

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	7395
• <i>Audition de M. Stanislas de Bentzmann, président de Croissance Plus</i>	<i>7395</i>
• <i>Communication</i>	<i>7410</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	7411
• <i>Audition de M. Pierre-Jean Luizard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), histoire de l’islam contemporain : aspects historiques et géopolitiques de Daesh</i>	<i>7411</i>
• <i>Audition de Mme Myriam Benraad, chercheuse affiliée au CERI et associée à l’Institut de recherches et d’études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) : Sunnites et chiites au prisme de Daesh.....</i>	<i>7422</i>
• <i>La nouvelle croissance chinoise et ses conséquences - Table ronde (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>7428</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>7428</i>
• <i>Audition de Mme Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015 (COP21)</i>	<i>7429</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7431
• <i>Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>7431</i>
• <i>Nomination d’un rapporteur</i>	<i>7455</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	7457
• <i>Réforme du collège avec les représentants des syndicats d’enseignants - Table ronde</i>	<i>7457</i>
• <i>Réforme du collège avec les représentants des associations des parents d’élèves – Table ronde</i>	<i>7473</i>
• <i>La culture face au défi numérique – Table ronde</i>	<i>7481</i>

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 7493

- *Audition de Mme Laurence Tubiana, Ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la Conférence Paris Climat 2015 (COP21)..... 7493*
- *Audition de M. Philippe Duron, député, sur son rapport au nom de la commission « Avenir des trains d'équilibre du territoire »..... 7504*

COMMISSION DES FINANCES..... 7515

- *Audition de M. Jonathan Hill, commissaire européen chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux..... 7515*
- *Audition de Mme Christine Pires Beaune, députée : présentation des travaux de la mission confiée par le Premier ministre sur la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales 7525*
- *Dialogue social et emploi - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis 7538*
- *Nomination d'un rapporteur spécial de la mission « Outre-mer »..... 7538*
- *Organisme extraparlamentaire – Désignation..... 7538*
- *Audition de M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), à l'occasion de la remise du rapport annuel de l'AMF 7539*
- *Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2014 – et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2014 7552*
- *Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques de 2014 7567*

COMMISSION DES LOIS 7571

- *Accueil d'une nouvelle commissaire..... 7571*
- *Communication du Président sur l'application des lois au 31 mars 2014 7571*
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen des amendements au texte de la commission..... 7572*
- *Nomination de rapporteurs 7590*
- *Nouvelle organisation territoriale de la République – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission..... 7590*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES 7661**

- *Constitution* 7661

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES
REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS 7665**

- *Audition de M. Abdennour Bidar, philosophe, écrivain, auteur de Pour une pédagogie de la laïcité à l'école (2012)* 7665
- *Audition de Mme Marie-Monique Khayat, proviseur du Lycée Jean de La Fontaine (Paris 16^e) et M. Alain Anton, proviseur de la cité scolaire Claude Monet (Paris 13^e)* 7670
- *Audition de MM. Patrick Kessel, président du Comité laïcité République, et Alain Seksig, responsable de la mission laïcité du Haut Conseil à l'intégration de 2010 à 2013, membre du Comité laïcité République* 7676

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE ... 7685

- *Audition de M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers* 7685

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 1^{er} JUIN ET A VENIR ... 7695

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 27 mai 2015****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -****Audition de M. Stanislas de Bentzmann, président de Croissance Plus***La réunion est ouverte à 10h10.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous recevons aujourd’hui M. Stanislas de Bentzmann, Président de CroissancePlus et coprésident du groupe Devoteam. Il est accompagné de M. Nicolas d’Hueppe, vice-président de CroissancePlus et président du directoire de Cellfish, de Mme Florence Depret, directrice déléguée de CroissancePlus et de M. Thibault Baranger, chargé de mission.

Je rappelle, Monsieur de Bentzmann, que vous êtes le co-créateur de la société Devoteam, devenue en moins de vingt ans l’un des premiers groupes européens de conseil en technologies de l’information et de la communication. Votre groupe compte aujourd’hui 4 700 collaborateurs dans 23 pays et réalise un chiffre d’affaires de près de 443 millions d’euros – un bel exemple d’entreprise en croissance.

Entrepreneur « engagé », vous présidez également CroissancePlus. Tout le monde connaît bien, désormais, cette association d’entrepreneurs qui fédère les dirigeants d’entreprise en forte croissance et leurs partenaires – assurance, grandes banques, cabinets d’avocats, de conseil, d’audit, d’expertise-comptable, de recrutement, de capital-risque. Créée en 1997, CroissancePlus intervient de façon très active dans le débat public en portant tout particulièrement le point de vue des entreprises de croissance, ces petites et moyennes entreprise (PME) et ces entreprises de taille intermédiaire (ETI) dont le poids, comparé à ce qu’il est chez nos voisins, est insuffisant en France. Quatre valeurs sont mises en avant dans votre travail de communication : l’innovation, la compétitivité, le dialogue social et l’entreprise responsable. Quant à votre action, elle s’articule autour de cinq axes : réduire les délais de paiement, favoriser l’innovation, relancer l’emploi, réduire les prélèvements et développer l’actionnariat salarié – autant de tâches considérables.

CroissancePlus travaille notamment sur les questions relatives aux prélèvements obligatoires ou au fonctionnement du marché du travail. Pour stratégiques qu’ils soient, ces thèmes relèvent de la commission des finances et de celle des affaires sociales. Je souhaiterais donc que vous nous présentiez plutôt votre diagnostic sur les forces et les faiblesses des entreprises françaises et que vous évoquiez les moyens de lever les freins à leur croissance. À quelles conditions notre pays peut-il retrouver le chemin de l’industrie, et se constituer un tissu de PME en croissance et d’entreprises de taille intermédiaire ? Je vous demanderai, autant que possible, de vous concentrer sur les points qui relèvent plus spécifiquement des compétences de notre commission des affaires économiques.

M. Stanislas de Bentzmann, président de CroissancePlus. – Je vous remercie de votre invitation. Il est toujours important pour CroissancePlus de dialoguer avec nos représentants pour faire remonter ce qui vient du terrain.

CroissancePlus est une association qui s'est créée il y a une vingtaine d'années pour regrouper les entreprises de croissance, dont les problématiques propres étaient mal représentées au sein des grandes organisations patronales. Elle réunit aujourd'hui quelque 400 entreprises de croissance qui, pour y entrer, doivent avoir fait la preuve qu'elles ont une trajectoire de croissance forte, mis en place des outils de partage des résultats avec les salariés, voire, ainsi que nous y encourageons, ouvert leur capital pour intéresser sur le long terme ces éléments clé de l'entreprise que sont ses cadres.

Il s'agit pour nous à la fois de partager les meilleures pratiques et de réfléchir aux moyens de favoriser le développement des entreprises dans notre pays. Les entrepreneurs engagés dans CroissancePlus sont aux manettes de leur entreprise, dans laquelle ils ont pris le risque de mettre leur patrimoine : ce sont des gens très engagés, qui se sont regroupés pour réfléchir sans *a priori* politique, à partir des réalités de terrain. Nos propositions, sur lesquelles je reviendrai, se veulent pragmatiques, et visent à faire évoluer l'environnement économique en faveur de l'entrepreneuriat, de l'innovation, de l'esprit d'entreprise – que l'on voit aujourd'hui se développer, ce qui porte à l'optimisme.

Pour nous, la politique économique menée au cours des vingt dernières années, faites de décisions au fil de l'eau, a été néfaste au développement de l'entreprise. Notre tissu économique ne compte que très peu d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) et rares sont nos PME capables de se développer à l'international – on a même régressé puisque l'on est passé de 100 000 à 85 000 entreprises exportatrices. Nous faisons face à un chômage de masse, qui touche tout particulièrement les jeunes. Il est important de partager ce diagnostic pour aller de l'avant et trouver ensemble des voies.

Mme Élisabeth Lamure. – Notre nouvelle délégation aux entreprises, que je préside, a rencontré, depuis janvier, une centaine de chefs d'entreprises, sur le terrain. Nous leur avons demandé ce qui freine leur développement. Le poids de l'administration de l'Etat, le code du travail, les seuils sociaux, les charges sociales sont les sujets qui reviennent le plus souvent, mais on ne les entend presque jamais évoquer le temps de travail – un sujet qu'avec un économiste vous abordez dans un ouvrage récemment publié sur les 35 heures. Cela nous a surpris. Comment l'interpréter ? Faut-il croire que les attentes immédiates sont si prégnantes que la question de la réforme du temps de travail ne leur apparaît plus que comme un horizon lointain ?

Nous nous sommes également rendus à Londres pour y rencontrer les chefs d'entreprise français. La comparaison entre le monde économique anglo-saxon et le nôtre est vite faite. Alors que les Britanniques ont eu à affronter, en 2009, une crise bien plus forte que nous, le taux de chômage est aujourd'hui à 5,5 % au Royaume-Uni, et le taux de croissance à 2,5 %. Cela fait rêver.

Pour autant, les entreprises françaises ont des atouts. La productivité du travail est meilleure en France qu'aux Royaume Uni, nos écoles sont meilleures, nous formons de bons ingénieurs – la preuve en est qu'ils sont souvent recrutés outre-Manche. Nos cultures économiques ne sont certes pas les mêmes, mais ne pourrait-on imaginer un *mix* qui nous permette, tout en tirant parti de nos atouts, de nous mettre au diapason de la réussite britannique ?

M. Yves Rome. – Vous invoquez « un nouveau contrat social », autour de deux mots clé que sont la simplification et la souplesse. Quelles pourraient en être, selon vous, les modalités pratiques ?

Notre ministre de l'économie porte une vision nouvelle des lignes de force de la politique industrielle française. Nous avons, par le passé, raté le coche de la robotisation. Au cours du quinquennat passé, plus de 300 000 emplois industriels ont été supprimés. Et dans la période plus récente, 107 000 encore. Alors que les marchés de demain tourneront inévitablement autour du numérique, l'industrie française ne doit-elle pas, selon vous, miser là-dessus pour retrouver sa vigueur ?

M. Michel Houel. – Est-il normal que l'Etat intervienne, comme il le fait en ce moment, par des aides aux entreprises ? Ne vaudrait-il pas mieux changer nos règles nationales, pour qu'elles pèsent moins sur les chefs d'entreprises, diminuer les charges et revenir sur les 35 heures, qui nous coûtent encore, chaque année, 11 à 12 milliards d'euros ? Je suis persuadé, pour ma part, qu'il faut revenir à un temps de travail analogue à ce qui a cours presque partout en Europe. J'ai reçu, dans ma commune, une délégation allemande, venue d'un village de Bavière : ils sont à 40 heures et ne se posent pas de questions.

M. Martial Bourquin. – Parmi les avantages sur lesquels peut compter la France, on trouve la productivité du travail. En revanche, nous peinons à créer une économie en réseau, des écosystèmes productifs où se lient harmonieusement universités, instituts universitaires de technologie (IUT) et tissu économique. Que préconisez-vous pour y remédier ? La loi Macron prévoit des mesures visant à simplifier la création d'entreprise et la vie des entreprises, comme la mise en place du guichet unique. Quelle est votre appréciation ?

Notre stock de robots est, en France, de 35 000, soit quatre fois moins qu'en Allemagne et deux fois moins qu'en Italie. Une frilosité bien française a voulu que depuis vingt ou trente ans, on ait privilégié l'investissement immobilier sur la machine-outil, secteur qui fait les beaux jours de l'économie allemande. Or, si nous voulons une reprise plus robuste, la question de l'investissement est décisive. Doit-on, à votre sens, retravailler notre fiscalité pour rendre l'investissement plus vertueux, voire le défiscaliser ?

M. Philippe Leroy. – Il me manque une photographie des entreprises que vous rassemblez. Quelle est leur taille ? Leur secteur d'activité ? Leur patrimoine est-il essentiellement familial ? L'appréciation portée sur les 35 heures peut dépendre de la nature des entreprises que l'on représente. J'ai le sentiment que les grandes entreprises du CAC 40 en ont fait leur affaire, tandis que les PME subissent leurs effets de plein fouet.

Quelle est, dans les entreprises que vous représentez, la part de l'innovation ? Et le rôle des transferts de technologie ? On dit souvent que l'avenir appartient à ceux qui inventent, mais si l'on ne compte que sur les entreprises qui innovent pour se porter sur des marchés nouveaux, on ne vaincra pas le chômage. Beaucoup d'entreprises, qui n'innovent pas mais travaillent à une production courante sur des marchés classiques pourraient améliorer leur productivité en ayant davantage recours à la robotisation.

M. Stanislas de Bentzmann. – J'ai en effet écrit un livre, avec un économiste, sur les 35 heures. Je crois que les entreprises s'y sont résignées. Depuis quinze ans, elles se sont organisées autour des contraintes que leur imposent la loi et les habitudes. Cela appauvrit-il le pays ? Sans aucun doute. On peut décider collectivement de travailler moins et de gagner moins ; on peut aussi en venir à se rendre compte que l'on ne parvient plus à assurer un service public à la hauteur, et qu'il faut se remettre au travail. Il est indubitable que si les Allemands travaillaient 35 heures, ils feraient la même chose, mais pour un coût supérieur, et leurs produits ne seraient plus aussi compétitifs. Inversement, si, en France, nous travaillions quatre ou cinq heures de plus, nous aurions plus de richesse à partager.

La productivité du travail en France ? Elle n'est pas aussi excellente qu'on le dit. Nous sommes, en réalité, au même niveau que les autres pays de l'OCDE. Comme, chez nous, le chômage des jeunes est très élevé, que le taux d'emploi des seniors est très faible et que le chômage des moins qualifiés est important, les statistiques ne portent que sur les plus productifs, d'où une déformation optique. Dans mon entreprise de 4 700 salariés, la productivité est analogue à celle que l'on constate dans les autres pays de l'OCDE. Les ingénieurs sont de même qualité que partout ailleurs. L'idée qu'une productivité supérieure nous permettrait de travailler moins est un leurre qui nous coûte très cher. Travailler moins, pourquoi pas ? Mais à condition que l'on accepte de gagner moins.

M. Nicolas d'Hueppe, vice-président de CroissancePlus. – CroissancePlus est concentrée sur les entreprises de croissance. C'est un écosystème en tant que tel : nous tenons la première marche du podium pour le nombre de créations d'entreprises. Nous prenons beaucoup d'initiatives, et nous créons beaucoup de boîtes.

En France, entre l'écosystème des grandes entreprises et celui des TPE, il n'y a pas grand chose. Quand on se demande pourquoi, on s'aperçoit que c'est là que jouent tous les freins. Celui des seuils sociaux, d'abord. Un entrepreneur qui passe le seuil des 50 salariés sans toujours avoir de directeur des ressources humaines se retrouve, du jour au lendemain, pénalement responsable. Autre problème, celui de l'actionnariat salarié. Pour grandir, une entreprise a besoin de recruter des cadres expérimentés : le seul levier pour les attirer est de leur promettre une part de la valeur ajoutée. Or, le système des stock-options est désormais galvaudé, parce que quelques-uns en ont abusé. Mais on ne poussera pas un cadre expérimenté à rejoindre une entreprise dans laquelle il prend un risque en lui proposant un malheureux bonus de 50 000 ou 60 000 euros. Le système est tellement vicié que beaucoup sont prêts à attendre leurs quinze ou vingt ans d'ancienneté pour saisir l'opportunité d'un plan social. Les dispositions de la loi Macron sur la fiscalité des actions gratuites vont certes dans le bon sens, mais elles ne font que nous ramener dans la moyenne de l'OCDE. Or, ce qui fait la force de pays comme les États-Unis, Israël ou l'Angleterre, c'est que les cadres expérimentés n'hésitent pas à quitter un grand groupe pour venir tenter l'aventure dans une boîte de plus petite taille, l'aider à se développer, quitte à retourner ensuite d'où ils viennent. C'est une faculté qui nous manque cruellement, parce qu'un entrepreneur ne peut arriver seul à développer son entreprise au-delà d'un certain seuil. Il peut toujours mettre quarante à cinquante personnes dans un *open space* et crier très fort pour se faire entendre, ce n'est pas cela qui lui fera atteindre la taille critique. Il faut des compétences supplémentaires. C'est bien la force des écosystèmes, aux États-Unis, en Israël, que d'aller chercher des expertises ponctuelles, universitaire, internationale, financière, pour aider l'entreprise à se structurer. On peut lever 500 000 euros en se tournant vers ses amis, mais cela devient plus compliqué de trouver 20, 30 ou 40 millions pour financer une entreprise de croissance. Aider nos PME à grossir et à devenir des ETI est aussi essentiel dans la lutte contre le chômage, car ce sont elles, et non les entreprises du CAC 40, qui recrutent localement.

D'où notre insistance sur un certain nombre de sujets : l'actionnariat salarié, mais aussi le financement des entreprises – qui passe par la question des délais de paiement. Il n'est pas normal que les PME soient amenées à subventionner, à hauteur de 13 ou 14 milliards d'euros, les grands groupes commanditaires, qui payent à 60 jours, voire beaucoup plus, puisqu'un tiers seulement des entreprises respectent ce délai légal. Il faut savoir qu'en Allemagne, il est à 30 jours, et que 67 % des entreprises le respectent.

M. Stanislas de Bentzmann. – Cela fait partie des mesures qui pourraient être rapidement prises et ne coûtent rien. Passer d'un délai légal de 60 à 30 jours changerait beaucoup de choses.

La numérisation de l'économie est un véritable enjeu. Le Gouvernement a beaucoup évolué en l'espace de quelques mois. Il existe une formidable dynamique sur le terrain, qu'il faut accompagner, tout en prenant garde que l'État ne s'y substitue pas au motif qu'il investirait mieux. Le plan Macron (les programmes de reconquête industrielle) va dans le bon sens et prévoit des garde-fous pour éviter que l'on ne s'engage dans de grands plans publics à l'ancienne, qui ont certes donné quelques résultats mais se sont fait au détriment d'une politique en faveur des PME et ETI.

La numérisation de l'économie fait peur, mais c'est le seul moyen pour la France et pour l'Occident de renouer avec la compétitivité et de retrouver leur *leadership*. Il faut en passer par la destruction créatrice dont parle Schumpeter pour transformer les entreprises. C'est le meilleur moyen de gagner en productivité et cesser de perdre des parts de marché.

Les aides de l'État ? Nous n'en voulons pas ! Nous n'avons pas besoin qu'on nous donne la becquée. Ce que nous voulons, ce sont des délais de règlement plus courts, des charges sociales alignées sur celles de nos concurrents – dans mon entreprise, je paye 40 % de plus sur mes salaires localisés en France que sur ceux qui le sont en Allemagne. Des entreprises doivent mourir, d'autres se développer et ce serait bien mal allouer nos ressources que de dispenser des aides indifféremment, y compris aux canards boiteux au détriment de l'innovation. Aider nos entreprises à se développer c'est, au contraire, les aider à entrer en concurrence. La loi Macron fait un pas timide en ce sens. Il faut poursuivre, car les grands groupes se sont constitué des rentes qui empêchent les jeunes entreprises d'entrer sur le marché. Croire qu'en protégeant nos champions nationaux, on fait du bien à l'économie de notre pays, c'est raisonner à courte vue.

Il est vrai que le système d'investissement a, historiquement, favorisé l'immobilier. Voyez le patrimoine des élus, et surtout des ministres : à part un, aucun n'a investi en entreprise. Ils ne se distinguent pas, en cela, des Français dans leur ensemble, qui préfèrent toujours l'assurance-vie et l'immobilier. C'est sans doute culturel, mais on s'aperçoit aussi que, comme par hasard, la fiscalité est plus favorable à ce type d'épargne. Il faut à la fois favoriser l'investissement des entreprises et revoir la fiscalité de l'épargne, pour la drainer vers l'entreprise au lieu de l'entraîner vers l'investissement immobilier, qui fait monter les prix et nuit à la mobilité, y compris professionnelle.

Le débat qui consiste à opposer industrie et services est dépassé. Toute industrie est aujourd'hui servicielle. Il n'existe plus d'industrie sans services, et inversement. C'est cette industrie de demain, toute numérisée et robotisée qu'elle soit, qui amènera des emplois. Aucun produit ne se vend aujourd'hui qui ne soit accompagné de services. Quand on vend un Airbus, on vend certes un produit, mais qui est constitué de milliers d'heures de travail intellectuel et qui fait appel à des entreprises de services. Dire qu'il faut cibler l'accompagnement fiscal sur les entreprises qui sont en concurrence mondiale est absurde. Car tout le monde entre dans cette concurrence. Le balayeur d'une société de services qui assure l'entretien des hangars d'Airbus entre dans les coûts de l'entreprise.

Vous avez raison de dire que si toutes les entreprises ne sont pas à la pointe de l'innovation, elles doivent toutes faire évoluer leur modèle. En Allemagne ; toutes les entreprises cherchent à être compétitives. C'est cette agilité qui fait le plein emploi.

L'économie bouge de plus en plus vite ; les entreprises qui ne sont pas agiles mourront, parce que leurs clients ne les attendent pas. Les entourer d'un carcan rigide sous prétexte de protection, c'est les tuer, au risque du chômage. Il faut trouver un juste milieu, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez insisté sur trois aspects indissolublement liés, innovation, compétitivité, dialogue social. Un dialogue qui contrairement à ce que l'on entend trop souvent, peut être gagnant-gagnant.

Vous avez évoqué les délais de paiement. Les raccourcir, plaidez-vous, amènerait de la trésorerie aux entreprises. J'ai rencontré, il y a quelque temps, le chef d'une petite entreprise de la métallurgie qui a bien mené sa barque et emploie désormais vingt ou trente salariés. Ces délais de paiement lui posent, en effet, un problème de trésorerie, mais la vraie difficulté est pour lui dans sa relation avec sa banque. Le système bancaire n'est plus ce qu'il était il y a vingt ans. La relation de confiance qui existait entre le responsable d'agence locale et le chef d'entreprise s'est perdue. C'est sur des modèles mathématiques que les banques fondent désormais leurs décisions. Et c'est ainsi qu'une entreprise dont le carnet de commande est pourtant plein se retrouve avec des problèmes de trésorerie. Est-ce là un sujet que vous évoquez avec les banques ?

Autre difficulté, les tracasseries administratives, qui s'aggravent d'année en année quel que soit le gouvernement en place. Avez-vous des pistes à suggérer ? C'est un sujet qui pourrait nous réunir, car il transcende les clivages politiques.

Vous n'avez pas évoqué la formation. Il y a pourtant des marges de progrès, vu l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail. Qu'avez-vous à proposer ?

M. Alain Chatillon. – Merci de vos propos, qui sont un bol d'air frais. Je rejoins les observations de Yannick Vaugrenard et de quelques autres : les banquiers ne sont plus au service de l'industrie, ce sont désormais des financiers, qui ont cessé d'être à l'écoute de leurs clients. Cela va créer des désagréments de plus en plus vifs.

Je m'interroge sur la fiscalité. Il serait logique de défiscaliser en fonction du risque pris. Il est incroyable que l'on en reste à un plafond de 70 000 euros sur un an alors que l'on a créé des niches fiscales beaucoup plus coûteuses pour l'Etat dans d'autres secteurs. Il faut aussi mieux orienter l'épargne ; je pense en particulier au livret A.

Autre problème, celui des ETI, trois à quatre fois moins nombreuses chez nous qu'en Allemagne. Pour les constituer, il faut créer des *cluster*. Les pôles de compétitivité ont leur rôle à jouer, mais il faudrait plus d'accompagnement encore. La marge brute d'autofinancement de nos ETI ne dépasse pas le tiers de celle des ETI allemandes. Ce sont pourtant ces entreprises de taille intermédiaire qui créent l'emploi.

A vous écouter, je sens qu'une vague se lève qui me laisse penser qu'au delà des sensibilités politiques, nous pourrions nous entendre sur un programme proactif pour accompagner le développement des entreprises et de l'emploi.

Un mot, pour finir, sur l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui n'a jamais été débouclé depuis trente ans, si bien que même les faibles peuvent être touchés par cet impôt. On sait qu'il suffit d'avoir hérité une maison familiale sur l'Ile de Ré...

Une révolution doit se faire pour libéraliser, et j'ai le sentiment que nous pourrions nous mettre d'accord sur une liste de contraintes à lever.

M. Bruno Sido. – Pour avoir des entreprises, il faut des entrepreneurs, aurait dit M. de La Palice. Or, la culture entrepreneuriale est un état d'esprit. Comment l'insuffler aux jeunes ? Un micro trottoir devant Henri IV ou Louis-le-Grand vous renseignera sans tarder : ils veulent faire Sciences Po, l'ENA, passer les concours des assemblées, bref, être fonctionnaires. On a même vu des lauréats d'HEC devenir préfets... Moi qui suis agriculteur, à la tête d'une « pico entreprise », combien de mes amis n'ais-je pas entendu me traiter de fou alors que mon diplôme me permettait, me disaient-ils, de devenir fonctionnaire, prof ou directeur de coopérative – ce qui revient à peu près au même.

Pensez-vous que le Medef défend les PME et les ETI ? Si je vous pose la question, c'est que j'ai entendu des chefs d'entreprise – je ne parlerai pas comme vous de « boîtes », car l'expression me semble inappropriée – dire qu'ils ne se sentaient pas défendus.

M. Jean-Pierre Bosino. – Nous pourrions engager un débat très polémique. Certes, sans code du travail, sans cotisations sociales, désormais qualifiées de « charges », sans 35 heures, sans dispositions protectrices des salariés, tout serait plus simple. Et sans salaires, cela irait encore mieux. Je crois que l'on peut réfléchir autrement, en s'efforçant de prendre en compte tous les paramètres. Quelle est votre appréciation, par exemple, sur la financiarisation à outrance de l'économie, qui a cette conséquence que les banques, en effet, ne jouent plus leur rôle de soutien au développement économique ? Depuis trente ans, une part croissante de la valeur ajoutée a été captée par la finance, au détriment des salaires et des cotisations sociales. C'est un fait.

Le modèle allemand a été évoqué. Comment peut-on favoriser les coopérations entre entreprises qui travaillent sur un même produit *via* des relations de sous-traitance au lieu d'aiguiser entre elles la concurrence ?

Aux États-Unis, un certain nombre d'entreprises ont sensiblement augmenté les salaires, avec la double idée que l'entreprise doit aussi avoir une démarche citoyenne et qu'en augmentant les salaires, on alimente aussi l'économie.

M. Daniel Gremillet. – Une étude récente montre que si la France reste parmi les pays où des entreprises se créent et investissent, elle n'en est pas moins à la traîne si on la compare à certains pays – et pas seulement les pays émergents d'Asie. Quand un investissement crée 70 emplois au Royaume Uni et 40 en Allemagne, il n'en crée que 25 en France. Quelles sont les quelques mesures qui permettraient concrètement, selon vous, de renouer avec un investissement créateur d'emploi ?

Je compte sur votre franc parler : quelle est, pour CroissancePlus, l'utilité des chambres consulaires ?

M. Nicolas d'Hueppe. – Le risque : là est le mot clé, car là est le clivage – entre ceux qui sont prêts à le prendre, et les autres. La croissance ne peut venir que de la prise de risque. C'est par l'innovation que l'on gagne des marchés.

La difficulté tient au fait que plus personne, aujourd'hui, n'a intérêt à prendre des risques. J'ai dit ce qu'il en était pour les cadres. Il en va de même pour le financement : il est

moins risqué, pour un investisseur, de choisir l'immobilier. Quant aux entrepreneurs, lorsqu'ils essaient de faire grossir leur boîte, les ennuis commencent.

Il ne s'agit pas pour nous de tout récuser, mais de faire bouger les curseurs. Il n'est pas normal d'être assujéti à la même taxation pour un investissement dans une PME ou dans un appartement parisien. On peut faire bouger le curseur de quelques points.

Je suis d'autant plus à l'aise pour le dire qu'aucune des entreprises de CroissancePlus n'a de rente à défendre. Si on ne bouge pas, on est mort. Les jeunes diplômés eux aussi n'ont plus rien à perdre. Les grands groupes recrutent peu, et plutôt à l'étranger. Or, tous ces jeunes n'ont pas envie de s'expatrier. Ils sont de plus en plus nombreux à avoir envie de créer, ici, leur entreprise. Regardez les cursus d'HEC : c'est la filière entrepreneuriat qui a le vent en poupe, quand il y a quelques années, ce que voulaient les étudiants, c'était devenir banquier ou *trader*. Même chose dans les écoles d'ingénieurs. On a un savoir-faire, en France, sur les objets connectés. Il s'agit de prendre les risques qu'il faut pour le développer.

On a inscrit le principe de précaution dans notre Constitution, mais c'est oublier que l'entrepreneur – je cite là encore Schumpeter – c'est quelqu'un qui prend des risques. C'est ce que nous faisons dans nos entreprises, avec nos salariés. Quand un salarié prend le risque de s'embarquer sur une coquille de noix, il est normal que lorsque l'entreprise réussit, il en partage le bénéfice. C'est quand les intérêts de l'investisseur, de l'équipe et de l'entrepreneur sont sur la même ligne que l'on crée de la croissance. Quand ils divergent, on reste encalminés. C'est en ayant cela à l'esprit qu'il faut définir le cadre fiscal.

M. Stanislas de Bentzmann. – Tout à fait d'accord.

La relation avec les banques est, en effet, devenue plus complexe. Elles font valoir qu'elles sont encadrées par des ratios prudentiels trois fois plus contraignants qu'avant Bâle III. Nous ne sommes pas en mesure d'en juger ; notre seule certitude, c'est qu'il faut que les entreprises fassent des marges. Quand elles sont inférieures de 10 à 15 points à celles de nos concurrents, on ne peut pas s'autofinancer. Pour se développer, il faut aussi de la trésorerie. Pour un banquier, il est plus délicat que tout de financer de la trésorerie, parce qu'il ne sait pas ce qu'il finance. C'est pourquoi nous préconisons de ramener le délai légal de règlement à 30 jours. C'est le moyen d'injecter plus de 10 milliards d'euros, sans coût pour la collectivité. C'est ce que nous plaidons depuis des mois dans les cabinets ministériels, sans être entendus, parce que les grands groupes n'en veulent pas, au motif que cela entamerait leur propre trésorerie, donc leur développement. Mais ils n'ont pas les mêmes problèmes de trésorerie que nous ! Nous dialoguons, bien sûr, avec les banques, et nous avons beaucoup travaillé avec la médiation interentreprises, qui est un bon outil. Mais on ne va pas, à nous seuls, changer le modèle qui est le leur, et c'est pourquoi nous nous attachons à plaider pour des mesures concrètes, qui auront immédiatement leur effet. Le délai de 30 jours en est une, qui amènerait un carburant précieux à nos PME.

Tout le monde se retrouve, dites-vous, sur la nécessité de se regrouper, de créer des filières. Mais on oublie que la loi Hamon impose une communication générale à tous les salariés de tout projet de cession deux mois avant l'échéance. Cela fait des mois que nous expliquons que c'est une mesure anti-regroupements. Nous ne sommes pas contre l'information des salariés, surtout si c'est une solution pour vendre – j'ai moi-même vendu une de mes filiales en France à son équipe de management et j'en suis très content. Au reste, s'il existe un comité d'entreprise, c'est déjà une obligation de l'informer, mais qui se limite à quelques salariés, dont on peut exiger la confidentialité. Mais c'est tout autre chose de rendre

publique une telle information, en amont ; cela crée des turbulences énormes. Cela inquiète non seulement les salariés, mais les clients, les fournisseurs, et cela donne des armes aux concurrents. Il faut être réaliste ! On vit dans un monde concurrentiel, où l'information est sensible. Pour peu qu'une telle annonce refroidisse les deux ou trois clients d'une petite entreprise, on la met au tapis.

Alors que les regroupements d'entreprises sont nécessaires pour former des ETI, la fiscalité ne les favorise en rien, même si cela s'arrange un peu. Nos entreprises ont besoin de se regrouper pour se donner du muscle à l'international. Comme l'a dit Nicolas d'Hueppe, un vent de liberté, favorable à la création d'entreprises, souffle sur le pays. Les cadres se rendent compte que travailler pour un grand groupe n'est pas toujours enthousiasmant, quand il peut l'être, au contraire, de créer son entreprise, de devenir son propre patron, de bâtir une aventure humaine. Si ces entreprises peuvent grandir, nous tenons la solution.

Le Medef ? Il est constitué de lobbies, si bien qu'il tend souvent à bloquer les choses, pour défendre une situation de rente. CroissancePlus, qui se contente de regrouper les entreprises de croissance, n'est pas, en ce sens, un lobby. Cela dit, le Medef représente des centaines de milliers d'entreprises, qui font remonter beaucoup de choses du terrain. Il faut écouter son point de vue, mais il faut savoir faire le tri, et vous savez le faire, entre la défense d'intérêts particuliers et le parler-vrai. Quand le Medef dit que la politique économique menée au cours des dernières décennies a été néfaste aux entreprises, il faut l'écouter.

M. Nicolas d'Hueppe. – Vous nous interrogez sur les hausses de salaires. C'est un sujet auquel je m'intéresse de près. Je suis, avec mon entreprise, qui fait 70 millions de chiffre d'affaires et emploie 150 personnes – des emplois que j'ai créés ex-nihilo – sur le même secteur que Netflix, dont le siège est en Californie, et qui compte quelques milliers de salariés. Qu'a fait Netflix ? Voyant que ses salariés passaient leur temps connectés sur Facebook et ailleurs, et géraient leur vie familiale depuis leur bureau, l'entreprise a décidé qu'ils pouvaient prendre, sans limite, des jours de congés. C'est un phénomène que l'on commence aussi à observer plus près de nous, en Angleterre. Un nouvel écosystème commence à se dessiner. Ce que j'ai constaté, c'est que mes salariés, qui sont très jeunes, ont tous, à côté de leur travail dans ma boîte, une activité, le soir, sur le web. Ils bricolent, développent des petits *business* où ils se font un peu d'argent. Je n'ai rien contre le contrat de travail, mais il va falloir le réinventer, sans se braquer sur des combats d'arrière-garde. Car comment demander l'exclusivité à des salariés qui sont tous en train de bricoler autre chose ? Faudra-t-il leur interdire de se connecter sur le web après leur travail ? Et puis, nous avons aussi des pères et des mères de famille qui veulent venir travailler, mais qui veulent aussi retrouver leur progéniture à quatre heures, reviennent à six heures, et le soir, se reconnectent. Les boîtes doivent être suffisamment flexibles, et se réinventer avec ce genre de choses. Augmenter les salaires ? Mais nous sommes face à des gens qui font de plus en plus la différence entre rémunération et salaire, quand le code du travail tient les deux pour équivalents. Ce que veulent les gens, au-delà d'un salaire, ce sont des bonus, de la formation, du temps libre, de la souplesse dans leurs congés pour pouvoir s'impliquer dans une association humanitaire. Or, le cadre réglementaire ne nous permet pas d'assouvir ces désirs. Si des salariés s'expatrient, ce n'est pas parce qu'ils pensent que la France est moisie, mais parce qu'ils sont plus libres ailleurs. Ils peuvent, par exemple, avoir un contrat qui les occupe le lundi et le mardi et faire autre chose le reste de la semaine. Ces jeunes viennent d'une culture du zapping, ils ont l'habitude de jouer en même temps à plusieurs jeux vidéo : ils n'ont pas envie de s'enfermer dans un seul job toute la journée ! Certains aussi, inversement, ne veulent pas de leurs huit semaines et demi de congés – avec les RTT –, dont ils ne savent pas quoi faire. Il y en a qui viennent me voir et qui me disent : Nicolas, je n'ai pas de copine,

qu'est-ce que tu veux que j'en fasse de ces congés, je n'ai pas d'argent, je ne gagne pas beaucoup, je préférerais travailler et gagner plus. J'en conclue, si je projette le contrat de travail sur l'horizon 2030, qu'il faut individualiser. Il y a là un vrai travail à mener, sur lequel nous sommes prêts à vous accompagner.

M. Stanislas de Bentzmann. – Je n'ai pas le sentiment, lorsque je me rends au Danemark, où mes charges sociales ne représentent que 10% de la masse salariale et où j'ai beaucoup plus de souplesse dans le contrat de travail, d'arriver dans un environnement ultra libéral où la population vit dans la misère. Nous avons besoin de souplesse et de confiance, et Nicolas vient d'en donner un bel exemple. Oui, les abus doivent être sanctionnés, mais il ne s'agit pas pour autant de multiplier les contrôles à outrance. Voyez la toute récente décision de la Cour de cassation, qui a été très commentée. On a dit qu'elle interdirait dorénavant aux entreprises d'augmenter les salaires « à la tête du client », comme si c'était le cas ! S'il s'agissait d'augmenter les salaires à la tête du client, c'est bien simple, on ne les augmenterait pas. Il y a certes des augmentations, qu'il faut documenter, parce qu'il est important que les salariés les comprennent. Mais qu'un juge, un fonctionnaire, puisse venir dire à un manager qu'il fait mal son job et que la justice est, en sa personne – vous me comprenez – plus compétente que lui pour décider de ce qu'est une bonne augmentation de salaire ! Cela témoigne d'une véritable dérive. Je sais qu'il vous est plus difficile qu'à moi de vous exprimer là-dessus, parce qu'il s'agit d'une décision de justice, mais enfin... Et quand le gouvernement, de son côté, nous dit que l'on augmente trop les salaires, que le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) ne doit pas servir à cela et qu'il nous accuse de laxisme, avouez que le propos d'ensemble devient difficile à suivre !

La France a de nombreux atouts. C'est un beau pays dont la culture séduit partout dans le monde, elle a de bonnes infrastructures, un système scolaire qui reste, dans les bons endroits, excellent. Ce à quoi nous appelons, c'est à rechercher ensemble le cadre adéquat pour en tirer profit. Je ne dis pas que nous devons imiter en tous points le modèle libéral anglo-saxon, mais ce que je dis, c'est que l'entreprise des 35 heures est l'entreprise d'hier, et qu'il faut nous acheminer vers une transition. Vous devez vous approprier tous ces concepts, et créer un cadre où nos entreprises puissent grandir. Quand on parle à des entrepreneurs étrangers de la France, ils citent aussitôt deux chiffres, les « 75 % » (la surtaxe provisoire sur le revenu) et les 35 heures ; ce que l'on appelle les « chiffres rouges ». Il est temps de montrer que l'on a autre chose à leur proposer.

M. Roland Courteau. – Je reviens sur le dialogue social, qu'a évoqué Yannick Vaugrenard. Que pensez-vous du projet de loi Rebsamen, en cours de discussion à l'Assemblée nationale ?

M. Bruno Sido. – Ce n'est pas une révolution !

M. Roland Courteau. – Quelle appréciation portez-vous sur le CICE et le pacte de responsabilité ?

Oui, il faut simplifier la vie administrative de l'entreprise, mais vous avez raison, au-delà, de pointer le problème des délais de paiements. Les pressions que certains grands groupes font subir à leurs sous-traitants sont à l'origine de bien des faillites. Ce n'est pas admissible.

Notre pays a des atouts, avez-vous souligné. Ils sont aussi dans ses secteurs innovants, et je ne saurai trop insister sur la bioéconomie, un secteur dont on nous dit qu'il

pourrait représenter, à l'horizon 2030, jusqu'à 2,7 % du PIB de l'OCDE. Les États-Unis, l'Allemagne, en ont fait une priorité, mais je ne suis pas sûr qu'elle le soit pour la France. Attention à ne pas accumuler les retards, car parfois, on ne les rattrape jamais.

M. Henri Tandonnet. – Je reviens sur l'actionnariat salarié. C'est une logique qu'a poussée assez loin une entreprise du Lot-et-Garonne, De Sangosse, où l'actionnariat salarié appartient aux seuls salariés actifs : ceux qui la quittent doivent céder leurs parts. Mais c'est une logique qui trouve ses limites en période de croissance, lorsqu'il faut investir, car cela peut devenir un moyen de prédation pour un investisseur qui voudrait prendre le contrôle de l'entreprise. Avez-vous eu connaissance de telles difficultés et des propositions à faire pour y remédier ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il a beaucoup été question des 35 heures. Je rappelle que le nombre global d'heures travaillées en France a cru dans des proportions supérieures à la moyenne de l'Union européenne au cours des deux dernières années, même si cela est à tempérer compte tenu de l'augmentation de la population.

Vous mettez en avant la faiblesse des cotisations sociales au Danemark, mais c'est oublier le niveau de l'impôt, notamment sur le revenu : c'est sur quoi le pays finance l'Etat providence. Sur quoi doit-on financer la protection sociale, là est la question. On entend beaucoup de propositions qui ont pour conséquence de diminuer les recettes, mais qui ne mettent en avant aucune alternative pour financer notre modèle de protection sociale, dont 80 % des Français considèrent qu'il est le meilleur au monde. Sur quelles ressources l'asseoir à l'avenir ? Il est un point sur lequel je peux vous rejoindre. Lorsque vous regrettez que les Français investissent trop dans l'immobilier, et pas assez dans l'entreprise, je vous suis. Notre souci doit être d'aider les entreprises à accéder au financement. Il a ici été question des banques, mais je pense aussi à l'assurance-vie, où se porte le gros de l'épargne des Français. Or, cette épargne est insuffisamment orientée vers les entreprises que vous représentez. Avez-vous des propositions en ce sens ? Quant au livret A : une large partie reste aux banques, sans remonter à la Caisse des dépôts, pour financer, théoriquement, les PME. Mais personne ne sait ce qu'il en est vraiment. Ne serait-il pas plus judicieux de flécher plus étroitement ces sommes vers l'investissement innovant ?

Je souscris à ce que vous avez dit sur Bâle III, en rappelant que les Américains ont refusé de le mettre en œuvre. Ces accords se fondent sur une stratégie malthusienne de l'investissement et du risque et sont un gros handicap pour nos banques.

Un mot sur la banque publique d'investissement (BPI). Son intervention répond-elle à vos besoins et si non, comment pourrait-elle être améliorée ?

Le débat sur les PME face aux grands groupes est, en France, récurrent. Je me suis récemment intéressée au poids des grands groupes dans l'économie nationale, et j'ai été surprise de constater combien il était lourd : que l'on parle de leur part dans le chiffre d'affaires, dans le PIB, ou dans les exportations, on est autour de 35 %. Cela explique peut-être en partie vos difficultés à convaincre Bercy... En Allemagne, le lien entre les grandes entreprises et les ETI est beaucoup plus fort qu'en France. En la matière, ce n'est pas de l'Etat que tout peut procéder. Comment engager des coopérations entre grandes entreprises et ETI ? Comment trouver un cadre stimulant pour de telles coopérations ? J'estime, pour ma part, que l'on utilise mal, en France, les doctorants, et qu'il y a là une piste.

Je suis sensible à ce que vous avez dit sur les délais de paiement, mais la loi suffira-t-elle à régler tous les problèmes ? Que peut-on faire concrètement pour que les délais légaux soient respectés ? Faut-il plus de contrôles ? Faut-il imaginer des stratégies de recours automatiques, avec consignation des créances ?

Il faut améliorer, dites-vous, la fiscalité des actions gratuites. C'est un débat que nous avons eu lors des discussions sur la loi Macron. Mais comme la fiscalité sera la même pour les grands groupes et pour vos entreprises, en quoi cela vous aidera-t-il ? Ne pourrait-on imaginer un plafonnement, qui fasse pencher la balance en votre faveur ?

Un mot, pour finir, sur le droit d'information des salariés. Je relève qu'en Allemagne, l'obligation d'informer les salariés d'un projet de cession vaut dès cinq salariés.

M. Stanislas de Bentzmann. – Mais pas deux mois avant !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Certains dont je suis aurais même souhaité que ce soit six mois avant, afin que puisse véritablement s'engager une réflexion sur l'avenir de l'entreprise. Le délai a finalement été fixé à deux mois, pour permettre aux salariés de dire s'ils veulent être acteurs d'une reprise. Si cela ne vous va pas, dites-nous quelles sont vos propositions alternatives ! Parce qu'en Allemagne, ça marche.

M. Gérard Bailly. – Je m'étonne de vous entendre dire que vous êtes, en somme, résignés sur les 35 heures. J'observe que lorsque les Suisses, il y a quelques mois, ont vu s'envoler leur monnaie face à l'euro, ils ont compris qu'il leur fallait passer à 42 heures pour améliorer leur compétitivité. Mais en France, on ne veut pas entendre parler de la compétitivité par le temps de travail. Quand on voit les grands ponts qui ont émaillé le mois de mai, le 1^{er} mai, puis l'Ascension, puis la Pentecôte – alors qu'il n'y a plus personne, soit dit en passant, dans les églises – on comprend mal le bazar que provoque chaque tentative de supprimer un jour férié. Alors que les agences régionales de santé annoncent des diminutions de crédits dans tous les hôpitaux et qu'on sait qu'un jour de travail rapporte deux milliards d'euros, je me dis qu'une telle somme ne ferait pas de mal à notre système de protection sociale. Je comprends mal qu'un entrepreneur dynamique comme vous l'êtes se dise résigné, car pour moi, le combat sur le temps de travail doit être poursuivi.

J'en viens à ma question. La Caisse des dépôts relève que « *compte tenu du vieillissement, la situation patrimoniale est clairement sous-optimale* », ajoutant que « *les personnes âgées, qui détiennent la majorité du patrimoine immobilier et financier, n'investissent pas assez dans les actifs risqués* ». Ne serait-il pas bon de défiscaliser davantage les successions, afin que ces capitaux soient beaucoup plus actifs ?

Quant au taux de défiscalisation pour investissement dans les PME innovantes, qui ne dépasse pas 30%, est-il suffisant au regard des besoins de ces entreprises ?

M. Joël Labbé. – J'ai beaucoup appris de cet échange et je suis heureux d'entendre un discours qui est, véritablement, du XXI^{ème} siècle. Je vous sens volontaires et optimistes. Ce que vous avez dit des étudiants d'HEC est encourageant. Cela signifie qu'il y a de nouveau, en France, des possibilités ; que les jeunes ne voient pas forcément leur avenir dans la grande banque, mais dans l'entreprise.

La question des délais de paiement doit, évidemment, nous interpellier. Comment expliquer que 67 % des entreprises allemandes respectent le délai légal de 30 jours, quand à

peine un tiers des nôtres se conforment au délai légal, bien supérieur, de 60 jours ? Le législateur que nous sommes doit prendre des décisions contraignantes. Nous avons compris ce que vous avez dit du Medef, dont les préoccupations ne reflètent pas toujours les entreprises que vous représentez. C'est une situation que l'on retrouve dans le monde agricole, avec la FNSEA. J'en profite pour vous demander si parmi vos adhérents, on trouve des entreprises de l'agro-alimentaire. La relocalisation à venir de l'alimentation, salutaire et inévitable, ouvre des opportunités pour l'innovation – et je rejoins ce que disait Roland Courteau de la bioéconomie. Il y a là un gisement d'innovation qui peut se démarquer des grands groupes.

M. Gérard César. – Je me réjouis de vos propos et félicite notre président de son initiative.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous la devons à Marc Daunis, qui n'a pu, malheureusement, être parmi nous.

M. Gérard César. – Vous n'avez rien dit de l'apprentissage. Dans certains secteurs, comme le BTP, on manque de ces apprentis, qui seront les employés de demain. Quel rôle êtes-vous prêts à jouer aux côtés de l'Education nationale ?

Que pensez-vous de l'action d'Ubifrance, désormais Business France ? Et du volontariat international en entreprise, qui fait de jeunes Français nos représentants à l'étranger et surtout, leur fait apprendre l'anglais ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un article récent des *Echos* nous apprend qu'en matière de robotisation, l'écart entre la France et l'Allemagne, où le chômage est beaucoup moins élevé que chez nous, est de un à six. J'y ai également découvert à quel point les robots ont investi le secteur des services.

On a évoqué les 35 heures sous l'angle global, mais qu'en est-il du temps que chaque salarié consacre à son travail ? Quelle différence entre la France et l'Allemagne ?

M. Nicolas d'Hueppe. – Certaines mesures ont tout de même été prises pour flécher l'épargne vers l'investissement productif. Je pense au PEA (plan d'épargne en actions)-PME, que les banques, hélas, ne promeuvent guère. Avec l'investissement productif, on est dans la mécanique des fluides : il faut que flécher l'épargne et lui donner des perspectives de gain. On peut *booster* un peu le dispositif. Son plafond – 70 000 euros – mériterait d'être relevé. Ce ne sont pas forcément les gens qui n'ont que 2 000 ou 3 000 euros à placer qu'il faut viser.

Les assureurs sont également censés orienter 2 % des fonds de l'assurance-vie vers nos entreprises. Ce serait déjà bien qu'ils respectent cette exigence. On a besoin de cet argent.

Il faut aussi revoir la taxation des plus-values. On ne peut taxer de la même façon les plus-values de quelqu'un qui a mis 50 000 euros dans une boîte qui faisait 50 000 euros de chiffre d'affaires et celles de quelqu'un qui met 50 000 euros dans un placement immobilier.

Sur les délais de paiement, la loi a posé une règle : 60 jours à compter du bon de commande. Mais l'esprit latin sait en jouer. Bien souvent, la commande est passée par e.mail, et le bon de commande n'arrive que deux mois après... Reconnaître le courrier électronique comme une trace écrite d'engagement serait un premier pas.

Pour répondre à votre objection sur les actions gratuites, je dirai qu'il est un moyen simple de distinguer entre grands groupes et petites boîtes, c'est la valorisation de l'entreprise. C'est le cas avec les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), réservés aux entreprises dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros. On pourrait d'ailleurs pousser ce plafond un peu plus haut, car une entreprise du digital est susceptible d'être catapultée très vite à des niveaux supérieurs. On peut ainsi distinguer par clés : chiffre d'affaires, valorisation, taux de croissance, aussi, pour favoriser les entreprises qui contribuent beaucoup à la croissance plutôt que celles qui protègent leur rente.

Les dispositions de la loi sur l'obligation d'information en cas de cession sont symptomatiques d'une certaine approche de la prise de risque. La démarche première visait à résoudre le problème de la transmission des PME, quand un chef d'entreprise partant en retraite a mal préparé sa succession, ou celui des entreprises en difficultés, en donnant aux salariés la possibilité d'une reprise. C'était une bonne démarche, mais le problème, c'est que l'on a fait une loi qui s'applique à toutes les boîtes, si bien que des entreprises comme la mienne se trouvent concernées. Je suis actuellement approché par des fonds qui seraient prêts à mettre plusieurs dizaines de millions d'euros pour développer ma boîte. Si j'arrive à mener à bien cette transaction, ces fonds vont en prendre le contrôle. Et il faudrait que j'aie recueilli la signature de chacun de mes salariés pour qu'il ait officiellement déclaré qu'il renonce à reprendre l'entreprise ? Ces dispositions, qui sont à nouveau dans les tuyaux, puisque la loi Macron, où vous avez décidé de les réintroduire, pourraient les modifier, sont symptomatiques d'une approche qui n'est plus de mise.

Le CICE ? On n'en veut pas ! On veut une baisse de charges, et qu'on nous laisse bosser, point ! Je sais, avec mon directeur financier, calculer ce qu'une baisse de charges me permettrait de recruter, mais la logique du CICE me dépasse.

M. Roland Courteau. – Tout le monde ne dit pas la même chose.

M. Nicolas d'Hueppe. – C'est vrai, mais la position des entreprises de croissance est très claire. Ce n'est pas une aide que nous demandons, c'est une baisse de charges, et qu'on nous laisse bosser.

Quant au débat sur la tracasserie administrative, je n'ai pas trop envie d'y entrer. On peut toujours améliorer la productivité de l'administration, mais je me méfie du « *french bashing* ». Pour nous, les priorités, ce sont le fléchage des investissements, dont on a besoin pour grandir, l'actionariat salarié, parce qu'il faut rémunérer la prise de risques, et la création d'écosystèmes où les intérêts de l'investisseur, du chef d'entreprise et des salariés se rejoignent, grâce au partage de la valeur.

M. Stanislas de Bentzmann. – Vous avez raison de vous interroger sur le temps de travail, car il est important de se mettre d'accord sur un diagnostic. Si l'on divise le stock d'heures travaillées en France par la population, on constate qu'un Français travaille en moyenne 690 heures par an, contre 900 heures pour un Allemand et 880 heures pour un Anglais.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il y a un léger biais dans votre calcul... Dans la population française, il y a beaucoup plus d'enfants.

M. Martial Bourquin. – Notre taux de natalité est plus fort.

M. Stanislas de Bentzmann. – Cela nous donne tout de même un indicateur. La différence est de 200 heures. Même si on tient compte de la différence de natalité, c'est beaucoup. Nous devons vivre avec moins de travail que nos concurrents, et cela pèse sur notre compétitivité.

Le délai de règlement à 60 jours est mal respecté, si bien que l'on est, en réalité, à plus de 70 jours. Si l'on ramène le délai légal à 30 jours, même avec des dépassements, on arrivera à mieux. En Europe du Nord, les règles vont du paiement au comptant à trente jours maximum. C'est un vrai outil pour grandir.

La BPI est un bon outil, avec des équipes très ouvertes : des anciens d'Oséo mais aussi des acteurs du privé. Elle est très active, et son intervention, sur le terrain, est utile, même si certains fonds estiment que son ampleur commence à fausser la concurrence.

Les grands groupes sont des acteurs très importants pour la France, dont ils sont l'un des atouts. Notre état d'esprit n'est pas de batailler contre eux, mais nous relevons qu'au regard de leur taille, ils créent peu d'emplois dans l'économie, parce qu'ils investissent beaucoup à l'étranger. Ce sont les PME qui ne délocalisent pas. C'est là qu'est l'avenir de notre pays.

Un mot sur les actions gratuites. Pour éviter les dérives des *stock-options*, nous avons proposé que le comité de direction ne puisse en toucher plus de 15 %, et qu'il soit obligatoire d'en donner au moins à 10 % des salariés. C'était le moyen de mettre fin aux abus tout en laissant la possibilité aux actionnaires de rémunérer les salariés. Car ce n'est pas le fonds d'exploitation de l'entreprise qui assume le coût des *stock-options*, mais bien l'actionnaire, qui prend dans sa poche pour donner aux salariés. Quand il ne donne qu'à quelques cadres, on en vient aux dérives que l'on a connues, mais quand on élargit le nombre des bénéficiaires, l'outil redevient vertueux : il sert à attirer de bons cadres, qui prennent un risque en venant chez nous. Nous plaidons désormais pour que l'on étende les BSPCE, en ne réservant pas le dispositif aux seules *start-up*, pour en faire un outil au service des PME.

M. Nicolas d'Hueppe. – Je fais partie de Business France et je puis dire que dans mon secteur, qui est celui des télécoms, son action est très utile. Nous pouvons, grâce à eux, être présents au *Mobile World Congress* de Barcelone, qui sans leur aide nous serait inaccessible. Ils nous aident aussi à prendre bien des contacts, charge à nous de les faire fructifier.

M. Stanislas de Bentzmann. – Que les charges sociales soient, au Danemark, de 10 % donne de la compétitivité aux entreprises. Il est vrai que la TVA est à 25 %, et que l'impôt sur le revenu est élevé, sans quotient familial. La fiscalité est plus lourde sur les particuliers, parce que tout est pensé pour l'entreprise. C'est la population qui porte le choix de l'Etat providence qui la protège.

Le monde change : robots, intelligence artificielle, bioéconomie. Tout cela crée de nouveaux métiers, qui rendent indispensable la formation. Il faut réformer notre système, qui est d'évidence à la peine. Les limitations imposées aux stages sont un mauvais coup fait aux stagiaires. Au motif de combattre les excès de quelques entreprises, on a posé toutes sortes de limites. Or, le stage est la clé d'accès à l'entreprise. Tout comme l'apprentissage, qui n'a guère été favorisé ces dernières années.

M. Nicolas d'Hueppe. – C'est parce que, dans nos entreprises, les intérêts de tous sont liés que le dialogue social fonctionne. Et il fonctionne d'autant mieux qu'il a lieu au sein de l'entreprise et qu'il n'est pas pris en otage par les idéologies. Nous avançons, avec beaucoup de pragmatisme, sur tous les sujets – formation, aménagement du temps de travail, etc. C'est entre nous, avec nos salariés, que l'on trouvera les formes d'organisation les mieux adaptées à nos *business*.

M. Roland Courteau. – Le projet de loi Rebsamen ?

M. Stanislas de Bentzmann. – Les secteurs où la représentation n'est pas propre à l'entreprise, mais extérieure, ne s'en plaignent pas : nous n'avons donc pas pris position là-dessus. En revanche, tout ce qui concerne les seuils et le rapprochement des instances de représentation du personnel nous déçoit. Nous aurions voulu voir remonter le seuil pour la constitution d'un comité d'entreprise de 49 à 99 salariés : on en est loin. A quoi bon, dans des entreprises de services comme les nôtres, avoir, en plus du comité d'entreprise, un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ? Le regroupement dans une délégation unique est certes un pas dans la bonne direction, mais qui reste trop timide. Dans nos entreprises, nous sommes dans le dialogue direct avec nos salariés. Tous ces comités l'alourdissent et y introduisent une connotation juridique malvenue.

M. Nicolas d'Hueppe. – Autant dire que ce texte n'aura pas, comme cela était son ambition, d'impact positif sur les chefs d'entreprises.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie chaleureusement d'être venus jusqu'à nous. Merci à Marc Daunis d'en avoir pris l'initiative.

Communication

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je donne la parole à Anne-Catherine Loisier, présidente de la section « cheval » de notre groupe d'étude de l'élevage.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous souhaitons réaliser un audit sur la situation de la filière « cheval », dont dépendent beaucoup d'emplois.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il est vrai que ce secteur est en crise. Les centres équestres, notamment, pâtissent beaucoup de la TVA à 20 %.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12h05.

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES
FORCES ARMÉES**

Mercredi 20 mai 2015

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

**Audition de M. Pierre-Jean Luizard, directeur de recherche au Centre
national de la recherche scientifique (CNRS), histoire de l’islam
contemporain : aspects historiques et géopolitiques de Daech**

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous recevons aujourd’hui M. Pierre-Jean Luizard, directeur de recherche au CNRS, spécialiste du Moyen-Orient, pour évoquer Daech.

On est assez surpris par la puissance qu’a acquise cette organisation en assez peu de temps. Vous avez vous-même parlé de « piège » dans l’un de vos ouvrages : il est très inquiétant de voir un mouvement historiquement récent atteindre un tel degré d’organisation, obtenir autant de résultats militaires, et attirer tant de jeunes Européens comme de jeunes Maghrébins.

C’est un sujet que nous avons eu l’occasion d’aborder avec le nouveau président tunisien. Beaucoup de jeunes Tunisiens ont le sentiment de trouver là une organisation qui répond à leur aspiration, leur confie des responsabilités et leur accorde une reconnaissance.

Il existe, en Irak comme en Syrie, une capacité de recrutement assez impressionnante. C’est pour nous un sujet de préoccupation majeure, et nous abordons ces questions avec une vision assez manichéenne, alors que les choses sont assez complexes. Que ce soit en Irak ou en Syrie, voire en Libye, tout ce qui s’est passé ces dernières années a servi ce type de cause.

Je vous propose donc de nous présenter vos réflexions dans leurs grandes lignes, avant que les commissaires ne vous interrogent.

Je confie à présent la présidence à Christian Cambon, vice-président, pour me rendre devant la commission des lois présenter nos amendements sur le texte relatif au renseignement.

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

M. Pierre-Jean Luizard. - On m’a demandé de solliciter l’histoire pour tenter d’expliquer comment l’État islamique, nouveau venu sur la scène politique, religieuse et militaire moyen-orientale, s’est imposé.

Je n’emploie pas le terme « Daech », auquel préfère celui d’« État islamique ». Le terme « Daech » est en effet très connoté, notamment au Moyen-Orient. En tant que chercheur, j’essaie d’étudier les objets de mes recherches de façon objective, tels qu’ils sont et non en les considérant tels qu’on voudrait qu’ils soient.

L'État islamique a sidéré les opinions occidentales, ainsi que beaucoup de chancelleries, de diplomaties occidentales et, bien au-delà, de dirigeants arabes. En juin prochain, cela fera un an que la ville de Mossoul, seconde ville d'Irak, qui compte plus de 2 millions d'habitants, est tombée entre les mains de l'État islamique en Irak et au Levant, ainsi que s'appelait à l'époque cette organisation.

Très peu de monde pensait qu'un an plus tard, l'État islamique serait toujours présent à Mossoul et aurait agrandi son territoire jusqu'à revendiquer plus d'un tiers de l'Irak, après l'avoir rabouté, au-delà des frontières, au territoire syrien qu'il contrôle.

La force de l'État islamique n'est pas militaire. C'est pourquoi toute démarche visant à le vaincre militairement, sans accompagner ces campagnes d'un volet politique, est vouée à l'échec. L'État islamique peut reculer dans certains secteurs, il avancera dans d'autres. Il peut même être éradiqué de certaines zones en Irak et en Syrie, il renaîtra, car ce qui fait les raisons de son expansion et du succès sont des circonstances politiques exceptionnelles que nous vivons sans les avoir anticipées pour différentes raisons. En effet, les diplomaties reconnaissent les États en place et les frontières existantes ; il est très difficile pour elles d'anticiper la remise en cause d'un ordre étatique, même si c'est bien sur ce terreau que prospère l'État islamique.

Je vais rapidement revenir, à travers trois temporalités, sur les causes de l'expansion fulgurante, selon une expression désormais consacrée, de l'État islamique depuis juin 2014 - en fait depuis décembre 2013, l'État islamique ayant commencé à cette date à constituer son territoire en Syrie en boutant les forces de Jabhat al-Nosra, son grand concurrent salafiste et djihadiste en Syrie, hors des villes de Raqqa et de Deir ez-Zor. Cette portion de territoire continue le long de la vallée de l'Euphrate est la première que l'État islamique a revendiquée. Il y a ajouté, en janvier 2014, bien avant la date de son expansion fulgurante, l'occupation de la ville de Falloujah, ville de plusieurs centaines de milliers d'habitants, une des plus grandes de la province d'al-Anbâr, qui n'est qu'à une soixantaine de kilomètres de la capitale irakienne.

Il y avait là de quoi se poser certaines questions, d'autant qu'au fil des semaines et des mois, le gouvernement central de Bagdad a semblé incapable de reprendre cette ville. Une fois de plus, nous avons fait comme si de rien n'était, comme s'il n'y avait pas là de quoi s'interroger sur ce qui faisait la force de cette organisation qui défiait un État aussi proche de son siège. Il a fallu attendre la date fatidique de juin 2014, époque à laquelle tout a basculé, pour s'apercevoir qu'il n'était plus possible de faire l'autruche et ne pas reconnaître ce nouvel acteur étatique révolutionnaire, sans frontière, qui défiait non seulement les institutions irakiennes, mais également toutes celles au-delà.

Le 10 juin 2014, contre toute attente, les avant-gardes armées de l'État islamique s'emparent de Mossoul et déferlent le long de la frontière de la vallée du Tigre, et occupent une grande partie de la province de Ninive, avec Mossoul, et de Salah ad-Din, avec Tikrit. Ils arrivent à quelques dizaines de kilomètres de Bagdad, avec le projet de prendre la ville en étau entre la province orientale de Diyala, frontalière avec l'Iran - ville multiethnique et multiconfessionnelle, où l'on trouve des Arabes, des Kurdes, des Turkmènes, des Chiïtes et des Arabes sunnites - et, à l'ouest, la province d'al-Anbâr, à majorité arabe et sunnite.

C'est, on le voit, un véritable changement de la carte politique de l'Irak, qui s'explique par le triomphe dans ce pays d'un jeu communautaire, aux dépens des institutions officielles. Ce jeu communautaire, il a d'abord été celui d'un gouvernement toujours reconnu

internationalement, issu d'élections que nous avons voulu croire démocratiques, alors qu'elles sanctionnaient en fait une majorité démographique. Les Américains ont en effet tenté, à partir de 2003, de reconstruire un État irakien à partir des appartenances non pas politiques, mais communautaires, ethniques et confessionnelles.

Aujourd'hui, tous les partis politiques irakiens ont disparu au profit de partis confessionnels chiites, kurdes et sunnites.

Nous n'avons pas voulu voir que le gouvernement central, légitimement reconnu, faisait régner sur les zones qu'il contrôlait, peuplées par une majorité arabe sunnite, une situation invivable, qui faisait paraître l'armée officielle irakienne comme une armée d'occupation, minée par la corruption. Sur le papier, on trouvait 30 000 combattants, soldats et policiers mais, selon une pratique très répandue jusqu'à ce jour, les soldats et les gradés donnaient une partie de leur solde à leurs supérieurs pour ne pas apparaître sur le terrain. Quand l'État islamique s'est présenté aux portes de Mossoul, il y avait trois fois moins de soldats que prévu pour défendre la ville. Ces derniers avaient été largement conditionnés par l'État islamique, qui avait diffusé, sur Internet, des vidéos de crucifixion et de décapitation de soldats. S'il existe un gouvernement irakien, il n'existe pas d'État. Ce pseudo-État s'est donc effondré, l'armée ayant déserté Mossoul, comme elle l'a fait pour Ramadi il y a quelques jours, sans combattre, comme si, pour une armée à majorité chiite, pour sa base ou pour sa direction militaire, mourir pour un territoire considéré comme étranger ne servait à rien.

Le système politique que le gouvernement irakien a imposé à la population, majoritairement sunnite, était un système de clientélisme meurtrier. Les gangs de quartiers faisaient régner la terreur sur la ville, avec l'aval du gouverneur, frère du vice-président sunnite irakien actuel, qui organisait des réseaux de corruption généralisée, suscitant des pénuries artificielles de denrées alimentaires de première nécessité pour faire flamber les prix, ayant la haute main sur les réseaux commerciaux de la ville, et s'en prenant aux habitants qui se rebellaient contre ce système, avec plusieurs dizaines d'exécutions extrajudiciaires.

Ces informations n'ont pas été relayées, les diplomaties ne chargeant pas les États ou les régimes qu'elles reconnaissent aux dépens d'acteurs non-étatiques. C'est toutefois quelque chose qu'il faut prendre en considération si l'on veut comprendre comment l'État islamique a été localement reçu par la population, lorsque les villes sont tombées les unes après les autres. L'État islamique n'aurait pu investir une ville de plus de deux millions d'habitants sans un soutien local populaire massif ! Les djihadistes, lorsqu'ils se sont emparés de Mossoul, ont été considérés comme des libérateurs.

L'État islamique s'est fait fort d'instaurer un État de droit qui a vite été comparé à l'État de non-droit qui régnait lorsque le gouvernement officiel de l'Irak faisait régner sa loi sur les villes arabes sunnites. Certaines actions de la lutte de l'État islamique contre la corruption ont été très largement médiatisées. En l'espace de quelques jours, les marchés ont été approvisionnés, et les prix parfois divisés par deux ou trois. La chasse contre la corruption généralisée a été très cruelle, avec des décapitations et des crucifixions en place publique. C'est quelque chose qu'il faut avoir à l'esprit.

Pour beaucoup d'habitants des villes conquises par l'État islamique, l'État de non-droit était représenté par le gouvernement, alors que l'État islamique représente un État de droit, même s'il ne s'agit pas des droits de l'homme, mais d'un droit basé sur la Charia, revu et revisité par un regard salafiste. Pour ceux qui ne s'opposaient pas à l'État islamique, il y a

eu, dans les premiers mois, un sentiment d'amélioration notable d'une situation devenue intolérable.

L'État central ne représentait donc plus que des partis communautaires religieux chiites. Par ailleurs, même s'il n'en a guère été fait état dans les médias, du fait de nos rapports amicaux avec le gouvernement régional kurde, lorsque l'État islamique s'est emparé de Mossoul, la direction kurde a joué un double jeu, notamment à travers la personne de Massoud Barzani, chef du parti démocratique du Kurdistan, qui s'opposait à l'Union patriotique du Kurdistan sur la question de savoir comment agir face aux rumeurs insistantes qui laissaient entendre que l'État islamique s'apprêtait à lancer une offensive sur Mossoul.

Massoud Barzani a proposé ses services à Nouri al-Maliki, chef du gouvernement irakien. Vous vous souvenez certainement que Nouri al-Maliki avait de très mauvais rapports avec les dirigeants kurdes, qu'ils soupçonnaient à juste titre de vouloir profiter de la menace djihadiste pour s'emparer des territoires disputés. C'est ce qui va se passer, au terme d'un accord ponctuel entre Massoud Barzani, une fois que le Gouvernement de Nouri al-Maliki lui aura fermé la porte au nez, prévoyant un partage des territoires conquis sur l'armée irakienne en déroute : Mossoul et sa plaine à l'État islamique, Kirkouk et sa région, ainsi qu'une partie des régions de Diala, au sud du Kurdistan, aux Kurdes.

C'est bien ce qui va se passer, le double jeu de la direction kurde devant permettre à l'État islamique de s'approcher de Bagdad. C'est seulement quand Bagdad sera directement menacée qu'il va y avoir une volte-face, sous la pression des proches de Jalal Talabani et de l'Union patriotique du Kurdistan, qui s'oppose à cette alliance avec les djihadistes. Ceci va remettre sur les rails l'alliance des Kurdes avec le gouvernement central de Bagdad, à majorité chiite, et bloquer toute avance des djihadistes sur la route de Bagdad, avec une prise en tenaille par les Peshmegas kurdes au nord et, de l'autre côté, par les milices chiites qui vont sauver Bagdad d'une occupation par l'État islamique, fin juin 2014.

C'est une première temporalité à court terme, mais il en existe une seconde, qui explique le succès de l'État islamique. Il s'agit de l'échec, depuis 2003, de la reconstruction politique sous patronage américain. Comme je l'ai dit, cette reconstruction politique s'est faite « à la libanaise » et au nom d'un communautarisme qui, contrairement au Liban, était inavoué.

À l'exception du fait ethnique kurde, gravé dans le marbre de la Constitution et reconnu à travers le fédéralisme, on ne trouve nulle part mention des Chiites et des Sunnites. Pourtant, pas un seul poste au sein du gouvernement ou de l'administration irakienne qui ne soit multiplié par trois ! Il existe un premier ministre chiite, deux vice-premiers ministres, sunnite et kurde, un président kurde et deux vice-présidents, sunnite et chiite. Tout est ainsi, si bien que les ministères irakiens ont très souvent accueilli à leur tête des gens qui ne sont pas placés là pour leurs compétences. Un ministre de la culture restera probablement dans l'histoire pour avoir surtout été chef de gang et de milice plutôt que ministre de la culture. Chacun a été promu en fonction d'un rapport de force négocié entre les trois grandes communautés du pays.

Ce système s'est trouvé à rebours du système précédent, sous lequel l'Irak a vécu entre 1920 et 2003, fondé par la Grande-Bretagne et qui donnait le monopole à des élites issues de la minorité arabe sunnite. Les Américains, face à la nécessité de la reconstruction, sans qu'il existe cependant un tropisme particulier en faveur des Kurdes ou des Chiites, se sont adressés aux exclus de l'ancien système.

C'est donc au duo branlant chiito-kurde que les Américains vont demander de reconstruire un État irakien. Le vice inhérent à ce type de système réside dans le fait qu'il fait toujours des exclus. Quand on est une minorité, on ne peut espérer autre chose qu'un statut de minorité, ce qui était évidemment inacceptable pour une communauté arabe sunnite, certes minoritaire en Irak, mais très largement majoritaire dans le monde arabe. Qui plus est, celle-ci avait monopolisé le pouvoir à Bagdad depuis toujours.

C'est en 2003, pour la première fois de l'histoire, que les Arabes sunnites perdent Bagdad. Leur destin, dans le système politique en place, qui ne pouvait être que celui d'une minorité marginalisée, sans pouvoir ni ressource, le pétrole et le gaz se trouvant majoritairement dans les zones chiites et kurdes, était inacceptable.

Ceci a été aggravé par l'échec des tentatives d'intégration des Arabes sunnites par les Américains grâce à la politique des conseils de réveil, qui visait à créer des réseaux de clientélisme en payant et en armant les ex-insurgés, à condition qu'ils se retournent contre al-Qaïda.

Lorsque les Américains ont quitté l'Irak, le Premier ministre irakien, Nouri al-Maliki, n'a pas tenu la promesse d'intégrer ces Arabes sunnites, qui constituaient l'élite militaire, même avant le régime de Saddam Hussein. Ceux-ci n'ont pas accepté la nouvelle situation, et ce sentiment d'exclusion s'est aggravé avec l'émergence des printemps arabes, qui ont eu également leur traduction en Irak.

C'est une chose que l'on ne sait pas : il y a eu en Irak, à partir de 2011, des mouvements pacifistes arabes sunnites, à Mossoul, Tikrit et Falloujah, qui entendaient protester contre l'autoritarisme de Nouri al-Maliki et contre la corruption et la marginalisation de leur communauté. Le gouvernement a choisi pour leur répondre d'utiliser l'artillerie lourde, de leur envoyer l'armée et d'utiliser les mêmes méthodes que celles que Bachar al-Assad utilisait contre son opposition, notamment avec le largage de barils bourrés de TNT sur des quartiers, des hôpitaux et des écoles considérés comme des bastions d'insurgés.

Il faut ajouter à cela le fait que l'embryon de classe politique arabe sunnite a été la cible d'accusations visant à l'éradiquer. La plus célèbre concerne le vice-président sunnite, Tareq al-Achemi, accusé en 2011 d'avoir voulu assassiner le Premier ministre. C'est fort possible : comme je l'ai dit, il n'existe pas d'État irakien. À Bagdad, chaque ministère dépend d'un parti communautaire, qui renvoie souvent à une base provinciale. Aucun ministre ne compte sur les services de l'État pour être protégé, mais sur ses propres milices. On a assez souvent assisté à des heurts entre milices, voire entre un ministre et un vice-ministre en désaccord.

Personnellement, je pense que Tareq al-Achemi n'était pas responsable de la tentative d'assassinat sur la personne du Premier ministre, mais que sa milice a dû se rendre coupable d'un certain nombre d'exactions. Toujours est-il que les Arabes sunnites, à partir de 2013, ont réalisé que leur intégration dans le système politique en place était devenue impossible.

C'est alors que l'État islamique en Irak et au Levant s'est présenté comme celui qui allait remédier à ces injustices. Les éléments de court terme et de moyen terme que j'ai mis en avant constituent une explication du basculement, à partir de 2013, d'une majorité arabe sunnite d'Irak, mais aussi de Syrie, qui s'est donnée à l'État islamique en Irak et au

Levant. On va alors voir, pour la première de fois de l'histoire de l'Irak, la communauté arabe sunnite se détourner de l'État irakien.

Ce n'est pas parce que l'État islamique dispose d'armes et d'argent qu'il gagne. Si l'État islamique en Irak et au Levant rencontre de tels succès, c'est parce qu'il est confronté à l'effondrement d'institutions étatiques. Il se veut le porte-parole d'un processus et a été, de tous les protagonistes, le premier à proclamer la mort de l'État irakien par la médiatisation de l'effacement de la frontière dite Sykes-Picot entre la Syrie et l'Irak, à travers une vidéo mettant en scène l'action d'un *bulldozer* qui effaçait une frontière injuste, visant à présenter l'État islamique comme le justicier d'une histoire récente, mais également lointaine, durant laquelle la minorité arabe sunnite en Irak avait été victime d'injustices, faisant référence à la trahison des promesses des alliés au lendemain de la première guerre mondiale.

En effet, les alliés avaient promis au chérif Hussein de La Mecque la constitution d'un royaume arabe unifié sur l'ensemble de la grande Syrie, incluant le Liban, la Syrie actuelle, la Transjordanie et la Palestine, et une partie du territoire irakien, notamment Mossoul, s'il se révoltait contre les Turcs. L'armée chérifienne a bien libéré Aqaba, Jérusalem et Damas, mais les nationalistes arabes ignoraient que Français et Anglais étaient engagés dans une diplomatie secrète, qui a abouti à la division du Moyen-Orient en deux zones d'influence, française et britannique. Ces deux zones devaient donner naissance, en violation des promesses faites aux Arabes, non à un grand État arabe unifié, mais à des mini-États arabes, qui allaient être chacun dans la ligne de mire de minorités, chrétienne pour le Liban, arabe sunnite pour l'Irak et, plus tardivement, druze, ismaélienne et alaouite pour la Syrie.

Ma démarche n'est pas une démarche militante ; il ne s'agit pas pour moi de cibler un péché originel et de considérer que certains États s'effondrent ou connaissent des crises du fait de leur genèse coloniale. Non. Il existe des États d'origine coloniale qui ont évolué et qui ont réussi à offrir une citoyenne partagée à leur population. Tel n'a pas été le cas des États irakien, syrien et libanais. Le premier d'entre eux à s'effondrer et à laisser la voie à un nouveau protagoniste est l'État irakien.

L'État islamique revendique un héritage de l'histoire. On le sait, il n'y a pas d'histoire, sauf l'histoire du temps présent. On a donc tendance, ici et là, à instrumentaliser l'histoire. Cela étant, il faut demeurer très vigilant, car la diabolisation d'un adversaire aussi redoutable que l'État islamique peut nous empêcher de le voir tel qu'il est, c'est-à-dire comme une organisation certes terroriste, mais qui comporte aussi un projet politique qui fonctionne, un projet étatique qui le différencie d'al-Qaïda, et comme celui qui entend s'imposer sur la scène moyen-orientale en tant qu'adversaire d'États prédateurs et répressifs, que ce soit en Syrie ou en Irak. C'est là une des suites des printemps arabes, qui ont permis à des sociétés civiles, convergentes parfois, mais maintenant le plus souvent divergentes, de s'exprimer. D'une certaine façon, on peut dire que l'État islamique est un monstre, mais qu'il peut en partie légitimement s'autoproclamer héritier des printemps arabes.

M. Christian Cambon, président. - Merci de nous avoir brossé un portrait à la fois très documenté et très inquiétant du développement de l'État islamique dans cette région du monde.

Que l'Occident doit-il faire face à cette situation ? Il y a encore quelques semaines, l'État islamique apparaissait « en peau de panthère ». Les cartes qui viennent d'être publiées dans la presse aujourd'hui même montrent un État géographiquement constitué.

L'attitude des Américains laisse pantois : ils affirment que, malgré la perte de Ramadi, tout va bien, que la guerre contre Daech continue et que la situation va se retourner. L'Europe et la France regardent tout cela avec interrogation et inquiétude.

Vous avez beaucoup parlé de l'Irak et de la Syrie, mais on pourrait parler de ce qui se passe en Libye, plus proche de nos frontières.

De votre point de vue, compte tenu de la connaissance particulièrement aiguë que vous avez de cette situation, que l'Occident doit-il faire ? Doit-on assister aux événements en attendant qu'ils s'achèvent ? Cela finira-t-il jamais ? L'État islamique ne négocie rien et ne tend aucunement la main pour parler de quoi que ce soit. Certains pays sont menacés, comme la très fragile Jordanie, qui croule sous le poids des réfugiés. L'Arabie saoudite peut également être parmi les prochains pays menacés.

M. Pierre-Jean Luizard. - C'est une question difficile, à laquelle il n'y a pas de réponse totalement satisfaisante, mais il existe quand même plusieurs certitudes que nous devrions prendre en compte.

Tout d'abord, le système étatique moyen-oriental que nous avons connu ne renaîtra pas de ces cendres. La question est donc de savoir quoi faire face à des États comme l'État irakien, qui sont en phase d'effondrement.

Je peux illustrer ce dilemme à travers une initiative américaine récente. Les Américains ont compris, je crois, - même s'il existe des divergences au Congrès entre républicains et démocrates - que l'armée irakienne ne fait pas le poids devant l'État islamique, et qu'il vaut mieux s'adresser directement aux Kurdes et aux Arabes sunnites.

Un vote d'intention récent du Congrès américain envisageait l'armement des forces armées kurdes et d'une garde nationale arabe sunnite, comme s'il s'agissait d'ethnies indépendantes, sans passer par le gouvernement central irakien. Vous imaginez la levée de boucliers de la part des officiels irakiens et, plus précisément, des Chiïtes qui se veulent, parce qu'ils sont majoritaires en Irak mais qu'ils se savent minoritaires à l'échelle du monde arabe, les derniers gardiens du temple de l'État irakien !

La réaction de Moqtada al-Sadr a été extrêmement véhémement : il a en effet menacé directement les Américains, s'ils mettaient en application, je cite, « *leur plan américano-sioniste de division de l'Irak sur des bases confessionnelles* ». À sa suite, on a vu le Premier ministre irakien Haïder al-Abadi dénoncer ce plan, et l'ayatollah al-Sistani a surenchéri en disant combien il réprouvait une telle initiative.

La question se pose effectivement : existe-t-il une solution politique dans le cadre des institutions irakiennes actuelles ? Je ne le pense pas. Le gouvernement irakien ne représente plus l'ensemble de la population irakienne. Même si l'on trouve des Kurdes au sein du gouvernement, ils n'y sont que pour des raisons tactiques, et force est de constater qu'ils ne représentent pas l'immense majorité des Arabes sunnites qui, malgré quelques défections, continuent à prêter allégeance à l'État islamique.

C'est donc un gouvernement, plus qu'un État, qui représente une partie de la société, et surtout des partis religieux chiïtes, et qui, même s'il le voulait, ne pourrait s'ouvrir. On a beaucoup glosé sur les pressions occidentales sur Nourine al-Maliki, visant à l'inciter à inclure les Arabes sunnites dans le gouvernement. Toutefois, on n'a pas pris en compte le fait

que Nourine al-Maliki n'avait pas les moyens d'imposer son autorité. Même qu'il avait voulu les inclure, il ne le pouvait pas. Tout ce qu'il donne aux uns, ils le retirent en effet aux autres, c'est-à-dire à sa propre base « politique », et plutôt confessionnelle.

Ce système « à la libanaise », qui fonctionne déjà très mal au Liban, ne peut fonctionner dans le cadre de communautés aussi importantes que les trois grandes communautés irakiennes. La question qui se pose pour les diplomaties occidentales est de savoir si elles doivent ou non reconnaître que l'action militaire ne mènera à rien, sinon à renforcer l'État islamique, qui nous présente comme une coalition de « croisés dirigée contre l'islam ».

La question se pose aussi de savoir jusqu'où aller dans la reconnaissance de l'autonomie par rapport à un gouvernement qui n'est plus représentatif des Kurdes, ni des Arabes sunnites. Cela a déjà été le cas lorsque nous avons reçu des généraux kurdes. On ne dissociera pas les Arabes sunnites de l'État islamique si on ne leur offre pas mieux que l'État islamique. Or, l'État islamique, localement, a donné le pouvoir aux acteurs locaux, ce qui constitue ce qu'une tribu ou un quartier peut désirer dans le contexte actuel. Tant qu'on ne fait pas mieux et qu'on n'apporte pas un projet politique à une communauté qui s'estime à juste titre discriminée, il n'y aura pas de résultat, encore moins si notre action se limite à des bombardements aériens.

M. Christian Cambon, président. - La parole est aux commissaires.

Mme Josette Durrieu. - Vous avez fait le choix de parler de « l'État islamique » ; or, depuis plusieurs mois, nous avons fait le choix d'éliminer le mot d'« État » et de parler de « Daech ». Je crois qu'il serait bon de maintenir ce choix car, vous l'avez dit, ce n'est ni un État de droit, ni un État de non-droit. Prononcer le mot d'État, c'est déjà le reconnaître !

En second lieu, vous avez estimé qu'il ne s'agissait pas d'une organisation militaire. Néanmoins, ils ont tout ce qu'il faut pour constituer une force militaire : des armes, de l'argent pour acheter les troupes, ce qu'ils font, y compris chez nous. L'arsenal est grand !

Il ne faut donc pas se cacher derrière cet argument : ce n'est pas une organisation militaire. Néanmoins, ils se battent sur le terrain avec des armées, des armes et des moyens, sans compter l'Internet, qu'ils maîtrisent largement.

Vous avez raison de dire qu'il s'agit d'un ordre nouveau : à nous, en termes politiques d'essayer de mieux le percevoir et mieux le définir, et surtout d'étudier ce que peut devenir la dynamique qu'il a créée.

Par ailleurs, Daech n'est pas né de rien, en décembre 2013. J'aurais aimé que vous analysiez davantage les origines de ce monstre. Qui a participé à sa naissance ? On le sait un peu, mais c'est une première analyse à réaliser.

En second lieu, quel a été le rôle de la communauté internationale ? Je suis surprise que vous parliez des Chiites, des Sunnites, et que vous n'évoquiez jamais l'Iran, l'Arabie saoudite, la Turquie, voire la Russie !

Je connais bien la Turquie et le problème des Kurdes. Il faut évoquer le rôle de ce pays, notamment par rapport aux Kurdes. Vous parlez en permanence de l'Irak ; je ne centrerai pas tout sur l'Irak, puisqu'il n'en restera bientôt plus rien. Néanmoins, ce sont les Kurdes de Syrie et d'Irak qui se battent sur le terrain, et non ceux de Turquie.

J'étais à Kobané il y a deux semaines. J'y suis entrée par la Turquie. Il faudrait étudier le rôle de la Turquie de plus près. On a tous vu ces images, à quelques kilomètres de Kobané, des troupes turques qui ne participaient pas à la guerre.

Kobané, ville de 200 000 habitants, est maintenant détruite. Les 50 000 réfugiés qui en étaient partis sont aujourd'hui revenus. La Turquie empêche aujourd'hui l'aide humanitaire de passer. Il faut donc que la communauté internationale réclame très vite un couloir humanitaire. La vie de 50 000 réfugiés, dans Kobané et les villages voisins, en dépend. C'est cette analyse des perspectives politiques qu'il faudrait faire !

M. Aymeri de Montesquiou. - Votre analyse de la genèse de l'État islamique est juste, mais il ne faut pas ignorer le rôle qu'ont pu jouer le Qatar et l'Arabie saoudite dans son financement. Il n'est par ailleurs pas concevable que les services de renseignement américains n'aient pu prévoir que 200 000 kilomètres carrés allaient être occupés par cette force.

Il ne faut pas non plus ignorer un aspect politique de l'État islamique, qui réside dans le fait que beaucoup d'officiers baasistes encadrent aujourd'hui l'État islamique. Les tribus irakiennes ont également joué un rôle important.

Personne ici ne sait qu'il y a eu des escarmouches et des morts entre le PDK et l'UPK. Le gouverneur de Mossoul se trouve aujourd'hui à Erbil. C'est un Orient un peu compliqué que celui-là !

Il faut également évoquer la volonté américaine de supprimer tous les gouvernements exprimant le nationalisme arabe, qui ont partout disparu. C'est un point majeur.

Je rejoindrai enfin Mme Durrieu pour dire qu'on ne peut oublier l'aspect militaire des choses. On déplore quand même un certain nombre de morts ! On compte bien entendu des Peshmergas parmi ceux qui ont combattu, mais aussi des membres du PKK, et de son excroissance, le PID de Syrie, ainsi que des Iraniens. Même si l'on fait une analyse sociologique, on ne peut ignorer les horreurs commises par Daech, qu'il faut éradiquer.

Selon vous, l'Iran peut-il jouer un rôle majeur dans l'éradication de l'État islamique, si vous préférez employer ce terme, puisqu'il faut forcément des troupes au sol pour l'éliminer en Syrie et en Irak ?

M. Pierre-Jean Luizard. - En ce qui concerne l'appellation « Daech » ou « État islamique », vous vous souvenez tous qu'il y a eu débat au ministère des affaires étrangères, et que notre ministre avait demandé de pas utiliser le terme d'« État islamique », celui-ci suggérant que l'on reconnaissait à cette organisation les qualités d'État et d'islamique.

Je pense que c'est légitime pour vous, élus, mais cela ne l'est pas à un chercheur. Nous tentons de cerner une réalité. Rien ne sert de faire un tour de passe-passe pour diaboliser l'État islamique. Celui-ci a-t-il les qualités d'un État en formation ? J'en suis désolé, mais il les a ! Il a un pouvoir exécutif, avec le Calife, un pouvoir judiciaire, avec des réseaux de juges religieux qui rendent la justice et la font appliquer en fonction de la Charia. Il existe peu de pouvoirs législatifs, la Charia en faisant office, mais l'État islamique dispose aussi d'une armée, d'un système fiscal, où chacun paie des impôts en fonction de son statut confessionnel et de sa richesse, d'un drapeau.

Seule différence, l'État islamique ne veut pas de frontières. Ce n'est pas, ainsi qu'on l'a dit, un État avec lequel on peut imaginer un jour signer un traité de paix. C'est un État qui est en guerre contre les démocraties occidentales et contre les États de la région.

Utiliser le terme de « Daech » - qui veut d'ailleurs dire la même chose qu'« État islamique » en arabe - constitue donc une sorte de méthode Coué peu utile.

Enfin, pour ce qui est du terme « islamique », Daech est-il musulman ou non ? Je ne suis pas une autorité religieuse musulmane. Dès l'instant que quelqu'un me dit agir au nom de l'islam, je suis obligé de le croire. Force est de reconnaître qu'une majorité d'Arabes sunnites d'Irak fait allégeance à l'État islamique. En Syrie, et au-delà, au Liban, en Libye, au Yémen et dans le Sinaï, beaucoup de groupes salafistes, profitant de la crise de l'autorité religieuse dans l'islam sunnite, font aujourd'hui allégeance à l'État islamique. Rien ne me permet de dire qu'ils sont en dehors de l'islam.

Certes, l'État islamique est doté d'une organisation militaire et d'une puissance financière, mais on ne gagne par une guerre, on ne conquiert pas des territoires sans raisons politiques objectives. L'État islamique est né en 2006 en Irak, grâce à l'union de six ou sept groupes djihadistes salafistes, parmi lesquels al-Qaïda en Irak qui, à la différence de la Syrie, fait partie de l'État islamique. On y retrouve d'anciens baasistes, des tribus arabes sunnites, *l'establishment* religieux sunnite de l'époque de Saddam Hussein et des notables locaux, dont certains ont été retournés entre 2005 et 2008 pour les besoins des conseils de réveil.

On enregistre très peu de défections. C'est là aussi une chose qu'il faut prendre en compte. Les quelques tribus qui ont eu maille à partir, de façon sanglante et éradicatrice, avec l'État islamique sont des tribus très impliquées avec les Américains ou, en Syrie, très impliquées avec le régime de Bachar al-Assad.

Quant au rôle des États voisins et à la dimension communautaire du conflit en Irak, elle est confessionnelle - chiite et sunnite - et ethnique - arabe et kurde. Ce ne sont ni la Turquie, ni l'Iran, ni l'Arabie saoudite qui ont créé les contradictions dans lesquelles se débattent les Irakiens aujourd'hui. C'est véritablement un problème irakien. Il est vrai que les États de la région aggravent une situation déjà tendue, mais l'origine de la question irakienne se trouve en Irak, non à Riyad ou à Téhéran.

L'influence que les Iraniens ont en Irak est un peu à l'image de l'influence de l'État islamique dans ce pays. L'effondrement est la véritable cause du chaos que connaît aujourd'hui cet État. Tant qu'on ne traitera pas cette question, on ne pourra rien faire ? L'État irakien n'est d'ailleurs pas le seul à s'effondrer. D'autres, comme le Yémen, la Libye, ou la Somalie sont dans la même situation.

Une réflexion globale est probablement à engager : devons-nous continuer à faire la politique de l'autruche en continuant à reconnaître des gouvernements et des États qui, visiblement, ne sont plus représentatifs, ou sont extrêmement engagés dans des politiques criminelles, comme c'est le cas du régime de Bachar al-Assad ?

M. Joël Guerriau. - Vous avez déjà répondu à des questions que je me posais, en particulier sur la notion même d'État islamique. Je rejette cette notion ; je pense que ce n'est pas une bonne chose que de considérer qu'il s'agit d'un État.

Vous l'avez dit vous-même, l'identité d'un État est avant tout délimitée par un territoire. Or, en l'espèce, Daech n'a pas de territoire. Vous avez dit que la force de cette organisation n'était pas militaire, qu'elle pouvait être vaincue mais qu'elle renaîtrait. Avant toute chose, il s'agit d'un mouvement, qui peut naître en tout lieu et à tout instant.

Considérer Daech comme un État donne le sentiment qu'il existe une délimitation du risque ; or, pour moi, il n'en existe pas. Daech peut renaître à tout instant dans d'autres endroits et s'implanter solidement sur d'autres territoires. Je pense à Gaza, au Yémen, à la Libye ou à la Tunisie. Quel est le niveau de risque ? Encore une fois, se focaliser sur ce thème de l'État islamique donne le sentiment, compte tenu de notre culture et de notre identité, que les choses sont délimitées. Pour moi, elles ne le sont pas : le risque est bien plus grand !

M. Michel Boutant. - Tout d'abord, pourquoi l'État islamique - ou Daech - séduit-il tant de combattants étrangers et européens ?

En second lieu, existe-t-il des risques d'extension et de convergence avec al-Qaïda, dans la mesure où cela s'est déjà produit dans certains États ?

Mme Christiane Kammermann. - Daech, c'est l'horreur. Cette organisation s'infiltré partout ! De cela, vous n'avez pas beaucoup parlé. On sait que Daech veut détruire tous les symboles culturels. De cela vous n'avez pas parlé non plus. Nous craignons, en France, de connaître des attentats à Notre-Dame de Paris, au Louvre, etc. Cela soulève beaucoup d'inquiétudes parmi nos concitoyens.

Ma collègue a parlé de « monstre » : elle a raison ! Il n'existe pas de qualificatif suffisant pour définir ces individus. Que peut-on faire pour faire reculer le monstre, voire l'anéantir ? N'avons-nous pas été légers ? N'avons-nous pas trop attendu pour agir ? N'est-ce pas trop tard ? Beaucoup sont très pessimistes et ne voient pas comment arrêter Daech. Je préfère le terme de « Daech » à celui d'« État islamique » : beaucoup de musulmans se plaignent en effet que l'on puisse les confondre avec d'autres !

M. Pierre-Jean Luizard. - S'agissant de l'État islamique, je pense que nous sommes confrontés à une nouvelle forme de construction étatique, même si cela nous déplaît. Le projet de l'État islamique est très différent de celui d'al-Qaïda. Al-Qaïda en Irak n'avait pas d'autre projet que d'utiliser les Arabes sunnites comme chair à canon dans la guerre qu'al-Qaïda menait contre les Américains et contre les Chiïtes. L'État islamique n'a pas de frontière parce qu'il ne reconnaît pas des frontières qu'il déclare comme injustes et coloniales. Il a effacé la frontière en un point où elle est particulièrement artificielle, où elle divise la vallée de l'Euphrate entre la Syrie et l'Irak.

Je crois qu'il n'est pas utile de faire l'impasse sur une volonté affichée d'un adversaire, qu'il met en pratique et qui explique la popularité dont il continue à bénéficier aux yeux d'une partie des populations qu'il a conquises.

En ce qui concerne al-Qaïda et l'État islamique, comme je l'ai dit, le berceau de l'État islamique est l'Irak, mais il s'est étendu au-delà, profitant de la crise des États régionaux, et notamment de la crise de l'État syrien. En Syrie, deux grandes zones culturelles ont accueilli des rivaux sur le champ djihadiste salafiste. Il y a ce qu'on appelle le Levant, c'est-à-dire la Syrie des grandes villes et la Syrie rurale - Alep, Homs, Hama, Damas - qui sont plutôt le fait de Jabhat al-Nosra, branche officielle d'al-Qaïda en Syrie. Les territoires de l'est, davantage de culture bédouine, plus proches de l'Irak, sont le fait de l'État islamique.

Les relations entre ces deux mouvements sont des relations de concurrence, mais on a vu que l'attraction de l'État islamique avait permis à celui-ci de s'emparer de Raqqa et de Deir ez-Zor contre Jabhat al-Nosra. Récemment, dans le camp palestinien de Yarmouk, près de Damas, une collaboration a permis à l'État islamique de s'emparer pendant plusieurs heures de ce camp aux portes de la capitale.

Enfin, je n'ai pas le temps de traiter en quelques secondes la question de l'attractivité de l'État islamique. Elle nous emmène sur un volet européen qui prendrait du temps.

M. Christian Cambon, président. - Vous reviendrez !

M. Pierre-Jean Luizard. - Je pense que les solutions sont très difficiles. J'avoue que je ne suis guère optimiste. On le voit avec la politique américaine, quoi que l'on fasse, on tombe dans une forme de piège si on aide le gouvernement central. En aidant d'autres protagonistes que le gouvernement central, ne contribue-t-on pas au délitement de ces États ?

La question est très difficile à résoudre. N'avons-nous pas intérêt à anticiper un processus irréversible, plutôt que de maintenir la fiction d'États représentatifs à l'origine même des crises que connaît le Moyen-Orient ?

Que peuvent faire nos démocraties européennes et occidentales face aux menaces terroristes ? C'est un problème lié, qui a sa propre cohérence, mais je ne suis pas optimiste.

Je ne vais pas engager ici une analyse de fond, mais je ne crois pas à la formation d'un islam gallican et républicain, tel que notre Premier ministre le souhaite. Je pense que c'est une illusion, et qu'il ne verra hélas jamais le jour !

M. Christian Cambon, président. - C'est sur ces paroles peu encourageantes que nous allons conclure cette audition.

Merci de nous avoir apporté ces informations.

La réunion est suspendue à 10 heures 40 pour quelques instants.

Audition de Mme Myriam Benraad, chercheuse affiliée au CERI et associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) : Sunnites et chiïtes au prisme de Daesh

La commission auditionne Mme Myriam Benraad, chercheuse affiliée au CERI et associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), sur les sunnites et chiïtes au prisme de Daesh.

M. Christian Cambon, président. – Mes chers Collègues, nous accueillons à présent Mme Myriam Benraad, chercheuse affiliée au CERI et associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), sur le thème : « Sunnites et chiïtes au prisme de Daesh ». Madame, les derniers événements survenus en Syrie et en Irak montrent que la progression de Daesh est loin d'être enrayée et qu'il est plus que jamais nécessaire, si l'on veut espérer le combattre efficacement, de comprendre le phénomène que constitue ce groupe terroriste devenu un quasi-État.

Or, la difficulté d'une telle compréhension réside notamment dans la complexité des relations que le groupe terroriste entretient avec les différentes composantes religieuses présentes en Irak et en Syrie.

Pourriez-vous en particulier nous éclairer, d'une part, sur le « champ » sunnite dans ses aspects religieux mais aussi politiques et civils, avec notamment la question des tribus dont le soutien à Daesh est souvent présenté comme un élément déterminant de la puissance de l'organisation terroriste, d'autre part, sur la manière dont la communauté chiite est également concernée par la progression de Daesh ?

Par ailleurs, les conséquences du conflit sont loin d'être confinées aux seuls territoires irakien et syrien. D'abord, les millions de réfugiés déstabilisent les pays voisins, en particulier la Turquie, la Jordanie et le Liban. Ensuite, certains États de la région peuvent instrumentaliser les différents groupes ou tendances religieuses au sein de la Syrie et de l'Irak afin de promouvoir leurs propres intérêts. Ainsi, quelles sont les stratégies mises en œuvre par l'Égypte, par la Jordanie ou encore par les pays du Golfe ?

Je vous laisse à présent la parole.

Mme Myriam Benraad. – Les ferments de la catastrophe que constitue l'émergence de l'État islamique à l'été 2014 étaient présents dès 2004-2005 sous le poids des conséquences désastreuses suscitées par l'occupation américaine. Il faut à cet égard rappeler un épisode décisif, celui des deux sièges militaires américains dans la ville sunnite de Fallouja (province d'Al-Anbar, dans le grand Ouest irakien) courant 2004. Les soldats américains, qui utilisaient alors une école comme poste d'observation, ont ouvert le feu sur des manifestants qui en réclamaient la réouverture. Jusqu'alors, les pouvoirs locaux, notables et imams, avaient adopté une attitude plutôt attentiste pour éviter un bain de sang après l'effondrement de toutes les structures étatiques. Cet événement a enraciné un profond malentendu entre les sunnites, l'armée américaine et les nouvelles autorités irakiennes perçues comme collaboratrices. C'est également en réponse aux événements de Fallouja que quatre contractuels de Blackwater ont été pris en embuscade et tués par des insurgés sunnites au début de l'année 2004, puis leurs corps calcinés suspendus du haut de l'un des deux ponts de Fallouja, ce qui a fait comprendre à l'opinion publique américaine, pour la première fois, dans quel borborygme son armée était engagée.

L'ordre politique établi au printemps 2003 par l'Autorité provisoire de la coalition sous la houlette de l'administrateur civil américain Paul Bremer a tout entier reposé sur une stigmatisation des sunnites, mécaniquement associés au régime baassiste et accusés de tous les maux alors même que toutes les composantes de la société irakienne avaient fait le jeu du régime, comme le prouve la destruction ordonnée par l'ancien Premier ministre irakien Nouri al-Maliki de certains dossiers de « dé-baassification » qui concernaient des figures politiques chiites proches de lui. Cette diabolisation s'est traduite par une purge anti-sunnite dans tout l'appareil d'État et les administrations, les personnes mises à l'écart se trouvant démunies et choisissant de prendre les armes contre l'occupant, armes qui n'ont pas été déposées à ce jour. Une autre erreur a consisté dans le démantèlement de l'armée, dont les hauts gradés et cadres étaient majoritairement sunnites depuis l'époque ottomane.

Avant de poursuivre, je voudrais souligner qu'avant la chute de Saddam Hussein en 2003, les sunnites ne se voyaient pas tant comme sunnites que comme citoyens irakiens. Cela vaut d'ailleurs aussi pour les chiites. À titre d'exemple, les mouvements nationalistes et le parti communiste comprenaient en leur sein de nombreux chiites, chrétiens et juifs.

Les sunnites ne comprennent toujours pas pour quelle raison ils ont été réduits à une minorité et pourquoi ils subissent les discriminations politiques et juridiques associées à ce statut. Les manifestations intervenues en 2012 et 2013 avant la prise de contrôle de Daesh se voulaient initialement pacifiques, réclamant l'égalité des droits, la libération des détenus qui n'avaient pas été jugés équitablement, la réhabilitation politique des sunnites ainsi que leur réintégration dans les institutions, en particulier dans l'armée.

Ce divorce s'est accentué après le retrait militaire américain de décembre 2011 car le Premier ministre d'alors, Al-Maliki, n'a pas tenu sa promesse de réconciliation et a qualifié les sunnites alternativement de terroristes et de baassistes, mettant en œuvre une répression tous azimuts. C'est à partir de ce moment que la population sunnite s'est laissée happer par Daesh. Il s'agissait d'ailleurs plutôt d'un choix de résignation, ces populations se ralliant à un projet qui avait le mérite de mettre fin à leur oppression et de leur offrir une certaine existence politique et socio-économique. Fin 2013, Al-Maliki a choisi de démanteler le camp sunnite de manifestants à Ramadi, d'où était partie la contestation. Dès lors, la progression de Daesh a été très rapide.

Cette progression était d'autant plus aisée que les membres de Daesh sont des fils du pays. Ils se sont donc adressés directement aux notables locaux et aux tribus, et leur ont promis qu'ils récupéreraient une partie de ce pouvoir politique et de cette autorité sociale qui leur avait échappé au profit de l'autorité centrale, en échange de leur coopération ou, à tout le moins, de leur passivité face à l'assaut des djihadistes. N'oublions pas que les tribus avaient été particulièrement frustrées au lendemain de leur mobilisation aux côtés des l'armée américaine en 2007-2008, qui visait déjà à l'époque l'État islamique, cette mobilisation n'ayant abouti à aucun partage du pouvoir. Au lieu d'intégrer ces combattants et les repentis de Daesh au sein de l'appareil militaire et de sécurité, Al-Maliki a en effet dissous ce mouvement et favorisé le retour des tribus et des anciens insurgés repentis dans le giron de l'État islamique.

Le général Allen, proche du général Petraeus, a bien tenté de s'appuyer à nouveau sur ces tribus. Apprécié et considéré par les cheikhs de la province d'Al-Anbar, il souhaitait les remobiliser dans un cadre plus institutionnalisé qu'à l'époque de G.W. Bush, à travers la création, au sein des provinces, d'une garde nationale parallèle à l'armée irakienne afin, dans un deuxième temps, de recréer un appareil militaire et sécuritaire de ce nom. Cette tentative, certes intéressante, s'est heurtée au refus du gouvernement central dominé par les chiites de livrer aux tribus les armes fournies par les Américains. Les chefs de tribus se plaignent ainsi d'être obligés d'acheter leur armement pour des milliers de dollars au marché noir, ces armes provenant d'ailleurs souvent de soldats de l'armée irakienne impliqués dans la contrebande.

Plus généralement, l'armée irakienne est foncièrement discréditée. Elle a déserté à Mossoul et récemment à Ramadi. Elle est considérée par la population comme corrompue et gangrénée de l'intérieur par les milices chiites, sans même évoquer ici son usage immodéré du racket. Son rejet par les sunnites explique pourquoi les djihadistes ont été perçus comme des libérateurs en 2014.

La stratégie américaine va devoir évoluer : au-delà de l'opportunité de poursuivre ou non les frappes aériennes, il est nécessaire de recourir en tout état de cause, sur le terrain, à des acteurs locaux prêts à combattre Daesh et à coopérer pour la restauration de la sécurité et d'un embryon d'institutions légitimes. Le Congrès américain a proposé d'armer directement les tribus ; cette idée est opportune si l'on souhaite concrètement résister à Daesh.

Pour autant, en Irak, notamment dans la presse, l'idée d'armer les tribus est perçue comme une nouvelle ingérence des États-Unis, comme une énième volonté de diviser l'Irak. Dans le même temps, l'État irakien est complètement à la solde des milices chiites dont il ne peut se passer pour conduire ses opérations et qui poursuivent une logique confessionnelle similaire à celle de Daesh. On a bien vu à Tikrit puis à Ramadi que le gouvernement irakien, lui-même discrédité, était contraint d'avoir recours à ces milices chiites, les fameuses « unités de mobilisation populaire ». Dans ces conditions, on peut craindre une nouvelle guerre civile semblable à celle qui avait pris place en 2006.

Il est indispensable à présent de s'appuyer sur des autorités politiques locales, qui font dramatiquement défaut et que Daesh assassine d'ailleurs systématiquement pour prévenir toute forme de dissidence dans les territoires qu'il contrôle. La population tend pour sa part à se ranger du côté du plus fort et nous avons donc déjà manqué une fenêtre d'opportunité en ne mobilisant pas les tribus et les officiers sunnites à temps. Ce choix impliquerait également des négociations et une amnistie, question qui n'a jamais véritablement été envisagée mais qui va nécessairement se poser.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La France a fait le choix du rapprochement avec les dynasties sunnites, au profit de quelques marchés juteux et au détriment de l'Iran. Alors qu'il existe une contradiction entre détruire Daesh et renforcer notre influence économique, pourrions-nous sortir de cette guerre entre sunnites et chiites ? La stratégie à court terme de la France est-elle bonne ? Finalement, ne risque-t-elle pas de s'aliéner tous les acteurs et ne rate-t-elle pas son approche de la lutte contre le djihadisme ?

Mme Myriam Benraad. – Il est hypocrite de dire que les monarchies sunnites du Golfe sont étrangères à Daesh. On peut discuter des voies que le soutien au « Califat » a pu prendre mais il est réel sur le plan idéologique, y compris de la part d'une partie importante du monde musulman sunnite. Certaines autorités dans la région en ont d'ailleurs profité pour exfiltrer leurs dissidences internes, critiques des familles régnantes dont la légitimité est mise en cause. Le problème du retour de ces opposants convertis au djihadisme salafiste commence néanmoins à se poser. La réaction actuelle de certaines autorités sunnites, notamment dans la péninsule, s'apparente finalement à celle du créateur de Frankenstein qui perd le contrôle du monstre qu'il a façonné. Des camps de réhabilitation des djihadistes ont été mis en place dans ces pays, par exemple en Arabie saoudite, mais les résultats sont peu probants. Une partie de la jeunesse est à la dérive dans ces pays, même si l'Occident ne le perçoit pas. Il existe bien des liens : ainsi, durant l'occupation, les prédicateurs irakiens les plus radicaux trouvaient des relais en Arabie saoudite et dans d'autres monarchies du Golfe, et y occupaient le devant de la scène médiatique.

En ce qui concerne l'Iran, il faut cesser de caricaturer la situation en opposant des soi-disant gentils et des soi-disant méchants. Il existe des rapports de force entre les différents pays de la région, des surenchères identitaires et des guerres par procuration. Il est illusoire, comme le souhaitait le Président Obama, de tenter de « régionaliser » le règlement de la crise. L'Iran exerce un droit de veto de fait sur les nominations au sein du gouvernement irakien, lequel a besoin de l'appui de Téhéran et des milices qui lui sont adossées pour se maintenir au pouvoir.

Personnellement, je suis plutôt critique de la politique menée par la France, qui ne développe pas réellement de politique envers l'Irak et le Moyen-Orient. Il est indispensable de repenser notre stratégie. Voici un exemple : nous parlons en permanence d'inclusivité, mais ce terme en vogue ne signifie rien pour les Irakiens ! Les différentes personnalités auxquelles

on pourrait penser pour intégrer un gouvernement « inclusif » n'ont en fait aucune légitimité, aucun relais sur le terrain. Or, il est nécessaire de redonner de la sécurité à la population pour qu'elle puisse faire confiance à nouveau dans des autorités. Pour cela, il faut s'appuyer sur les notables locaux, les tribus, les officiers, comme cela a été fait, avec succès, en 2007-2008.

M. Joël Guerriau. – Merci, Madame, pour votre éclairant exposé. Le tableau que vous nous présentez fait froid dans le dos, et ne laisse pas d'être inquiétant. La démocratie et l'État de droit ont-ils encore quelque avenir en Irak ? Les mouvements sunnites modérés peuvent-ils jouer un rôle en ce sens et éviter que le terrorisme ne s'installe durablement dans ce pays ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Que sait-on du chef de Daesh, Abou Bakr al-Baghdadi ? Quel est le « premier cercle » du pouvoir, à la tête de ce proto-État qu'est Daesh ?

Mme Myriam Benraad. – Soyons francs, il ne reste aujourd'hui pas grand-chose de la démocratie en Irak ; il en restait déjà assez peu en 2010, au lendemain des élections. Des espoirs s'étaient pourtant levés, alors ; les Irakiens, pour la première fois depuis 2003, avaient voté pour des projets politiques, et non en fonction de leur appartenance communautaire. Mais Nouri al-Maliki a dépossédé de sa victoire son concurrent Iyad Allaoui, un chiite laïc qui était très populaire, et par la même occasion les électeurs sunnites de celle-ci alors que ces derniers aspiraient à une réconciliation nationale, à des réformes et à la restauration d'un État de droit. Al-Maliki s'est d'ailleurs présenté comme le restaurateur de cet État de droit, dont la coalition qu'il conduisait avait emprunté le nom. Aujourd'hui, non sans paradoxe eu égard à son bilan et à une manière de gouverner qui avait ironiquement fini par ressembler à celle de Saddam Hussein, il conserve une certaine audience en Irak. Il n'a pas disparu de la vie politique, il est vice-président et dispose d'une influence importante grâce à certains cercles de pouvoir qu'il a su verrouiller. Il tente de se reconstruire une image positive face à l'échec de son successeur Haïdar al-Abadi. Sa carrière est loin d'être terminée : l'Irak aspire à un homme fort ; le pays est sans doute prêt à renouer avec la dictature, par lassitude, afin de retrouver l'ordre public ; alors que le gouvernement est en difficulté, Al-Maliki pourrait tirer profit de la situation.

Il n'y a plus guère de modérés sur la scène politique irakienne. On pouvait en effet qualifier comme « modérés », pour l'essentiel, les Frères musulmans dans le champ islamiste sunnite ; or ils ont été laminés par Al-Maliki, qui a traqué un grand nombre de sunnites. Ne demeurent, aujourd'hui, que quelques tribus et les officiers. Je crois que ceux-ci sont appelés à jouer un rôle clé, à la condition que le gouvernement irakien le leur permette en proposant les amnisties nécessaires – elles me paraissent incontournables si l'on vise une sortie de crise, malgré les nombreuses réticences qui s'expriment, notamment dans le camp chiite.

Abou Bakr al-Baghdadi appartient quant à lui à la génération « embargo ». Il a occupé un certain nombre de petits emplois en Irak et a fini prédicateur salafiste dans une mosquée de Bagdad ; c'est à cette époque qu'il s'est radicalisé. Après 2003, il s'est rapproché du Jordanien Abou Moussab Al-Zarqaoui, qui avait pris la tête de la branche irakienne d'Al Qaïda jusqu'à sa mort dans un raid américain en 2006. Puis il a succédé à Abou Omar al-Baghdadi, premier émir de l'État islamique d'Irak, dont il était un des lieutenants. On constate à travers cet exemple que les successions sont préparées à l'avance au sein de Daesh.

Le premier cercle du pouvoir de l'organisation djihadiste est constitué d'une élite irakienne, issue du parti Baas et salafiste. Les Baassistes, en effet, ont joué un rôle majeur dès le début de l'insurrection irakienne, dans la mesure où ils disposaient de la connaissance des lieux de dépôts d'armes, de la compétence militaire requise, et d'un ensemble de réseaux et de

liens personnels qui leur ont permis de former très rapidement des groupes, dans une parfaite clandestinité dont ils étaient familiers. On ne peut opposer, comme on le fait souvent dans la presse, Baassistes et islamistes. Dès les années 1990, une partie de l'appareil d'État irakien était radicalisée : Saddam Hussein avait utilisé les islamistes comme un levier de légitimation interne après sa débâche contre l'Iran et au Koweït. Le parti Baas n'a jamais été laïc ; sa base était conservatrice. Au reste, les milieux d'État et religieux étaient très largement imbriqués, souvent au sein des mêmes familles.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le Kurdistan irakien semble renforcé par l'action des *peshmegas*. Malgré l'opposition turque, la constitution d'un État kurde est-elle envisageable ?

Les autorités religieuses sunnites telles qu'Al-Azhar ne pourraient-elles pas jouer un rôle positif auprès des sunnites irakiens ?

Dans quelle mesure les Frères musulmans sont-ils modérés, comme vous l'avez indiqué ?

M. Claude Malhuret. – Merci pour cet exposé très complet et intéressant. Vous constatez l'absence de direction de la diplomatie française au Moyen-Orient. D'après vous, quelles orientations cette politique devrait-elle adopter ?

Par ailleurs, l'Irak risque-t-il une tripartition entre Kurdes, sunnites et chiites ?

Mme Myriam Benraad. – Il me semble que les déclarations kurdes en faveur d'une indépendance visent, en réalité, à obtenir une plus ample marge de négociation, afin de consolider leur autonomie. Les Kurdes sont bien conscients qu'ils ont besoin d'interlocuteurs arabes pour combattre Daesh. En Irak, un accord sur la contribution kurde au budget fédéral, même seulement temporaire, a été trouvé, favorisant la coopération sur le plan militaire. Les Kurdes se trouvent en position de force depuis la débandade de l'armée irakienne, et dans la mesure où le Congrès américain propose de les armer, ce qui leur permettrait de ne pas avoir à transiger avec Bagdad. Cette position de force s'accompagne d'un certain réalisme quant aux soutiens dont ils ont besoin. La Turquie est, notamment, le premier partenaire économique des Kurdes et Erbil n'a aucun intérêt objectif à se mettre à dos Ankara.

L'autonomie kurde est devenue un modèle pour tous les Irakiens, y compris les sunnites. Un certain nombre de tribus accepteraient de prendre les armes contre Daesh, avec l'aide des États-Unis, à condition que leur autonomie soit reconnue. La Constitution irakienne de 2005 prévoit la possibilité d'une telle autonomie régionale, par référendum. Les sunnites en ont déjà fait la demande en 2011, mais Nouri al-Maliki s'y était opposé.

Des rivalités existent par ailleurs entre acteurs informels et conseils de province. Les tribus ne prendront pas les armes pour servir les intérêts d'autorités politiques, celle des gouverneurs en particulier, qui ont déserté et n'ont plus aucune légitimité sur le terrain.

Le gouvernement irakien a systématiquement accusé les Frères musulmans d'être des terroristes. Or ces derniers, de retour en Irak en 2003, ont publié un projet politique jouant le jeu de la démocratie et des élections. La suppression de cette option, même islamiste, est à l'origine aussi de la montée en puissance des salafistes dans le paysage politique et armé.

Quelle que soit la légitimité de l'autorité religieuse d'Al-Azhar, elle ne me paraît pas en mesure de modifier l'attitude des populations sunnites irakiennes. Le seul moyen de

convaincre ces populations, actuellement sous le joug de l'État islamique, serait d'améliorer leurs conditions de vie de manière tangible et non plus par d'éternelles promesses non tenues.

Concernant la politique étrangère française à l'égard du monde arabe, elle est faite tantôt de grandes déclarations de soutien à la démocratie, tantôt d'un silence assourdissant, au sujet de l'Égypte par exemple, où le retour actuel au tout-autoritaire ne fera qu'alimenter la radicalisation salafiste. Dans la région, le modèle démocratique occidental est délégitimé, sauf peut-être en Tunisie, encore que les Tunisiens soient aussi nombreux dans les rangs de l'État islamique.

L'approche de la France doit être plus réaliste, quitte à paraître minimaliste, et se fonder sur un soutien concret aux institutions et au rétablissement de la sécurité et des services au plan local, sans pour autant faire le jeu d'un retour à la dictature qui n'est pas une solution. À l'exception de notre participation à la coalition militaire contre Daesh, nous ne menons pas une action susceptible de reconstruire du politique. Nous avons peu de marge de manœuvre, d'autant que les populations locales, lasses, rejettent les ingérences de l'Occident, jugées néo-coloniales et néfastes. Les autorités en place sont illégitimes et nos interlocuteurs aujourd'hui ne sont donc pas les bons.

Mercredi 27 mai 2015

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

La réunion est ouverte à 9 h 45

La nouvelle croissance chinoise et ses conséquences - Table ronde (sera publiée ultérieurement)

La commission organise une table ronde sur la nouvelle croissance chinoise et ses conséquences :

- **M. Alain Mérieux, président de la Fondation Mérieux ;**
- **M. Emmanuel Lenain, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère des affaires étrangères et du développement international.**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- Mme Gisèle Jourda sur le projet de loi n° 792 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Géorgie relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels ;
- Mme Nathalie Goulet sur le projet de loi n° 2705 (AN-XIVe législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'indemnisation de certaines victimes de la

Shoah déportées depuis la France, non couvertes par des programmes français (sous réserve de sa transmission).

La réunion est levée à 11 h 21.

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, vice-président puis M. Daniel Reiner, vice-président et de M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire -

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de Mme Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015 (COP21)

La commission auditionne Mme Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015 (COP21).

Le compte rendu figure à la rubrique de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

La réunion est levée à 16 h 50

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 27 mai 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie –
Examen du rapport et du texte de la commission***La réunion est ouverte à 9 h 35.*

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Cette proposition de loi porte sur un sujet qui nous concerne tous et n'est pas facile à appréhender dans sa diversité. Elle prolonge des débats anciens - auxquels certains d'entre nous ont participé – et qui n'ont rien perdu de leur actualité. L'annonce par le Président de la République en décembre dernier d'un plan triennal de développement des soins palliatifs marque le besoin d'une meilleure prise en charge des malades dans notre pays et plus particulièrement des personnes en fin de vie. Plusieurs lois successives ont consacré des principes clairs et protecteurs : l'accès de tous aux soins palliatifs par la loi du 9 juin 1999 ; le consentement libre et éclairé des malades aux soins par la loi du 4 mars 2002 ; la possibilité de l'arrêt des traitements pour la fin de vie des personnes malades avec la loi Leonetti du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.

Malgré d'incontestables progrès, la réalité ne correspond pas à la volonté du législateur : la persistance du « mal mourir » dans notre pays n'a cessé de peser sur les conditions du débat public depuis plus de quinze ans. Les inégalités, territoriales en particulier, dans l'accès aux soins palliatifs sont fortes, comme l'a récemment rappelé la Cour des comptes. Plusieurs affaires dont la justice a été saisie renvoient aux difficultés d'application de la législation en vigueur. L'affaire Vincent Lambert, pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), nous le rappelle.

Le texte de nos collègues députés Alain Claeys et Jean Leonetti est issu de la réflexion particulièrement dense menée ces trois dernières années. Je mentionne pour mémoire le rapport de la commission de réflexion sur la fin de vie présidée par le professeur Didier Sicard de décembre 2012, l'avis n° 121 du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) de juillet 2013, la Conférence des citoyens dont les conclusions ont été rendues en décembre de la même année, le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) et enfin le rapport remis au Président de la République par MM. Claeys et Leonetti en décembre 2014.

Ce texte est critiqué par ceux qui craignent que les évolutions successives du droit ne poussent les personnes en fin de vie à considérer que leur existence est une charge pour les autres, mais aussi par ceux pour qui la vie relève du sacré. Il n'est pas moins critiqué par ceux qui réclament le droit à une assistance médicalisée pour mourir : euthanasie ou suicide assisté.

Or cette proposition de loi ne concerne pas les personnes malades qui veulent mourir mais celles qui vont mourir. Ses dispositions ont pour objet d'améliorer la prise en compte des souffrances réfractaires en fin de vie.

La grande misère des soins palliatifs est l'une des failles majeures de notre système de santé. Depuis 2002, le code de la santé publique définit les soins palliatifs comme

des « soins actifs et continus pratiqués par une équipe interdisciplinaire en institution ou à domicile. Ils visent à soulager la douleur, à apaiser la souffrance psychique, à sauvegarder la dignité de la personne malade et à soutenir son entourage ».

Les chiffres ne manquent pas pour illustrer l'écart entre la mort souhaitée – apaisée et à domicile – et les conditions de mort de la majorité des Français en établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), à l'hôpital, voire aux urgences. On ne peut que partager l'avis du CCNE sur « le scandale que constitue (...) le non-accès aux droits reconnus par la loi, la situation d'abandon d'une immense majorité de personnes en fin de vie et la fin de vie insupportable d'une très grande majorité de nos concitoyens ».

Cette situation résulte d'un manque de moyens mais surtout de l'absence d'une véritable culture palliative en France. Outre le peu de temps consacré aux soins palliatifs dans la formation des professionnels de santé, l'intervention des soins palliatifs reste encore trop souvent associée à un échec des soins curatifs et donc du corps médical lui-même. Soins palliatifs et traitements curatifs doivent s'intégrer dans une même logique de prise en charge. Nous sommes face à l'embarras de la médecine à qui la société a confié le soin de s'occuper de la mort. Or le temps de l'accompagnement ne peut être exclusivement celui de la médecine. De l'avis quasi-unanime des personnes que nous avons auditionnées, les dispositions de la loi de 2005 relatives au refus de l'obstination déraisonnable et à l'arrêt des traitements dans le respect de l'autonomie du patient sont encore méconnues des patients et de leurs proches mais aussi des médecins eux-mêmes.

Ce texte entend apporter une réponse à cette situation. L'ensemble des modifications proposées complète la législation en vigueur depuis quinze ans. La proposition de loi votée en première lecture par l'Assemblée nationale comporte quinze articles : les articles 1^{er} et 2, 5 à 7, 11 et 12 procèdent à une réécriture du droit existant à des fins de précision ou de coordination ; les articles 3 à 4 *bis* concernent l'accès aux soins palliatifs et la reconnaissance du droit à la sédation profonde et continue ; les articles 8 à 10, relatifs à l'expression de la volonté de la personne, renforcent la portée des directives anticipées et le rôle de la personne de confiance ; les articles 13 et 14 prévoient son application en Nouvelle-Calédonie et l'information annuelle du Parlement sur sa mise en œuvre.

L'article 3, qui fixe les conditions de mise en œuvre de la sédation profonde et continue et l'article 8, qui rend opposables les directives anticipées, méritent une attention particulière.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – A l'article 3, la proposition de loi reconnaît expressément aux personnes malades en fin de vie le droit, sous certaines conditions, de recevoir une sédation maintenue jusqu'au décès. Cette pratique existe déjà mais elle est mise en œuvre différemment selon les services et les praticiens. Les auteurs conditionnent sa mise en œuvre aux deux critères essentiels prévus par la société française d'accompagnement et de soins palliatifs (SFAP) : le décès doit être imminent, c'est-à-dire le pronostic vital engagé à court terme, et la souffrance ressentie par le malade doit être réfractaire au traitement. La pratique consiste à administrer une sédation de façon ininterrompue jusqu'au décès, qualifiée de « profonde et continue ». La sédation est associée à une analgésie pour soulager la douleur et à l'arrêt de l'ensemble des traitements de maintien en vie, y compris, comme l'a confirmé le Conseil d'Etat, la nutrition et l'hydratation artificielles.

L'article 3 définit trois séries de cas dans lesquels le recours à la sédation profonde et continue est de droit : à la demande du patient atteint d'une affection grave et

incurable dont le pronostic vital est engagé à court terme et qui présente une souffrance réfractaire au traitement ; à la demande du patient atteint d'une affection grave et incurable qui décide d'arrêter un traitement, engageant ainsi son pronostic vital à court terme ; lorsque le patient est hors d'état de s'exprimer au titre du refus de l'obstination déraisonnable.

L'article 8 rend opposables aux médecins les directives anticipées, évolution notable car, à l'heure actuelle, elles deviennent caduques au bout de trois ans si elles ne sont pas renouvelées et elles n'ont de valeur qu'indicative.

Les auteurs de la proposition de loi ont cependant tenu à préserver la possibilité pour le médecin de ne pas les appliquer dans deux cas. Le premier ne devrait pas faire débat : il s'agit de l'urgence vitale, par exemple la réanimation des personnes accidentées ou ayant fait une tentative de suicide ; le second est celui du caractère « manifestement inapproprié » des directives. Nous y reviendrons car cette formulation n'est pas pleinement satisfaisante.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a jugé utile de prévoir que les directives sont centralisées sur un registre accessible aux professionnels de santé dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Cette mesure est attendue, même si seuls 2 % des Français ont rédigé des directives anticipées. Elle apparaît de nature à rééquilibrer la relation entre les droits des malades et le savoir médical.

Pour mesurer objectivement les améliorations apportées par le texte, il faut garder à l'esprit que la loi ne peut apporter de réponse à toutes les situations. Il en va ainsi du difficile sujet de la néonatalogie. Les situations de fin de vie de nouveau-nés ouvrent droit à la sédation profonde et continue dans les mêmes conditions que tout autre patient capable d'exprimer sa volonté car ce sont les titulaires de l'autorité parentale qui le font.

La situation est différente pour les nouveau-nés qui vont souffrir de handicaps neurologiques après une asphyxie périnatale mais qui ne dépendent d'aucun dispositif artificiel de maintien en vie. Leur situation médicale ne satisfait pas aux critères permettant de recourir à une sédation profonde et continue.

La loi n'apporte pas de réponse évidente aux cas dans lesquels une personne hors d'état d'exprimer sa volonté n'a pas rédigé de directives anticipées ni désigné de personne de confiance et qu'il n'y a pas de consensus au sein de la famille sur l'arrêt des traitements. Dans ces situations dramatiques, la décision d'arrêter les traitements ne sera prise que par le médecin, s'il estime que la prolongation des traitements relèverait de l'obstination déraisonnable, ou par le juge.

Malgré ces réserves, la proposition de loi constitue une réelle avancée pour les patients dont l'autonomie juridique sera renforcée. Nous en partageons l'esprit car elle propose un juste équilibre entre la volonté des patients et le pouvoir du corps médical, entre l'obligation de préserver la vie humaine et celle de permettre à chacun de décider des conditions dans lesquelles il souhaite qu'elle s'éteigne.

Plusieurs amendements nous ont néanmoins paru nécessaires pour préciser ou clarifier les dispositions du texte. Ils tendent à limiter le caractère automatique des décisions qui concernent la fin de vie et à accroître ainsi la sécurité juridique des dispositifs.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Nous vous proposerons une nouvelle rédaction de l'article 2 car l'application stricte des dispositions actuelles sur l'obstination déraisonnable aurait des conséquences qui ne correspondent pas aux objectifs poursuivis.

L'article 3 doit être modifié afin de mieux distinguer les hypothèses dans lesquelles le recours à la sédation profonde et continue est autorisé.

A l'article 8, nous souhaitons préciser les conditions dans lesquelles le médecin n'est pas tenu de respecter les directives anticipées, mais également étendre le recours à la procédure collégiale – qui relève actuellement du code de déontologie médicale à valeur réglementaire - et renforcer la place de la personne de confiance. Il convient aussi de préciser dans la loi les conditions minimales de son organisation, pour prévoir l'association de la personne de confiance ou, à défaut, de la famille ou des proches qui le souhaitent.

A l'article 9, nous proposons d'inscrire l'obligation que la personne de confiance cosigne sa désignation, afin d'éviter qu'elle ne soit désignée sans jamais avoir accepté de remplir cette mission.

Enfin, nos amendements suppriment des dispositions qui ne nous paraissent pas utiles et apportent des modifications rédactionnelles ou de cohérence.

Sous réserve de leur adoption, et au terme d'une vingtaine d'auditions, nous vous invitons à adopter cette proposition de loi qui conforte la loi Leonetti.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je félicite les rapporteurs pour le travail réalisé, sans langue de bois. Je ne reviendrai pas sur les raisons éthiques, religieuses, morales ou liées à la souffrance qui mobilisent une partie de la population contre ce texte.

Il semble que ce texte supplémentaire soit motivé par des considérations économiques et financières. La mise en œuvre des soins palliatifs depuis plusieurs années est un échec. Les gouvernements successifs n'ont pas pris ce problème à bras le corps. Face à la complexité des amendements, aux difficultés d'interprétation et aux recours que risque d'entraîner ce texte, inachevé, une fois de plus, au nom d'un équilibre à trouver, je constate que si les soins palliatifs étaient plus efficaces et mieux organisés, nous n'en serions pas arrivés là. Pour éviter d'avoir à s'en remettre à un tel dispositif, notre commission devrait prendre une initiative visant à obtenir les financements nécessaires au développement des soins palliatifs dans notre pays. Ainsi ce texte servirait en quelque sorte de béquille, pour mieux accompagner les malades en fin de vie lorsque les soins palliatifs ne sont pas suffisants, et il ne se bornerait pas à ajouter des règles supplémentaires au dispositif existant.

M. Jean-Marie Morisset. – Je me joins aux remerciements aux rapporteurs sur ce dossier sensible. Il faut développer la médecine préventive et palliative, la formation des professionnels de santé, l'information des citoyens, mais une loi est-elle nécessaire ?

L'article 8 vise à mieux organiser le recueil et la prise en compte des directives anticipées, qui n'étaient qu'indicatives dans la loi Leonetti. Ici, elles s'imposent aux médecins. Même si l'article L. 1111-11 du code de la santé publique, selon lequel « *toute personne majeure peut rédiger des directives* », ne change pas, et même si quelques précautions sont prises, l'évolution est importante.

En matière de procédure, un modèle unique de directives anticipées devra être défini par décret en Conseil d'Etat. A-t-on déjà connaissance de ce modèle ? Est-il nécessaire

de créer un fichier informatique pour le registre national des directives anticipées, compilant des données personnelles et sensibles ? Sera-t-il vraiment utile ? Quels seront les rôles respectifs de la personne de confiance et du médecin ? Sa modification par la personne concernée, en cas de changement, sera-t-elle aisée ? Quelles seront les garanties apportées par le Conseil d'Etat pour éviter la consultation par des organismes publics - comme l'assurance maladie – ou privés ? Je partage les précautions que vous préconisez dans votre rapport.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous travaillons avec Gérard Dériot sur les questions de la fin de vie depuis plus de dix ans. Nous avons voté au sein de cette commission une disposition sur l'aide active à mourir avec nos collègues Muguette Dini, François Autain et Guy Fischer - aujourd'hui décédé. Ce débat reprend. Je regrette que le Sénat n'ait pas été associé à la démarche confiée aux deux députés, compte tenu du travail réalisé sur cinq propositions de lois, dont le président Jean-Pierre Bel avait pris l'initiative de saisir le Conseil d'Etat. Nous avons presque abouti à une proposition de loi commune regroupant des sénateurs et des sénatrices de tous bords politiques. Être associés à l'élaboration de la proposition de loi des députés n'aurait pas été inutile.

Ce texte n'est que de l'eau tiède, il règle peu de choses par rapport à la situation actuelle et n'a qu'un seul mérite, celui de protéger juridiquement le médecin. La sédation profonde se pratique déjà. Or aucune avancée n'est constatée pour les patients, qui souhaitent qu'on abrège leurs souffrances.

La solution, ce sont des directives anticipées claires et précises qui ne sont pas ouvertes à la consultation de toute la famille mais réservées seulement à la personne de confiance. Notre texte avait prévu de ne pas dépénaliser l'euthanasie, en raison d'une crainte de beaucoup de nos collègues, que je partage, mais créait une exception dans le code de la santé publique. Sans revenir sur cette interdiction de l'euthanasie, cette solution était destinée aux personnes en fin de vie souhaitant mourir les yeux ouverts, accompagnées par leur famille, sans avoir les moyens d'aller en Suisse, pour cela. Nous ne sommes pas maîtres de notre naissance, mais nous pouvons souhaiter l'être de notre fin de vie.

Mme Françoise Gatel. – Ce texte, destiné à assurer une fin de vie apaisée, pose la question de l'inégalité d'accès aux soins palliatifs, mais aussi celle du rôle et de la finalité de la médecine – encore considérée comme essentiellement curative. Il présente l'avantage de sécuriser l'équipe soignante, qui limite la souffrance.

L'article 3 est d'une autre nature et soulève certaines polémiques lorsqu'il propose « *de ne pas prolonger inutilement* » la vie. Il pose davantage de questions qu'il n'en résout.

L'article 4, alinéa 2, dispose que « *toute personne a le droit de recevoir des traitements et des soins visant à soulager sa souffrance.* » Lors des auditions, nous avons été alertés à plusieurs reprises sur le risque afférent : des familles pourraient considérer que l'équipe soignante n'a pas laissé en temps voulu la personne accéder à ce droit.

Certains médecins dissocient l'alimentation de l'hydratation. Je ne suis pas médecin, mais peut-on considérer que l'hydratation est un soin et qu'elle soulage la souffrance ?

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – L'hydratation artificielle est considérée comme un soin et à ce titre elle peut être arrêtée.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité des auditions. Le texte peut sembler insuffisant mais il sécurise l'équipe soignante et affirme le droit de chacun à une fin de vie apaisée et sans souffrance.

Mme Annie David. – Je remercie à mon tour les rapporteurs en charge de ce sujet délicat. Nous y avons longuement travaillé avec Gérard Dériot et Jean-Pierre Godefroy, aux propos duquel je m'associe. Dans la continuité de la consultation du Conseil d'Etat par le président Jean-Pierre Bel, nous avons réactivé le groupe de travail au sein de la commission sur ce sujet, même si nous n'avons pas pu déposer en temps voulu la proposition de loi à laquelle nous avons abouti et qui réunissait l'ensemble des groupes politiques représentés dans notre commission.

Notre groupe s'inspirera de ce projet pour proposer des évolutions et, si le Sénat n'y est pas prêt, en débattre en séance.

Oui, comme l'a affirmé Gérard Dériot, cette proposition de loi ne concerne pas les personnes malades qui veulent mourir mais celles qui vont mourir. Là est toute la différence avec l'euthanasie active. J'ai, en cet instant, une pensée pour mon ami Guy Fischer. Je m'associe à ses travaux, qui tendaient à aller plus loin, jusqu'à accéder à l'acte permettant de mourir.

Comme Jean-Pierre Godefroy, j'estime que si nous ne sommes pas maîtres de notre naissance, nous le sommes des conditions de dignité dans lesquelles nous souhaitons finir notre vie. Ce texte améliore la loi Leonetti mais ne va pas assez loin. Deux articles – sur les directives anticipées et la sédation profonde – sont des avancées.

Nous ne prendrons pas part au vote en commission car notre groupe, qui s'est réuni hier, ne s'est pas encore déterminé. Chacun d'entre nous se prononcera en fonction de son propre ressenti, Dominique Watrin et moi nous exprimerons en séance.

Pouvez-vous enfin m'éclairer sur la mention, dans le texte, de l'article L. 1111-11-1 du code de la santé publique ?

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Il s'agit d'une erreur de référence qui sera corrigée.

M. Alain Milon, président. – A Jean-Pierre Godefroy, qui regrettait que le Sénat soit court-circuité, je rappellerai que le Président de la République a missionné les députés Alain Claeys et Jean Leonetti le 20 juin 2014, alors que Jean-Pierre Bel était encore président du Sénat...

M. Jean-Pierre Godefroy. – Cela ne m'a pas empêché de protester !

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Oui, les soins palliatifs ont un coût, mais il manque surtout une culture palliative qui, elle, ne s'achète pas. Aujourd'hui, la formation initiale ou continue du personnel soignant et des psychologues est largement insuffisante.

Une vraie culture palliative ne doit pas opposer soins palliatifs et soins curatifs. Les soins palliatifs doivent intervenir tout de suite et non pas seulement comme un relais, lorsqu'il n'y a plus rien d'autre à faire. Il faut développer à cette fin des centres ou des unités spécialisées de soins palliatifs avec des équipes mobiles.

La question du financement mérite d'être abordée, y compris dans le cadre de la tarification à l'activité (T2A). Lorsqu'un patient est pris en charge dans une unité de soins palliatifs, si l'hospitalisation se prolonge au-delà de trois semaines, la tarification change. Certains patients – je puis en témoigner – font ainsi des allers retours entre les unités de soins palliatifs et l'hôpital ou des Ehpad, sans aucune économie de fait. Même si toutes les unités de soins palliatifs ne fonctionnent pas ainsi, elles jonglent avec les effets de la tarification. Nous ne pouvons réduire les soins palliatifs et les soins curatifs à un simple coût, mais plutôt reconnaître, comme le fait la proposition de loi à l'article 1^{er}, l'importance de la formation initiale et continue aux soins palliatifs.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – On en revient au débat qu'évoquaient Jean-Pierre Godefroy et Annie David. Nous avons réclamé à cor et cri le développement des soins palliatifs, des moyens financiers et la formation du personnel. Les choses ont malheureusement peu évolué, quels que soient les gouvernements. Comme l'a rappelé Michel Amiel, nous devons développer une culture des soins palliatifs pris en charge dès le début des soins. Avec la constitution de services spécialisés à l'intérieur de l'établissement, un patient qui y est transféré ne peut s'empêcher de penser que sa fin approche...

M. Michel Forissier. – Eh oui !

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – En réponse à Jean-Marie Morisset, il est nécessaire d'avoir un modèle unique, une trame indispensable pour que les directives anticipées soient interprétées correctement le moment venu. Mais une décision qui paraît relativement facile lorsqu'on est en bonne santé ne l'est pas forcément lorsqu'on ne l'est plus. Si leur rédaction n'est pas adaptée, elles risquent de plus d'être mal comprises ou peu applicables.

Toutes les conditions de confidentialité seront assurées dans le registre national, c'est pourquoi un décret en Conseil d'Etat en définira les conditions de mise en œuvre. Ce registre permettra de savoir si la personne a écrit ou non des directives anticipées. Ce respect de la confidentialité est une condition *sine qua non* d'existence du registre, et le texte précise que l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) sera sollicité.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Monsieur Godefroy, qualifier « d'eau tiède » une proposition de loi qui concerne le patient est sévère. Le problème de la fin de vie est multiple et je tiens à ce que l'on utilise le terme de personne en fin de vie, et non seulement de malade ou de patient.

Il fallait protéger le médecin confronté à des problèmes juridiques épineux en raison de l'ambivalence des patients et de leur famille, qui ne cesse de croître à l'approche de la mort – ce que nous apprend la psychologie. « *Docteur, faites tout ce que vous voulez mais je ne veux pas souffrir* » entend-on souvent. Tout change lorsque l'on se trouve au seuil de la mort. En trente-cinq ans de pratique médicale, j'ai accompagné de très nombreuses personnes en fin de vie. Je n'ai reçu que quatre demandes d'euthanasie active. De nombreux collègues peuvent citer des chiffres équivalents. Cette demande d'aide à mourir s'étiole au fur et à mesure que l'on approche de la fin, hormis quelques cas marginaux qui persistent à vouloir l'euthanasie ou le suicide assisté. A la lumière de l'expérience des pays qui l'ont fait, on doit d'ailleurs constater qu'en ouvrant la possibilité ne conduit pas à généraliser ces pratiques.

Cette proposition de loi protège le médecin, la société, la famille et l'entourage, ainsi que le patient lui-même. Sédation profonde et continue et geste d'euthanasie active sont cliniquement et pharmacologiquement différents.

La Haute Autorité de santé a demandé au professeur Sicard de présider un groupe de travail afin de proposer un formulaire le plus standardisé possible pour l'écriture des directives anticipées qui seront opposables.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Madame Gatel, nous proposons de réécrire l'article 3, ce qui supprimera le mot « inutilement », qui est inapproprié. Quant à l'article 4, et au « droit » de recevoir des traitements...

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Le code de la santé publique pose l'obligation de moyens du médecin, il n'y a donc pas, à cet égard, de problème juridique.

L'alimentation artificielle se fait soit par voie entérale – sonde gastrique –, voie nasale ou gastrostomie (ouverture de l'abdomen), soit par voie parentérale, par perfusion. L'hydratation artificielle est aussi réalisée par perfusion. Alimentation et hydratation, par ces moyens artificiels, sont donc considérées par la justice administrative comme des traitements qui peuvent être arrêtés en fin de vie.

Cela donne lieu à polémique avec ceux qui considèrent que le respect de la vie relève du sacré, que cette dernière n'appartient pas à la personne mais à Dieu. Les courants religieux qui ont abordé cette question au sein du christianisme n'ont pas tous la même approche : catholiques et protestants ont une théologie différente, respectivement du sacré et de la responsabilité. Le pasteur représentant les institutions protestantes de France que nous avons entendu nous a déclaré : « *Laissons les gens devant leurs propres responsabilités* ». L'église catholique romaine n'a pas le monopole du christianisme.

M. Gilbert Barbier. – Est-il vraiment nécessaire de légiférer à nouveau sur la fin de vie ? Je n'en suis pas persuadé. On ne peut pas considérer l'ensemble des services de soins palliatifs des hôpitaux comme incapables ou faisant n'importe quoi ! Certes, il existe des problèmes dans des Ehpad ou des services de long séjour, mais dans la plupart des hôpitaux, les soins palliatifs sont connus et pratiqués dans des services – exceptionnellement spécialisés, généralement d'oncologie et de pneumologie – de manière tout à fait raisonnée.

Peut-on définir une « affection grave et incurable » ? La proposition de loi peut s'appliquer au stade ultime. La notion de « court terme », qui se réfère au pronostic vital, correspond aux trois semaines de prise en charge au titre des soins palliatifs, évoquées par le professeur Sicard. Qui peut résister à trois semaines de sédation profonde associée à des analgésiques et à la privation d'hydratation et de nutrition ? On pratique l'euthanasie par périphrase. Une personne atteinte d'un cancer incurable peut s'alimenter de manière naturelle ; elle ne le peut plus si elle est sous sédation profonde. Il faudrait maintenir au moins l'hydratation.

Sur le plan technique, quelle est la différence entre sédation profonde et sédation ? Est-ce une question de dose ? Mais alors tout dépend aussi de l'état du patient, qui n'a pas « besoin » d'une forte dose s'il est très affaibli. Quels seraient les analgésiques utilisés ? La terminologie va dans le sens d'une euthanasie plus ou moins déguisée. Chacun a ses opinions, mais comment apprécier « l'inutilement » de la prolongation de la vie ? Michel Amiel a mentionné les mineurs et la néonatalogie, domaine dans lequel j'ai exercé plus de dix ans. Il

ne faut pas légiférer en la matière : le cancer incurable d'un enfant de six ou sept ans, par exemple, relève du seul dialogue entre les parents et le personnel soignant. Laissez les faire ! La loi doit exclure totalement la question des mineurs qui est un problème insoluble, elle ne doit pas s'immiscer dans la décision.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – La néonatalogie n'est pas concernée par le texte, elle est seulement évoquée dans le rapport par Michel Amiel comme posant un problème.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Le mot même n'est pas cité.

M. Gilbert Barbier. – Elle n'est pas exclue non plus.

M. Bruno Gilles. – Je m'interroge à mon tour sur l'opportunité de d'une nouvelle loi qui risque d'aller trop loin, comme le pensent certains, ou pas assez, selon d'autres. Les rapporteurs ont fait état du « manque de moyens » et de « l'absence d'une véritable culture palliative en France ». Un texte de loi peut-il instaurer cette culture ? Le manque de moyens est réel et les chiffres sont dramatiques : entre 2007 et 2012, le nombre d'unités de soins palliatifs a crû de 90 à 122 et le nombre de lits de 942 à 1 301, alors que nous aurions besoin de 20 000 lits. Ce sont les moyens et l'application de la première loi qui sont en cause. Il n'est pas besoin d'aller plus loin et d'ouvrir des débats qui ne satisferont ni les uns ni les autres.

L'article 2 considère que « *la nutrition et l'hydratation artificielles constituent un traitement* » : il s'agit d'une interprétation contestable et contestée de la loi Leonetti de 2005 qui ne l'a jamais affirmé aussi explicitement. Dans son avis du 5 mai 2014, le Comité consultatif national d'éthique indiquait que « *le seul fait de devoir irréversiblement, et sans espoir d'amélioration, dépendre d'une assistance nutritionnelle pour vivre ne caractérise pas à soi seul un maintien artificiel de la vie et une obstination déraisonnable.* » Cette nouvelle disposition pourrait donc être lourde de conséquences. A mon sens, l'hydratation artificielle ne constitue pas un traitement, mais tout au plus un soin.

M. Michel Forissier. – Chacun aborde le sujet selon son vécu et ses convictions. La vie est sacrée. C'est la seule chose sur la terre qui est sans prix. Quand on parle de la mort, on est encore dans la vie, et l'on y reste jusqu'au dernier souffle. Ce texte ne met pas suffisamment en avant la responsabilité de la famille. Nous avons en France des praticiens de la médecine qui œuvrent avec une sensibilité exemplaire. Il faut laisser ouvertes toutes les alternatives possibles, car aucune fin de vie ne peut être comparée à une autre. Dans ma région, l'on meurt chez soi, dans sa famille. Donnons aux familles la possibilité d'accompagner les personnes en fin de vie. J'étais tenté d'affirmer que nous n'avions pas besoin d'un texte de loi supplémentaire. Désormais, je souscris à la méthode employée car ce texte formalise un cadre très large défini à l'initiative d'un corps médical en qui nous pouvons avoir confiance.

M. Georges Labazée. – Le texte insiste sur la place de la personne de confiance : j'y suis très attaché. L'hospitalisation à domicile est devenue pratique courante. J'ai participé, il y a quelques jours à la signature d'une charte liant sept ou huit organismes spécialisés dans ce domaine. Enfin, nous soutiendrons l'amendement de Jean-Pierre Godefroy.

Je rappelle que, dans son avis, le Conseil d'Etat précise qu'« *aucune norme constitutionnelle ou conventionnelle ne pourrait par principe faire obstacle à une législation*

permettant d'instaurer un droit à pouvoir bénéficier d'une assistance médicalisée pour mourir dans des conditions bien définies ».

M. Daniel Chasseing. – La loi Leonetti est mal connue. Les soins palliatifs sont là pour accompagner le malade en s'adaptant à l'évolution de la maladie. On aurait pu éviter cette loi qui légalise et formalise un peu plus ce que les médecins font déjà. Je tiens néanmoins à féliciter les rapporteurs pour le travail accompli. Dans l'article 3, il serait bon d'ajouter à l'alinéa 3 que l'anesthésie générale jusqu'à la mort ne peut être administrée que dans les cas où le pronostic vital est engagé « à très court terme, en heures et en jours ». Il faudrait également revenir sur l'alinéa 6 qui précise la procédure collégiale. Prenons le cas de l'hydratation qui est considérée comme un traitement. En Ehpad, j'ai vu des familles s'y opposer en faisant valoir l'obstination déraisonnable, alors que ce n'est pas du tout de cela qu'il s'agit. La décision d'arrêter l'hydratation ne peut être prise que par le médecin en concertation avec son équipe, si elle existe, et sur l'avis motivé d'au moins un autre médecin appelé en qualité de consultant.

Enfin, l'alinéa 7 indique que le médecin traitant peut recourir à l'intervention ou au conseil des services de soins palliatifs hospitaliers, afin d'effectuer la sédation profonde et continue. Encore faudrait-il renforcer les moyens alloués à certains de ces services pour rendre cette possibilité effective.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Je ne crois pas que la sédation profonde et continue soit une euthanasie déguisée. Elle se fait sous analgésique, c'est-à-dire sous morphine, et en recourant à des sédatifs que l'on utilise couramment en anesthésie, comme l'Hypnovel. Il s'agit d'accompagner la fin de vie. C'est très important d'un point de vue émotionnel. Les familles n'appréhendent pas de la même manière le fait que l'on endorme un patient jusqu'à la mort ou qu'on lui fasse une piqûre létale. Les substances et les effets sont différents.

Par doctrine du double effet, on suggère l'idée que le geste pratiqué entraîne la mort, sans que ce but soit recherché. A ceux qui la critiquent, je rappelle que cette doctrine philosophique efficace est due à saint Thomas d'Aquin, au XIII^e siècle. Un père dominicain, lors d'un débat, fut agacé de ce rappel. Je ne voudrais pas non plus que l'euthanasie soit une solution expéditive pour passer à autre chose. Cette loi n'est ni fade, ni tiède ; elle protège la dignité humaine du patient, la responsabilité juridique du médecin, l'entourage et la société.

M. Jean-Pierre Godefroy. – On parle beaucoup des médecins et de la famille. Qu'en est-il du patient qui exprime son souhait de mourir ?

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – La volonté du patient est au centre de notre réflexion. Même dans les pays les plus ouverts, le suicide assisté ou l'euthanasie ne sont possibles qu'en cas de maladie grave : il n'y a pas de mort programmée. Qu'est-ce qu'une maladie « grave et incurable » ? On ne meurt pas que du cancer. J'ai essayé de répertorier les cas ambigus. Par exemple, un diabétique sous insuline mourra en quelques jours s'il choisit d'arrêter son traitement. S'il n'est pas frappé de troubles sévères, sa mort sera assimilée à un suicide, et pour l'éviter, le médecin en charge aura obligation de relancer le traitement. En revanche, si la maladie évolue mal, et que le patient est placé sous dialyse, a subi une amputation et devient aveugle, alors on entre dans le cadre de la souffrance réfractaire prévu par la loi.

Enfin, les soins palliatifs ne doivent pas être concentrés à l'hôpital. Oui, l'idéal est de mourir chez soi, entouré d'êtres chers. C'est ce qui ressort de toutes les enquêtes, y compris auprès du personnel soignant. On gagnerait à développer les moyens techniques des équipes d'hospitalisation à domicile, pour faciliter cette « bonne mort », même en termes de coûts.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – La collégialité fait intervenir l'équipe médicale, la personne de confiance et les proches. La famille est donc incluse dans la consultation. Bien entendu, tout le monde souhaite mourir chez soi. Dans la pratique, même si le patient n'a plus qu'une semaine à vivre, le médecin procédera quand même à une hospitalisation pour diminuer les risques. Voilà pourquoi on meurt plus à l'hôpital. Ensuite, le mort est placé en maison mortuaire plutôt que d'être veillé chez lui. Les gens se sont détournés de la mort, et cela dans tous les milieux. On ne meurt plus chez soi que par accident.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le congé de fin de vie n'est accordé que pour accompagner un proche qui meurt à domicile et pas à l'hôpital.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – M. Barbier le sait. Dans les services de néo-natalité, on trouve des nourrissons sous assistance respiratoire et alimentation artificielle, qui ne disposent pas de leurs fonctions vitales, et d'autres qui peuvent respirer et s'alimenter normalement même s'ils souffrent de séquelles. Il est hors de question de les inclure dans les cas où l'euthanasie peut s'appliquer. C'est pourquoi nous avons insisté pour ne pas inclure la néo-natalité dans le texte.

M. Alain Milon, président. – Le problème s'était déjà posé lors de l'examen de la loi bioéthique et des discussions sur l'avortement en cas de trisomie 21.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – La place de la personne de confiance a été bien précisée. Dans un amendement, nous avons clarifié le dispositif de collégialité : directives anticipées, personne de confiance, famille et proches.

Mme Corinne Imbert. – Je suis favorable au développement des soins palliatifs. La première volonté des malades est de ne pas souffrir. A-t-on prévu le développement d'équipes mobiles de soins palliatifs ?

L'article 3 semble contradictoire. Il précise que le pronostic vital doit être engagé à court terme pour recourir à la sédation profonde, tout en se référant à la décision du patient, ce qui ouvre la porte au suicide assisté. Cette proposition de loi ne dit pas son nom. La loi Leonetti aurait pu suffire ; elle est mal connue. Enfin, pourquoi le droit à la formation aux soins palliatifs relèverait-il de la loi ? S'agissant de la formation de futurs médecins, un arrêté conjoint du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de la santé suffit ; quant aux professionnels en activité, les dispositifs de formation professionnelle s'appliquent.

Mme Michelle Meunier. – Je tiens à remercier les deux rapporteurs et notamment Michel Amiel que j'apprécie autant comme praticien que comme philosophe. Même s'il ne va pas assez loin, le texte prend en compte la personne et pas seulement le malade ou le patient. Il rappelle également les devoirs du médecin, en l'incitant à travailler en collégialité car il n'est pas le seul à décider. Des questions subsistent, notamment sur le cas des mineurs qui n'est pas abordé.

Il est essentiel de travailler sur la culture des soins palliatifs. En France, seulement 20 % des personnes qui y ont droit en bénéficient par manque de dispositifs adaptés et de personnel formé. On meurt mal en France. Ce texte est une avancée même s'il peut être amélioré et j'ai cosigné l'amendement de Jean-Pierre Godefroy. Votons-le.

M. René-Paul Savary. – Les rapporteurs ont abordé le texte avec beaucoup d'humilité. Je partage leur diagnostic, mais pas leur traitement. La loi ne peut pas apporter de réponses à toutes les questions. L'enjeu est de concilier le droit des personnes à ne pas souffrir et le devoir du médecin de ne pas les laisser mourir. La loi Leonetti prend en compte un maximum de cas. Appliquons-la. Faisons-la connaître. Travaillons à former des équipes de soins palliatifs pour les patients qui sont à domicile ou en Ehpad. Améliorons la diffusion d'une culture palliative. Bref, arrêtons de légiférer sans cesse pour réglementer des cas particuliers alors qu'une loi existe déjà. Pour toutes ces raisons, je ne prendrai pas part au vote, ce matin.

M. Bruno Gilles. – Très bien !

Mme Colette Giudicelli. – Je m'inquiète du sort réservé aux enfants handicapés. Les nouveau-nés souffrant de handicaps neurologiques ne sont pas pris en compte dans le texte. Tous les médecins ne sont pas parfaits, ni les parents non plus. Ne faudrait-il pas encadrer cela ?

M. Philippe Mouiller. – Je ne suis ni médecin, ni juriste, mais je suis inquiet. Je m'étonne que tout patient puisse avoir droit d'un côté à des soins palliatifs et de l'autre à la sédation profonde. N'est-ce pas contradictoire ? N'y a-t-il pas non plus une forme d'hypocrisie dans l'intention du texte qui accélère la procédure, sous couvert de compléter la loi Leonetti pas assez connue, ni pratiquée ? S'agit-il de formaliser un engagement politique pris au sommet de l'Etat ou d'une volonté d'ouvrir de nouvelles portes dans notre société ? Même si le rapporteur a proposé une correction rédactionnelle, il est effrayant que les auteurs du texte aient pu poser sur le papier le terme d'« inutilité de la vie ». Les gens rédigent leurs directives anticipées lorsqu'ils sont en bonne santé. Vaudront-elles encore lorsqu'ils n'auront plus que 72 heures à vivre ? Comment prendre en considération l'évolution psychologique du patient ? Est-ce à la loi de gérer une formation dont les étudiants doivent pouvoir bénéficier ? Il serait plus efficace de commencer par prévoir les moyens financiers d'assurer cette formation. Enfin, ce texte n'est-il pas influencé par des impératifs économiques ?

Mme Catherine Génisson. – Tout de même !

M. Philippe Mouiller. – J'exprime mon inquiétude...

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Selon que les patients sont à l'hôpital, en Ehpad ou à domicile, les soins palliatifs ne sont pas les mêmes. Il est indispensable de développer des équipes mobiles.

Mme Corinne Imbert. – Y a-t-il un programme pour cela ?

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – La loi s'occupe des méthodes, pas des moyens...

M. René-Paul Savary. – Des bonnes intentions !

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Il faudra prévoir les moyens dans le budget de la sécurité sociale...

M. René-Paul Savary. – Avec l’Ondam !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il faudra envisager une tarification différente...

M. Alain Milon, président. – Nous y reviendrons lors de l’examen du PLFSS...

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – La sédation profonde en fin de vie peut apporter un certain confort. Comme le disait le président de la société d’accompagnement et de soins palliatifs, « *le malade n’est pas obligé d’assister au drame tragique de sa mort* ». Nous ne faisons qu’encadrer la mort accompagnée.

Madame Giudicelli, j’ai déjà fait la distinction entre les nouveau-nés sous assistance respiratoire et ceux qui vivent sans machinerie médicale après avoir fait une asphyxie périnatale. Ce deuxième cas est particulièrement douloureux car certains de ces enfants garderont des séquelles terribles et des handicaps lourds auxquels la société ne sait pas répondre. Quant aux directives anticipées, il est clair que l’on n’est pas dans le même état d’esprit pour les écrire lorsque l’on est en bonne santé et lorsque l’on est face à la mort. Nous avons veillé à clarifier ce point dans notre rédaction. Enfin, en décembre dernier, le Président de la République a annoncé un grand plan de soins palliatifs et je précise que l’on pourrait en faire une cause nationale, comme cela a été fait pour certaines maladies. En tant que praticien, je trouve que c’est une bonne initiative.

M. Jean Desessard. – Le groupe écologiste est favorable à ce texte, même s’il ne va pas assez loin : il faudrait qu’une personne qui souffre puisse exercer son libre arbitre et bénéficier de l’euthanasie si elle le souhaite. Il ne s’agirait certainement pas de l’imposer. Cela doit rester au choix de chacun. Néanmoins, nous voterons cette proposition de loi parce qu’elle marque une avancée.

Mme Isabelle Debré. – La procédure du registre accessible aux professionnels semble compliquée. On doit déjà s’inscrire sur le registre national du refus de don d’organes et il faudrait encore s’inscrire sur un autre registre pour dire que l’on refuse ou non l’acharnement thérapeutique. Ne serait-il pas plus simple d’inscrire tout cela sur la carte vitale, par exemple, ou du moins de rassembler les informations sur un fichier unique, accessible, contrôlable et confidentiel ?

Mme Pascale Gruny. – Je ne vois pas l’utilité de faire une deuxième loi alors que la loi Leonetti répond déjà à la difficulté d’accompagner les mourants. Je m’abstiendrai donc ce matin. La formation initiale, dans le cadre des études médicales, doit être rendue obligatoire.

Mme Catherine Génisson. – Cette proposition améliore la loi Leonetti. Les directives anticipées sont un progrès. Elles pourront toujours être modifiées dans le colloque singulier qui s’instaure inévitablement entre le patient et son médecin à l’approche de la mort. J’ai entendu un professeur de médecine qui travaille sur les chemins de la conscience dire que même en situation végétative, on n’est pas sans conscience. En ce cas, le manque d’hydratation peut être une torture atroce pour le malade. L’hydratation n’assure pas la survie mais garantit une qualité de fin de vie essentielle dans le maintien de la dignité humaine.

M. Alain Milon, président. – C'est ce qui me gêne le plus dans ce texte.

M. Olivier Cadic. – J'apprécie d'autant plus le débat technique sur les moyens de pratiquer une sédation que je suis étranger au milieu médical. J'aimerais qu'on éclaire de la même manière le débat sur l'utilisation des boîtes noires dans la loi sur le renseignement mais il y a apparemment plus de médecins que d'informaticiens au Sénat !

Nous nous rejoignons tous sur l'objectif porté par le texte : garantir à chacun une mort paisible grâce à l'assistance du corps médical. Cette loi marque un pas en avant. Elle est issue d'un travail collectif mené au-delà des différences partisans. Est-elle satisfaisante ? Non, car elle ne répond pas à toutes les attentes et déçoit ceux pour qui le droit à la mort fait partie des droits individuels. La première loi votée en 2005 ne suffit pas. Il nous a fallu dix ans pour travailler sur un autre texte. Attendrons-nous dix ans de plus pour faire ce qui se fait déjà dans d'autres pays ? J'ai une pensée pour Henri Caillavet, notre illustre prédécesseur, visionnaire en son temps sur le sujet qui nous occupe. Je me souviens de l'avoir entendu enfant. Il prônait le libre arbitre. Le Sénat doit pouvoir offrir cette liberté nouvelle à nos compatriotes.

M. Yves Daudigny. – Je félicite les rapporteurs ; je remercie également Jean-Pierre Godefroy pour la pédagogie avec laquelle il a rendu compte de son positionnement plus avancé. S'il faut des moyens financiers pour déployer des services de soins palliatifs, ce n'est pas à la loi de les prévoir. Pour développer une culture du palliatif en France et favoriser l'information des familles et des médecins, il faudrait inscrire dans le texte l'obligation d'inclure dans le cursus des étudiants en médecine un temps de formation sur le sujet.

M. Alain Milon, président. – Dans un ouvrage publié récemment, *Le Cerveau de cristal*, l'auteur, Denis Le Bihan, démontre que, même sous sédation, les patients continuent à souffrir. Sachant cela, il est très gênant de décider d'arrêter d'hydrater un malade. Par ailleurs, sur dix ans d'études, on ne consacre que deux heures de cours magistral aux soins palliatifs. C'est assurément inefficace.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Actuellement, rassembler les informations sur la carte vitale est impossible. Les dons d'organes n'y figurent même pas car le fichier serait insuffisamment protégé. Le texte prévoit des mesures pour garantir la protection des médecins. Cette proposition de loi n'est pas l'alpha et l'oméga sur la question de la fin de vie. Elle n'apporte pas de modifications substantielles à la loi Leonetti. Elle donne néanmoins des précisions utiles pour éclairer les familles et le monde médical et cela justifie que l'on examine et que l'on aménage le texte. Les changements se feront pas à pas. En 2005, la loi Leonetti n'aurait pas vu le jour sans notre volonté farouche de l'adopter par un vote conforme à la suite du vote unanime de l'Assemblée nationale. Nous pourrions modifier le texte par des amendements. En le votant, c'est un pas supplémentaire que nous ferons.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Dès lors que l'état sédatif ne neutralise pas la perception de soi, la décision d'arrêter l'hydratation peut paraître violente. Dans la mesure où cela pose des problèmes de conscience, je proposerais volontiers la suppression de l'alinéa 3 de l'article 2 même s'il est conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-18 remplace la distinction entre soins et traitements, qui pose des difficultés de cohérence avec le reste du code de la santé publique, par la mention du droit des personnes aux soins tant curatifs que palliatifs. La mention du meilleur apaisement de la souffrance de l'alinéa 5 est déplacée à l'alinéa 10. La mention de la formation des professionnels de santé aux soins palliatifs de l'alinéa 11 est précisée.

M. Gilbert Barbier. – Devons-nous nous immiscer dans le programme des études médicales ? Supprimons cet alinéa !

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Qui peut le plus peut le moins !

Mme Annie David. – Nous nous abstiendrons sur tous les amendements.

M. René-Paul Savary. – Je ne participerai pas au vote.

L'amendement n° COM-18 est adopté.

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

Article 2

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-19 clarifie la définition de l'obstination déraisonnable, soumet l'arrêt des traitements à la volonté du malade et fixe dans la loi les obligations minimales quant à la procédure collégiale définie dans cet article : réunion de l'ensemble de l'équipe soignante et association de la personne de confiance ou, à défaut, de la famille ou des proches qui le souhaitent. La question est de maintenir ou non – ce qui ne change rien juridiquement – la proposition « *notamment pour la nutrition et l'hydratation artificielles* » ; je vous propose finalement de la retirer de notre rédaction.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis favorable à une procédure collégiale avec association de la personne de confiance ; mais où s'arrête la « famille » et qui sont les « proches » ? Vous nous préparez de nouveaux cas Lambert avec une famille qui ne se met pas d'accord, ce qui fait échouer la procédure...

M. René-Paul Savary. – Absolument !

M. Jean-Pierre Godefroy. – Et le proche qui le souhaite ? Cela peut être un camarade de promotion ? Un copain de régiment ? C'est beaucoup trop vague ! Je ne voterai pas la suppression de phrase sur la nutrition et l'hydratation.

Mme Françoise Gatel. – Je ferai la même remarque sur « *la personne de confiance ou, à défaut, de la famille...* » Cela ne fait-il pas prendre des risques de recours ? La procédure collégiale est une bonne chose ; mais si vous précisez qu'il faut réunir l'ensemble de l'équipe soignante, que se passera-t-il s'il manque l'un de ses membres ?

M. Georges Labazée. – Nous avons codifié aussi bien que possible la place de la personne de confiance dans la loi de préparation de la société au vieillissement ; par homothétie, gardons un dispositif identique pour les personnes en fin de vie. Avec « les proches », cela donnera n'importe quoi !

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – « Au lit du patient », selon l'expression consacrée, le corps médical ne peut s'opposer à la présence de membres de la famille, sans hiérarchie entre eux. Il s'agit bien de procédure collégiale et non d'une décision collégiale : la décision reste au médecin en charge du patient. Nous parlons à dessein d'équipe soignante : par expérience, je sais qu'une femme de service a autant son mot à dire sur le plan de l'humanité – dont les médecins n'ont pas le monopole – si elle a passé du temps avec le patient le matin même, tandis que le médecin était débordé. Cela est en outre cohérent avec des dispositions postérieures. Les modalités sont enfin renvoyées au règlement.

M. René-Paul Savary. – Cela ne réglerait pas le problème du cas Lambert, que je connais bien.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – La loi ne peut pas régler tous les cas ! En revanche, je comprends que vous vous posiez des questions sur les désaccords au sein de sa famille. Mais cela ne peut se régler par la loi.

M. René-Paul Savary. – La collégialité est déjà dans la loi Leonetti.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Pas aussi précisément.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – La phrase qui figure avant l'alinéa 3 – « *Dans ce cas, le médecin sauvegarde la dignité du mourant et assure la qualité de sa vie en dispensant les soins palliatifs mentionnés à l'article L. 1110-10.3* » – disparaît-elle avec la nouvelle rédaction ?

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable à la suppression de l'alinéa 3. Certaines familles voient dans l'hydratation des personnes âgées une obstination thérapeutique ! Cette proposition de loi ne concerne pas les personnes malades qui veulent mourir mais celles qui vont mourir.

M. Alain Milon, président. – L'alinéa 3 disparaît si l'amendement des rapporteurs est voté.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis très inquiet de votre ouverture au-delà de l'équipe médicale : si les traitements « *peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris conformément à la volonté du patient et à l'issue d'une procédure collégiale* » qui « *réunit l'ensemble de l'équipe soignante* », celle-ci ne s'étend pas jusqu'au personnel de service, dont l'avis peut être faussé en raison de ses convictions philosophiques ou religieuses dans un sens ou un autre. Avec « *les membres de la famille ou les proches qui le souhaitent* », vous risquez de provoquer de nouveaux cas Vincent Lambert, avec une famille qui s'oppose aux volontés du patient.

Mme Catherine Deroche. – Si je comprends bien l'expression « à défaut », il s'agit d'un deuxième recours.

M. Jean Desessard. – Dire que la nutrition et l'hydratation artificielles constituent un traitement était pourtant intéressant.

M. Alain Milon, président. – C'est un point de vue juridique et non médical.

M. Jean Desessard. – Mais nous faisons du droit ! Peut-on dissocier les votes ?

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat.

M. Jean Desessard. – C'est bien de le dire à nouveau.

Mme Catherine Génisson. – La nouvelle rédaction me rend perplexe : pourquoi tant modifier l'alinéa 2 ? Pourquoi réintroduire la famille et les proches ?

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Nous avons souhaité donner plus de force à la définition de la procédure collégiale définie par les articles 36 et 37 du code de déontologie médicale en la faisant remonter du domaine réglementaire vers la loi.

Mme Nicole Bricq. – Je serai presque tentée de demander un avis médical... mais arrêter l'hydratation et l'alimentation me semble être la double peine.

M. Alain Milon, président. – Nous sommes d'accord médicalement.

Mme Nicole Bricq. – Vous avez peut-être raison de l'enlever ; mais vous devriez l'introduire avec une rédaction positive. Par ailleurs, les « proches » ne correspond pas à une notion juridique.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Elle figure pourtant dans le code de la santé publique.

Mme Catherine Deroche. – Pourquoi ne plus faire référence au code de déontologie médicale ?

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Ce serait subordonner la loi au règlement. C'est contraire au principe de hiérarchie des normes.

L'amendement n° COM-19 ainsi rectifié est adopté.

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

Article additionnel avant l'article 3

M. Alain Milon, président. – Je propose de mettre en discussion commune les amendements n^{os} COM-9, COM-10 et COM-13, qui ne se placent pas au même endroit du texte, mais qui portent tous sur l'aide active à mourir.

M. Jean-Pierre Godefroy. – J'ai déjà évoqué mon amendement dans la discussion générale et j'aurai l'occasion de développer mon argumentation en séance.

M. Jean Desessard. – J'en ferai de même.

M. Olivier Cadic. – J'ajouterai simplement que, lors d'une audition organisée par les rapporteurs à laquelle j'ai assisté, j'ai posé la question plusieurs fois à Edgar Morin : que penser d'un Etat qui interdit à quelqu'un d'en finir de manière paisible entouré de ses proches lorsqu'il se sait condamné ? Il m'a répondu : seul un Etat autoritaire s'oppose à une telle volonté clairement décidée.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – J'ai tenu à écouter Edgar Morin, pour qui j'ai une profonde estime. Mais avouez que vous êtes allé chercher cette réponse aux forceps, en posant trois fois la question ! Je ne suis pas persuadé qu'elle couvrait véritablement le champ du sujet... Avis défavorable.

M. Alain Milon, président. – On a le droit de vouloir sa mort, mais pas d'imposer à quelqu'un de la donner à sa place.

L'amendement n° COM-9 n'est pas adopté, non plus que les amendements n° COM-10 et n° COM-13.

Article 3

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-20 clarifie les cas dans lesquels la sédation profonde et continue doit être mise en œuvre. Il supprime la mention de la prolongation « inutile » de la vie, ô combien ambiguë, et regroupe les cas en deux hypothèses selon la capacité du patient à exprimer sa volonté. Dans le cas où une personne souhaite arrêter tout traitement, il précise, de façon à écarter toute dérive, que la sédation profonde et continue n'est mise en œuvre qu'en cas de souffrance réfractaire. Il prévoit enfin la possibilité de recevoir une sédation profonde dans un établissement médico-social, grâce aux équipes mobiles de soins palliatifs.

M. Daniel Chasseing. – Plutôt que « lorsque le pronostic vital est engagé à court terme », je préférerais préciser « à très court terme, c'est-à-dire en heures et en jours ».

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – « A court terme » suffit.

L'amendement n° COM-20 est adopté.

Les amendements n°s COM-14, COM-7, COM-4 et COM-8 deviennent sans objet.

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

Article 4

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-21 réunit en un seul article les dispositions relatives à la prise en charge de la souffrance et celles relatives aux soins palliatifs, tout en clarifiant les conditions d'information du patient sur les conséquences des traitements envisagés ; il supprime en outre une disposition redondante.

L'amendement n° COM-21 est adopté.

Les amendements n°s COM-5 et COM-6 deviennent sans objet.

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

Article 4 bis

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-22 supprime l'article 4 bis, dispositif inutilement lourd au regard des obligations qui pèsent déjà sur les

agences régionales de santé (ARS). Ce travail relève plutôt de l'Observatoire sur la fin de vie et des mécanismes prévus par les plans de développement des soins palliatifs.

Mme Catherine Génisson. – Le dispositif est en effet très lourd ; pour autant, les ARS doivent rester au cœur de la mise en place des soins palliatifs.

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Elles y sont déjà.

Mme Catherine Génisson. – Pas complètement. Elles devraient prendre en compte mieux qu'aujourd'hui l'objectif d'implantation des soins palliatifs. Eliminer les ARS du paysage, c'est dommage.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Vous avez raison sur le registre des sédations profondes, qui n'est pas nécessaire.

M. Daniel Chasseing. – Il n'y aurait plus de registre ?

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – Les sédations sont décrites comme les autres pratiques dans les établissements et font l'objet d'un protocole.

M. Jean Desessard. – Je vote contre.

L'amendement n° COM-22 est adopté et l'article 4 bis supprimé.

L'amendement n° COM-15 devient sans objet.

Article 5

L'amendement rédactionnel n° COM-23 est adopté.

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

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-24 supprime l'article 7, qui apporte une précision inutile, car la section concerne les personnes en fin de vie et non celles qui refusent un traitement.

L'amendement n° COM-24 est adopté et l'article 7 supprimé.

Article 8

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-25 complète, à l'alinéa 2, la référence au contenu des directives anticipées, abordé pour l'instant uniquement sous l'angle du refus, de la limitation ou de l'arrêt des traitements. Il prend ainsi en compte un souhait de poursuivre tel ou tel traitement dans telle ou telle situation ou un refus d'arrêt de traitement au titre de l'obstination déraisonnable. Il rend facultatif, à l'alinéa 3, le recours au modèle.

La rédaction actuelle de l'alinéa 4 pose deux problèmes de compréhension : l'expression « manifestement inappropriées » est trop vague et susceptible de remettre en cause l'opposabilité des directives car son appréciation relève de la décision du seul médecin ; la procédure collégiale citée n'est pas suffisamment précise et son objectif n'est pas indiqué ; il est successivement question de la sollicitation par le médecin d'un « avis collégial » et de la « décision collégiale » qui s'impose à lui.

Notre amendement prévoit une rédaction plus précise des deux cas dans lesquels le médecin n'est pas tenu de se conformer aux directives anticipées : en cas d'urgence vitale pendant le temps nécessaire pour évaluer la situation médicale du patient et lorsque la situation médicale du patient ne correspond pas aux circonstances visées par les directives.

Il précise également la procédure selon laquelle la possibilité d'appliquer les directives anticipées est examinée, en renvoyant à la procédure collégiale telle que celle visée à l'article L. 1110-5-1 dans la nouvelle rédaction proposée par les rapporteurs. Il prévoit expressément que la personne de confiance ou, à défaut, la famille ou les proches soient informés de la possibilité ou de l'impossibilité d'appliquer les directives. Il procède enfin à des ajustements rédactionnels.

M. Georges Labazée. – Votre rédaction est remarquable ; mais elle concentre tous les pouvoirs entre les mains du médecin. Qu'en est-il du patient ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Quelles sont les situations visées par « *les mesures de protection juridique, au sens du chapitre II du titre XI du livre I^{er} du code civil* » ?

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – La tutelle et la curatelle.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis circonspect face à l'idée de soumettre ces questions au contrôle du juge des tutelles. Il ne devrait pas décider de la vie et de la mort.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Nous ne modifions pas ces dispositions qui résultent d'un amendement du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – Vous ne répondez pas à la question du registre national : franchement, est-il nécessaire ? Vous connaissez le problème de la protection des données personnelles. Vous enlevez à l'alinéa 4 l'expression « manifestement inappropriées », de mon expérience du côté des patients, je sais que c'est un problème.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Cette expression donne justement beaucoup plus de pouvoir au médecin que notre rédaction : il pourra toujours dire que les directives anticipées ne sont pas appropriées pour refuser de s'y conformer. Notre rédaction donne plus de facultés au patient en prévoyant que la décision médicale s'appuie sur un avis collégial. Le registre national est facultatif. Enfin, prévoir que des volontés puissent être consignées sur une feuille non déposée chez le notaire me semble aller dans le bon sens.

Mme Claire-Lise Champion. – Le juge devra vérifier qu'une personne placée sous sa protection ou sous celle du conseil de famille est bien en capacité de s'exprimer sur cette question et n'est pas abusée. Je comprends la question de Jean-Pierre Godefroy ; peut-être devrait-on imaginer un autre terme qu'autorisation ?

M. Alain Milon, président. – Il s'agit de la rédaction de l'Assemblée nationale que nos rapporteurs ont conservée dans leur amendement.

M. Michel Amiel, co-rapporteur. – Elle a été validée par la Chancellerie...

Je rappelle la rédaction actuelle de l’alinéa 4 de cet article : « *Si les directives anticipées apparaissent manifestement inappropriées, le médecin doit solliciter un avis collégial* ». Elle donne assurément plus de pouvoir au médecin que notre proposition.

M. Jean Desessard. – Je vote contre.

L’amendement n° COM-25 est adopté.

Les amendements n^{os} COM-1, COM-11, COM-3, COM-16 et COM-2 deviennent sans objet.

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

Article 9

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L’amendement n° COM-26 prévoit que la personne de confiance est cosignataire de la décision par laquelle elle est désignée. Il arrive en effet qu’une personne découvre qu’elle a été désignée comme personne de confiance au moment où les médecins font appel à elle et alors qu’elle ne souhaitait pas forcément jouer ce rôle. Elle doit pouvoir apporter son approbation par sa signature.

Cet amendement supprime en outre l’alinéa 3 qui ne figurait pas dans le texte d’origine et selon lequel la personne de confiance peut demander les informations du dossier médical, nécessaires pour vérifier si la situation médicale de la personne concernée correspond aux conditions exprimées dans les directives anticipées. Si la personne de confiance ne souscrit pas *a priori* à l’analyse du médecin, on voit mal comment le fait de recevoir de ce médecin des informations sur le contenu du dossier médical pourrait la convaincre. Il est préférable d’associer la personne de confiance à la procédure collégiale.

L’amendement n° COM-26 est adopté.

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

Article 10

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L’amendement n° COM-27 précise que le médecin a l’obligation de rechercher la volonté du patient pour toute décision d’investigation, d’intervention ou de traitement, selon la formulation actuelle de l’article L. 1111-12 du code de la santé publique. Il ajoute que la personne de confiance « *rend compte de la volonté du patient* », sa mission s’apparentant à celle d’un mandataire, plutôt que de livrer un témoignage, notion réservée aux procédures judiciaires.

M. Jean Desessard. – Vous faites dans la dentelle !

L’amendement n° COM-27 est adopté.

L’amendement n° COM-12 devient sans objet.

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

Article 11

L'amendement de coordination n° COM-28 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'article 14 de la proposition de loi, qui ne figurait pas dans le texte d'origine, prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport évaluant les conditions d'application de la loi ainsi que la politique de développement des soins palliatifs. L'amendement n° COM-29 supprime cet article qui nous semble inutile dans la mesure où l'article 15 de la loi de 2005 prévoit déjà la présentation tous les deux ans d'un bilan de la politique de développement des soins palliatifs en annexe du projet de loi de finances ; en outre, le suivi des conditions de prise en charge des situations de fin de vie dans notre pays relève de la mission de l'Observatoire national de la fin de vie créé en 2010 auprès du ministre chargé de la santé, avec pour mission d'apporter au débat public sur la fin de vie des données objectives et fiables pour éclairer les choix dans le domaine des politiques sanitaires et sociales et d'élaborer chaque année un rapport pour le Parlement et le Gouvernement.

L'amendement n° COM-29 est adopté et l'article 14 supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

M. Gérard Dériot, co-rapporteur. – L'amendement n° COM-17 simplifie l'intitulé de la proposition de loi dont l'objet serait désormais de créer « *de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie.* »

L'amendement n° COM-17 est adopté.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Droit des malades et droit des patients en fin de vie			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	18	Modifications rédactionnelles, de précision et de cohérence	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Refus de l'obstination déraisonnable			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	19	Clarification de la définition de l'obstination déraisonnable	Adopté
Article additionnel avant l'article 3			
M. GODEFROY	9	Création d'un droit à une assistance médicalisée pour mourir pour les personnes malades en fin de vie	Rejeté
Article 3 Le traitement à visée sédative et antalgique provoquant une altération profonde et continue de la vigilance jusqu'au décès			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	20	Encadrement des conditions de mise en œuvre de la sédation profonde et continue	Adopté
M. RAYNAL	14	Suppression du mot inutilement	Satisfait
M. COMMEINHES	7	Obligation pour un médecin de mettre en place la sédation profonde à domicile	Tombé
M. COMMEINHES	4	Précision que le médecin est membre de l'équipe médicale	Tombé
M. COMMEINHES	8	Création d'une clause de conscience pour les médecins	Tombé
Article additionnel après l'article 3			
Mme BOUCHOUX	10	Création d'un droit au suicide assisté	Rejeté
Article 4 Droit aux traitements antalgiques et sédatifs en cas de souffrance réfractaire			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	21	Modifications rédactionnelles, de précision et de coordination	Adopté
M. COMMEINHES	5	Coordination avec l'article L. 1110-5 du code de la santé publique	Tombé
M. COMMEINHES	6	Précision que c'est la vie du patient qui pourrait être abrégée	Tombé
Article additionnel après l'article 4			
M. CADIC	13	Euthanasie ou suicide assisté	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 bis Présentation par les ARS d'un rapport annuel sur les soins palliatifs			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	22	Suppression de l'article 4 bis	Adopté
M. RAYNAL	15	Précision que le rapport ne doit pas comporter d'information permettant d'identifier les patients	Tombé
Article 5 Information des patients et droit au refus de traitement			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	23	Précision rédactionnelle et correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 7 Mention de la possibilité pour les malades de refuser un traitement			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	24	Suppression de l'article 7	Adopté
Article 8 Renforcement du statut des directives anticipées			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	25	Encadrement des conditions de prise en compte des directives anticipées	Adopté
M. COMMEINHES	1	Prise en compte de la situation des personnes majeures qui font l'objet d'une mesure de protection juridique	Tombé
Mme BOUCHOUX	11	Demande d'une assistance médicalisée au suicide dans les directives anticipées	Tombé
M. RAYNAL	16	Information du patient sur le caractère inapproprié des directives	Tombé
M. COMMEINHES	3	Référence directe à l'article R. 4127-37 du code de la santé publique pour préciser le contenu de la procédure collégiale	Tombé
M. COMMEINHES	2	Prise en compte de la situation des personnes protégées	Tombé
Article 9 Précision de la mission de la personne de confiance			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	26	Précisions sur la mission de la personne de confiance	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Hiérarchie des modes d'expression de la volonté du patient hors d'état de l'exprimer			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	27	Modifications rédactionnelles	Adopté
Mme BOUCHOUX	12	Précision que le médecin recueille le témoignage de la famille ou des proches pour faire émerger un consensus	Tombé
Article 11 Coordination			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	28	Coordination	Adopté
Article 14 (nouveau) Rapport annuel sur le développement des soins palliatifs			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	29	Suppression de l'article 14	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
MM. AMIEL et DÉRIOT, rapporteurs	17	Modification de l'intitulé	Adopté

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Eric Jeansannetas, rapporteur sur la proposition de loi visant à réformer la gouvernance de la Caisse des Français de l'étranger (n° 205, 2014-2015).

La réunion est levée à 12 h 30.

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

Mercredi 27 mai 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Réforme du collège avec les représentants des syndicats d'enseignants - Table ronde

La commission organise une table ronde sur la réforme du collège avec les représentants des syndicats d'enseignants. Sont entendus :

- **Mme Claire Krepper, secrétaire nationale du Syndicat des enseignants (SE-UNSA) ;**
- **Mmes Ophélie Sauger et Cécile Kholer, représentant le Syndicat national Force ouvrière lycées collèges (SNFOLC) ;**
- **M. Frédéric Sève, secrétaire général du Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN-CFDT) ;**
- **Mme Frédérique Rolet, co-secrétaire générale du Syndicat national des enseignements du second degré (SNES-FSU) ;**
- **MM. François Portzer, président, et Jean-Rémi Girard, vice-président du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) ;**
- **M. Michaël Marcilloux, secrétaire national de l'Union nationale des syndicats Confédération générale du travail de l'éducation nationale (UNSEN CGT Educ'Action).**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons ce matin les représentants des principales organisations syndicales des enseignants de l'éducation nationale.

Dans le cadre de ses missions de contrôle et d'information, notre commission a choisi de se pencher sur la réforme du collège, qui est au cœur de l'actualité et est mise en œuvre par un décret et un arrêté publiés la semaine dernière - au lendemain d'un mouvement de grève des enseignants du second degré.

Cette réforme s'appuie sur un constat que nous partageons tous : le collège actuel ne parvient pas à garantir à tous l'acquisition des savoirs fondamentaux, pas plus qu'il ne corrige les conséquences liées à l'origine sociale des élèves.

Pourtant, la réforme annoncée par la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, est loin de faire consensus. Ses principales dispositions sont fortement contestées, à l'instar de la réduction de 20 % des horaires d'enseignement disciplinaires - et la fin des options de langues anciennes - au profit

d'enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI), ou de la suppression des classes bilingues et des sections européennes. D'autres questions, notamment celles relatives à l'orientation des élèves, demeurent en suspens.

Cette réforme s'accompagne d'une refonte des programmes de l'enseignement primaire comme du collège. Une consultation est engagée sur le fondement des projets de programmes élaborés par le Conseil supérieur des programmes (CSP), instance indépendante placée auprès du ministre, dont sont membres nos collègues Marie-Christine Blandin et Jacques-Bernard Magner et - jusqu'il y a peu - Jacques Gersperrin.

Dès lors, nous comptons sur vous pour éclairer les réflexions et les travaux de notre commission. Nous souhaiterions connaître vos positions sur la philosophie et les dispositions de cette réforme. Cela nous sera très utile en prévision de l'audition de la ministre, qui aura lieu la semaine prochaine.

Mme Frédérique Rolet, co-secrétaire générale du Syndicat national des enseignements du second degré (SNES-FSU). – Nous pensions qu'une réforme du collège était nécessaire, le Gouvernement ayant déjà engagé la réforme du primaire. La loi de refondation de l'école rappelait les difficultés rencontrées par 25 % des élèves à l'entrée au collège ainsi que la nécessité de commencer par le premier degré.

Depuis la loi Haby et la création du collège unique, on s'est contenté de mettre les élèves dans le même lieu pour que tous accèdent à une culture scolaire parfois très éloignée de leur culture familiale. Or les parcours demeurent fortement corrélés avec l'origine sociale des élèves. La réforme était donc nécessaire.

Encore fallait-il partir du bon diagnostic. Quels sont les problèmes du collège ? Les taux d'encadrement se sont effondrés entre 1999 et 2010. Ensuite, il est difficile de différencier les situations d'apprentissage, du fait du peu de moyens disponibles pour constituer des petits groupes et ainsi mieux prendre en compte les élèves en difficulté.

La loi de refondation prévoyait que les collèges puissent disposer d'une marge de manœuvre dans la gestion de leur dotation horaire globale (DHG) et que des projets puissent permettre une plus grande transversalité - dans le cadre d'expérimentations et sur la base du volontariat.

Or, qu'a-t-on vu ? Les négociations ont été bâclées. Nous sommes confrontés à la volonté d'imposer une autonomie qui n'est pas celle des équipes mais celle des chefs d'établissement. Ces derniers devront faire des choix qui mettront en concurrence à la fois les disciplines et les enseignants, et qui nécessiteront des arbitrages pour mettre en place des projets ou de l'accompagnement. Certains dédoublements, autrefois fléchés, notamment en sciences ou en technologie, ne seront plus obligatoires. Ces 20 % d'autonomie vont donc accentuer la diversité des politiques d'établissements.

Je rappelle que ce ne sont pas les disciplines ou les dispositifs, à l'instar des classes bilingues, qui sont à l'origine des inégalités, mais les usages sociaux qui en sont faits. Il aurait mieux valu réfléchir à une carte des langues vivantes et d'implantation des options, notamment en éducation prioritaire, plutôt que de supprimer ces dispositifs. On va recréer ainsi de nouveaux parcours socialement différenciés et donc des inégalités. De plus, l'interdisciplinarité, qui au demeurant peut être un outil intéressant, est difficile à appréhender pour les élèves les plus éloignés de la culture scolaire. Des travaux interdisciplinaires

fructueux exigent du temps pour la concertation et la co-intervention et doivent porter sur des notions attachées aux programmes.

En conclusion, cette réforme se contente d'annoncer certains termes - « autonomie », « interdisciplinarité » - sans réfléchir aux conditions d'application et sans considération pour les demandes des enseignants du second degré. Qu'apportera-t-elle aux élèves en difficulté ? Rien. Mais elle risque de mettre en concurrence les établissements et les disciplines, ainsi que d'instaurer un climat peu propice au travail en équipe. Cette réforme est donc une occasion manquée d'aider les élèves les plus en difficulté.

Mme Cécile Kohler, représentant le Syndicat national Force ouvrière lycées collèges (SNFOLC). – Notre syndicat demande l'abrogation de la réforme du collège, comme il l'a exprimé dans le communiqué de l'intersyndicale qui représente 80 % des enseignants du second degré. Cette réforme se présente comme un remède à l'inégalité et au niveau insuffisant des élèves dans l'acquisition des savoirs fondamentaux. Peut-on croire que l'autonomie des établissements dans la définition de 20 % de leur DHG serait compatible avec l'égalité ? Cette autonomie mènera inévitablement à une concurrence entre les 5 000 collèges de France, qui proposeront autant de contenus différents.

Par ailleurs, l'organisation des EPI sur une partie des horaires disciplinaires pose problème. Cela signifie moins d'orthographe, moins de grammaire, ce qui n'aidera pas les élèves les plus en difficulté. Cela reviendrait à la perte d'environ 400 heures de cours sur l'ensemble de la scolarité au collège, soit près d'une demi-année d'enseignement. La définition des programmes sur la base des cycles pose également le problème de la progressivité de l'apprentissage et de l'évaluation des élèves. Et cela, alors que les effectifs par classe ne cessent d'augmenter depuis des années. Certaines classes de sixième comptent 30 élèves, voire plus.

Peut-on penser qu'en supprimant l'enseignement du latin et du grec ainsi que les classes bilangues on améliorera le niveau des élèves ? C'est un contresens d'imaginer que ces dispositifs sont réservés aux privilégiés, puisqu'ils existent dans les établissements de l'éducation prioritaire. La suppression des classes bilangues menace mille deux cents postes.

Cette réforme nous apparaît davantage comme un moyen de faire des économies ; il s'agit d'apprendre moins pour dépenser moins. Nous demandons, afin d'améliorer les apprentissages, un allègement des effectifs par classe. Après la réforme des rythmes scolaires toujours contestée, cette réforme s'inscrit dans la continuité de la refondation de l'école et de la réforme territoriale. Nous n'en voulons pas. Les collègues n'en veulent pas ; ils étaient majoritairement en grève le 19 mai. Dès lors, la publication du décret et de l'arrêté d'application le lendemain a suscité une forte indignation.

M. Frédéric Sève, secrétaire général du Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN CFDT). – Tout le monde s'accorde sur l'urgence qu'il y a à réformer le collège, qualifié par un précédent ministre de l'éducation nationale de « maillon souffrant » du système éducatif. Souffrance pour les élèves, en effet, puisque c'est le lieu où se concrétisent les difficultés et le décrochage. Souffrance également pour les personnels, qui sont confrontés au quotidien aux dysfonctionnements du collège dont la société s'est accommodée. Il y avait urgence du fait du développement des stratégies familiales de contournement et d'évitement ; les familles allaient chercher la réussite par elles-mêmes. Le collège unique se défaisait progressivement et presque irrémédiablement.

Il y avait également une opportunité : la réforme du collège s'accompagne de la redéfinition du socle commun, des programmes et de l'évaluation. Cela peut lui donner une cohérence globale et constitue une chance supplémentaire de réussir une réforme de cette ampleur. De plus, tout le monde s'accorde sur son objectif : réduire les inégalités et favoriser la réussite de tous les élèves, ce qui limitera les stratégies d'évitement.

S'agissant des modalités de la réforme, le SGEN a pesé pour que cessent les réformes injonctives, mais soutient celles qui s'inspirent de ce que les collègues ont fait sur le terrain. Quand l'État et la société fermaient les yeux sur ce qui se passait au collège, des enseignants ont innové, inventé et pris des initiatives. Les personnes les plus à même de choisir ce qui est bon pour les élèves sont les collègues au contact de la réalité des populations et des territoires. Nous avons pesé pour que la réforme accorde le maximum de liberté pédagogique nouvelle aux équipes éducatives, afin de leur permettre de remplir leur mission et de prendre en compte les difficultés particulières de leurs élèves.

Le point clé de la réforme est l'autonomie qu'elle accorde aux équipes dans la détermination du contenu et de l'organisation des enseignements. De ce point de vue, cette réforme va dans le bon sens.

Toutefois, un décret et un arrêté ne constituent pas une réforme. Cette réforme se fera sur le terrain ; elle est encore devant nous et il y a beaucoup à faire. Puisque l'on glisse d'un modèle injonctif à un modèle où les établissements sont plus autonomes, il va falloir donner les moyens de cette autonomie. Il nous faut distinguer deux temps. Tout d'abord, la préparation de la rentrée 2016, à l'occasion de laquelle il s'agit d'inventer de nouvelles manières de travailler. Pour ce faire, il faudra accorder du temps aux équipes au cours de l'année 2015-2016. Des ressources en ingénierie seront nécessaires pour aider les équipes à faire leurs choix, l'objectif étant bien d'être à leurs côtés pour les épauler dans la prise de décision.

Des changements, ensuite, doivent être faits à plus long terme, en particulier sur le fonctionnement des instances de direction des collèges, créées pour un pilotage descendant et hiérarchique et qu'il faut adapter à la nouvelle donne, plus autonome, avec plus de collégialité et de transparence. Il faudra également des moyens spécifiques pour préparer cette transition, en particulier des indemnités pour mission particulière qui, c'est le principe, peuvent être versées en numéraire ou sous forme de décharges.

Mme Claire Krepper, secrétaire nationale du Syndicat des enseignants (SE UNSA). – Malgré l'engagement quotidien des personnels, sur le terrain, le collège n'est ni juste, ni efficace, et c'est une source de souffrance pour les professionnels comme pour les élèves en échec. L'échec scolaire est massif au collège et les écarts se creusent entre les élèves pendant les quatre années du cursus ; les comparaisons internationales montrent même que nos élèves les plus faibles ont de plus mauvais résultats que les élèves les plus faibles des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous faisons moins bien, pour ces élèves, qu'un pays comme le Mexique, par exemple. Les études internationales montrent encore que, là où il y a des progrès, c'est d'abord parce que le niveau des élèves les plus faibles a progressé : le progrès des plus faibles est un levier pour tous les élèves. Rien ne sert d'opposer la réussite des plus faibles à celle des meilleurs, ni de parler, comme le font trop souvent les médias, d'un « nivellement par le bas » : la réalité, c'est que mieux les plus faibles réussissent, plus loin vont les meilleurs.

Aujourd'hui, notre système opère une discrimination en faveur des meilleurs élèves. Ce sont eux qui bénéficient du plus grand nombre d'heures de classe et des dispositifs les plus performants pour l'acquisition des compétences ; il faut donc restructurer le collège pour se donner effectivement les moyens de faire réussir tous les élèves.

Le dialogue social a eu lieu, amplement, d'abord dans le cadre de la loi pour la refondation de l'école puis pendant une année entière. Nous avons été réunis quatre ou cinq fois, en particulier pour travailler sur l'évolution du collège, puis nous avons négocié la grille horaire.

Pour l'UNSA, l'une des clés de la lutte contre les discriminations est ce que nous appelons la « marge heure professeur », que cette réforme multiplie par six, ce qui est considérable. Dans un collège « moyen », de seize classes, au lieu de disposer comme aujourd'hui de huit heures, 48 heures seront disponibles pour travailler en effectifs réduits, pour observer et travailler sur les difficultés d'apprentissage avec les élèves, pour faire de la co-animation. Cela, tous les enseignants le demandent. Cette réforme vient directement des expériences réussies sur le terrain, c'est une évolution, pas une révolution ; elle est modeste, parce qu'elle s'ajuste aux possibilités et aux avancées de la réflexion dans les équipes.

On a beaucoup glosé sur les EPI, comme s'ils « volaient » des heures aux disciplines. Mais les EPI ne représentent que six à neuf heures, sur 104 heures de cours, on ne peut ainsi pas parler d'une mise en péril des enseignements disciplinaires. De plus, leur contenu correspondra aux programmes et ils permettront un accompagnement personnalisé, des pédagogies diversifiées, un travail par groupe : autant de manières de travailler qui existent déjà au lycée - et qui ont été instituées par une autre majorité politique que celle d'aujourd'hui. Enfin, les EPI sont en continuité des itinéraires de découverte (IDD)...

Cette réforme est fondée sur l'autonomie, qui n'est pas synonyme de liberté ou de « grand n'importe quoi », mais de responsabilité et de confiance faites aux équipes pour construire localement des réponses aux besoins des élèves, pour redonner du pouvoir d'agir aux enseignants, conforter leur fierté de faire leur métier et leur permettre de « s'éclater » pédagogiquement, au service de la réussite des élèves.

La réussite de la réforme, bien sûr, tiendra à l'accompagnement de sa mise en œuvre, en particulier par la formation initiale et la formation continue, lesquelles ont été mises à mal par la majorité précédente.

Une autre priorité indispensable, c'est la réussite à l'école primaire.

Notre chance, c'est que cette réforme est systémique, elle concerne également la formation, les programmes, l'évaluation et nous espérons qu'elle portera aussi sur le diplôme national du brevet (DNB).

Il y a urgence pour le collège, pour le système éducatif public. Il est temps de sortir des polémiques sans fondement, pour porter tous ensemble ce nouveau collège !

M. Jean-Claude Gaudin. – Est-ce bien ce que vous faites ?

Mme Claire Krepper. – Nous partageons tous les principes de cette réforme, il est très important que nous la réussissions, pour garantir le vivre ensemble dans notre République !

M. Philippe Nachbar. – Jargon !

Mme Claire Krepper. – Elle est aussi indispensable à la réussite économique de notre pays. Les enjeux dépassent le système éducatif, il faut que les collectivités locales prennent leurs responsabilités avec les services de l'État pour développer la mixité scolaire et sociale dans tous les établissements !

M. Jean-Claude Gaudin. – Elles le font !

M. François Portzer, président du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC). – Nous sommes tout à fait conscients des manquements du collège, un quart des élèves y est en échec scolaire. Nos propositions pour un « collège modulaire », expérimentées en particulier au collège Élisabeth et Robert Badinter de la Couronne, près d'Angoulême, montrent que nous ne sommes en rien les tenants de l'immobilisme, que nous sommes favorables à la pédagogie en petits groupes, à l'innovation.

Mais cette réforme n'est pas la bonne et c'est pourquoi nous en demandons l'abrogation, ainsi que l'ouverture de véritables négociations. Elle nous a été imposée, sans concertation ou presque, puisque seules trois réunions ont été organisées en quelques semaines ; nous sommes sortis de la dernière lorsque nous avons constaté qu'on nous y demandait d'apposer notre signature à une réforme déjà ficelée, sans qu'aucune réflexion de fond n'ait été entreprise. Le fait que le Gouvernement ait publié le décret le 19 mai, au soir d'une journée de manifestation nationale et de grève contre cette réforme, montre combien il s'agit d'un déni de démocratie ! Pour réformer, il faut commencer par écouter l'opinion et par consulter les organisations syndicales qui représentent les enseignants au collège.

Que reprochons-nous à cette réforme ? D'abord, qu'elle diminue les horaires disciplinaires, alors que les élèves ont besoin de plus d'heures de cours pour réussir. On nous « vend » l'interdisciplinarité comme la solution miracle, alors même que les IDD ont été un échec au lycée ! L'interdisciplinarité est une bonne chose, mais à condition qu'elle soit volontaire et qu'elle n'ampute pas les heures d'enseignement disciplinaire. Même chose pour l'enseignement des disciplines artistiques et des sciences : la confusion règne, on mélange la physique, les sciences de la vie et de la terre (SVT), la technologie. On supprime également un véritable enseignement du latin et du grec, - qui ne se limite pas à passer une vidéo sur la guerre de Troie... -, en faisant croire que ces enseignements sont élitistes, alors qu'ils concernent 20 % des élèves et que leur apprentissage s'accroît en Seine-Saint-Denis ! Cette réforme supprime des dispositifs qui fonctionnent, comme les classes européennes, les classes bilangues ou l'enseignement des langues régionales, avec le risque de mécontenter les familles et au grand bénéfice de l'enseignement privé.

L'autonomie serait-elle la solution ? Mais cette réforme fait progresser l'autonomie des chefs d'établissement, pas celle des établissements eux-mêmes, avec un risque d'inégalité croissante entre établissements. Alors que le vrai problème est qu'un quart des élèves sont en difficulté au collège, rien n'est fait pour les aider, pour leur permettre d'acquérir les savoirs fondamentaux, par des méthodes adaptées et en petits groupes.

Cette réforme est dangereuse, aussi, parce qu'elle sera suivie par celle de l'évaluation et des programmes, parce qu'elle répète les erreurs catastrophiques de la réforme du lycée ! Notre association, depuis 1905, se bat pour l'école de la République, celle d'un enseignement de qualité pour tous, et nous récusons le modèle universel qui est suivi aujourd'hui, où l'école publique, de mauvaise qualité, est faite pour les pauvres, alors que

l'enseignement de qualité est réservé à l'élite de l'argent, comme cela se pratique dans un grand nombre de pays. Contrairement à ce qu'a dit la ministre, cette réforme ne va pas vers plus d'égalité, mais elle détruira davantage encore l'école de la République : notre association ne laissera pas cette gabegie se poursuivre !

M. Michaël Marcilloux, secrétaire national de l'Union nationale des syndicats Confédération générale du travail de l'éducation nationale (UNSEN CGT Educ'Action). – Nous n'avons eu que trois réunions de travail avec le ministère sur ce projet de réforme qui était ficelé d'avance. Le principal problème pour nous concerne l'autonomie qui est donnée aux chefs d'établissement et non aux équipes éducatives. Par ailleurs, si l'on considère que le dédoublement des classes constitue une bonne chose, il faut le prévoir pour tous les établissements et non le rendre possible en fonction des choix que fera chaque établissement, compte tenu de leur niveau de dotation. Il faut partir des projets des équipes éducatives, ce qui nécessite une marge de manœuvre supérieure en termes de moyens.

Nous ne sommes pas opposés à l'interdisciplinarité mais avec des moyens et une concertation et sans flécher au préalable les enseignements qui feront l'objet de cette interdisciplinarité. En l'espèce, les établissements et les disciplines sont mis en concurrence et on fait reposer la pénurie de moyens sur les personnels. Il n'existe pas de solution clé en main. Le nombre d'élèves par classe est toujours élevé au collège et on ne peut pas développer un accompagnement personnalisé avec des classes de 26 élèves ou plus.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire. – La plupart d'entre nous jugeait nécessaire d'entreprendre une réforme du collège, car, comme le remarquait le représentant de l'UNSA, le collège aujourd'hui n'est ni juste, ni efficace.

Si, à l'issue de la scolarité au collège, 20 % environ des élèves ne maîtrisent pas les compétences de base en français - et 20 % d'élèves ont une maîtrise insuffisante des mathématiques - il ne faut pas oublier qu'une proportion comparable, voire supérieure, d'élèves présentent des lacunes graves dans les apprentissages fondamentaux à leur entrée au collège.

Plutôt que d'uniformiser par le bas les apprentissages au collège, notamment en détruisant les filières d'excellence, en supprimant les options de langues anciennes ou en imposant une seconde langue vivante dès la classe de 5^e - dont l'inefficacité a été prouvée à l'occasion de son expérimentation -, ne faudrait-il pas plutôt concentrer les efforts sur l'école élémentaire, afin que tous les élèves, à l'issue de celle-ci, maîtrisent pleinement les savoirs fondamentaux ?

Comme le disait Charles Péguy, « lire, écrire, compter, c'est la base de tout ». Je crains que sans cet effort nécessaire, toutes les réformes du collège restent vaines.

Je suis, par ailleurs, particulièrement préoccupé par un des grands principes de cette réforme : réduire les temps d'enseignements disciplinaires au profit de l'accompagnement personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires. Ne faudrait-il pas plutôt consacrer davantage de temps aux apprentissages fondamentaux, et notamment au français, dont le volume horaire est en diminution constante depuis quarante ans ?

Quelle est, enfin, la pertinence d'introduire les EPI au collège ? Ces derniers rappellent furieusement les IDD au collège ou les TPE au lycée, qui n'ont pas connu un franc succès...

En matière d'orientation, la réforme prévoit la suppression des options de découverte professionnelle, au profit du parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel (PIIODEMEP). Ce parcours ne bénéficie d'aucune dotation horaire spécifique et devra donc être organisé sur du temps disciplinaire. L'avenir des classes de troisième « prépa-pro » paraît également compromis. Tout semble fait pour éloigner davantage les élèves de la voie professionnelle.

Quel regard portez-vous sur les nouveaux projets de programmes ?

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Certaines dispositions introduites par le décret et l'arrêté sont déjà mises en œuvre dans l'enseignement agricole, à l'instar de l'accompagnement personnalisé ou de l'autonomie pédagogique. Cependant, cette autonomie pédagogique s'y accompagne d'une vraie autonomie de gestion, au service d'un véritable projet. Ne pourrait-on pas s'en inspirer davantage ?

Par ailleurs, l'orientation demeure le grand absent de cette réforme. L'article 6 de l'arrêté y fait allusion en prévoyant que les EPI contribuent à la mise en œuvre du PIIODEMEP. Si ce n'est un projet de référentiel publié par le CSP il y a six mois, rien n'est prévu pour sa mise en œuvre - et surtout, aucun horaire spécifique !

Faudra-t-il donc ponctionner les disciplines pour organiser ce parcours ?

M. Jean-Rémi Girard, vice-président du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC). – L'option de découverte professionnelle qui bénéficiait d'un créneau de trois heures (DP 3) a été supprimée, ce qui constitue une régression. Ceci, d'autant plus que le PIIODEMEP sera mis en place sur les quotas d'heures disciplinaires et non en supplément. Par ailleurs, l'accompagnement personnalisé fonctionnera comme les EPI sur les heures disciplinaires. Au final, un élève en difficulté qui bénéficiait jusqu'alors de six heures de français se retrouvera avec seulement quatre heures et demie de cette discipline à l'issue de la réforme.

Mme Claire Krepper. – Effectivement, les options de découverte professionnelle disparaissent. Dans les faits, elles étaient réservées aux élèves dont on pensait qu'une orientation professionnelle précoce leur serait profitable. Il s'agissait d'un choix négatif. Il faut que tous les élèves puissent en profiter, ce qui amène à prévoir dans les programmes, de mettre en avant les aspects des disciplines permettant de découvrir leur dimension professionnelle. Les EPI pourront aussi être l'occasion d'approcher cette dimension professionnelle. Les classes de troisième « prépa-pro » sont maintenues pour les élèves qui ont un projet.

Mme Ophélie Sauger représentant le Syndicat national Force ouvrière lycées collèges (SNFOLC). – Il existe des conseillers d'orientation-psychologue (COP), dont les effectifs ont baissé cette année. Les projets du Gouvernement ne prévoient pas de revenir sur ces baisses d'effectif.

Mme Frédérique Rolet. – Il faut réfléchir à porter la scolarité obligatoire à dix-huit ans. Les jeunes entrent au collège à onze ans et en sortent à quinze ans ; à seize ans, ils sont au lycée. Les élèves ont besoin d'être aidés, d'autant que ce sont les élèves des classes populaires qui sont concernés par l'orientation. Si on ajoute les projets d'éducation artistique et culturelle (PEAC) à ces modules d'orientation, on multiplie en réalité les parcours qui ne font pas l'objet d'horaires identifiés.

M. Jean-Rémi Girard. – Nous sommes éminemment favorables au renforcement de l'enseignement des fondamentaux à l'école primaire. Au-delà de la traditionnelle bataille de chiffres - de 20 % à 40 % selon le Haut conseil à l'éducation - il est certain que de trop nombreux élèves présentent des difficultés lors de leur entrée en 6^e, difficultés que le collège n'arrive aujourd'hui pas à résorber. Dès lors, l'objectif doit être de limiter le nombre d'élèves en difficulté à l'entrée en 6^e. Pourtant aucune réforme de fond de l'école primaire n'y a réussi. Au contraire, les réformes successives ont eu tendance à ajouter des enseignements supplémentaires dans un cadre horaire qui n'a cessé de se réduire. Par ailleurs, les questions de formation des enseignants dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), puis les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), notamment s'agissant des méthodes d'apprentissage de la lecture, de la grammaire et du calcul, demeurent taboues au sein de l'éducation nationale. On ne peut pourtant continuer à accepter que des élèves de 6^e ne sachent pas lire un texte ! Sans prise en compte de cette réalité, toute réforme du collège sera inutile.

M. Frédéric Sève. – Une école primaire efficace nécessite une réforme du collège. La France est l'un des pays qui consacre le plus d'heures à l'apprentissage des fondamentaux au cours de la scolarité. Ce n'est donc pas l'insuffisance de ces enseignements qui explique les différences de niveaux constatées avec les autres pays. À mon sens, il n'existe pas de disciplines plus fondamentales que d'autres.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il existe, en revanche, des compétences fondamentales.

M. Frédéric Sève – Certes, mais une compétence peut se travailler dans différentes matières. Le socle commun de 2005, comme celui de 2014-2015, ne prévoient pas autre chose.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je constate qu'il existe de nombreux points d'accord entre les intervenants. Tous sont, comme nous, préoccupés par la situation des 150 000 jeunes qui quittent chaque année le système scolaire sans diplôme. Ce constat nécessite en lui-même une réforme du collège, dont nous avons déjà débattu lors de la discussion de la loi pour la refondation de l'école de la République, même si l'école primaire était au cœur de ce texte. Le décret dont vous contestez la légitimité était prévu par cette loi, notamment pour ce qui concerne le rôle du Conseil supérieur des programmes (CSP). Cela étant, si l'on nie la nécessité de l'acquisition d'un socle commun de compétences de connaissances et de la culture, lui préférant, comme au lycée, l'accumulation de disciplines parallèles, on est effectivement défavorable à la réforme proposée. Celle-ci, en liant dans un même cycle les classes de CM2 et de 6^e, suit la logique du socle commun de compétences à acquérir au cours des scolarités primaire et secondaire. Il convient également de saluer la création de 60 000 postes en cinq ans, dont 4 000 consacrés à l'application de la réforme du collège, à rebours des 80 000 postes supprimés par le précédent gouvernement. Je partage également le constat selon lequel le temps de travail des élèves à l'école primaire et au collège doit être réduit : il faut apprendre à travailler différemment et en équipe.

Il existe toutefois des points de désaccord, notamment s'agissant du caractère urgent de la publication du décret, qui ne fait aucun doute pour moi, en vue de la préparation de la rentrée 2016. Je rappelle que les syndicats ont déjà rencontré à plusieurs reprises les ministres successifs de l'éducation nationale et que Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, s'est engagée à poursuivre avec eux un dialogue permanent. Les EPI font également débat car ils symbolisent une nouvelle façon de travailler. Nombre d'enseignants travaillent déjà de façon interdisciplinaire ; il s'agit seulement d'en généraliser la méthode. La réforme, contrairement aux critiques entendues, impose des classes bilangues dès la 5^e. En outre, le latin et le grec continueront à être enseignés en classes de littérature. Il ne s'agit donc en aucun cas d'un recul ! Pour autant, les syndicats d'enseignants doivent apporter leurs suggestions relatives à cette réforme. Lorsque je militais à la Fédération de l'éducation nationale (FEN) dans les années 70, nous prônions l'instauration d'une école fondamentale. Il est temps de refonder une pensée politique et syndicale sur l'école pour l'avenir de nos enfants. Je vous invite donc à poursuivre le dialogue.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Cette table ronde était fort utile, tant l'émoi suscité par la publication précipitée du décret fut grand. Nul n'affirme ici qu'il ne fallait pas réformer le collège. Mais, pour que les enseignants mettent en œuvre la réforme avec conviction, il faut, en amont, un consensus et une concertation. Certes, on ne peut nier que des échanges sur la réforme du collège ont eu lieu lors des débats relatifs à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, mais ce texte, qui a suscité tous les espoirs après la dégradation de l'école par le précédent gouvernement, n'est pas sorti d'une logique de séquençage des réformes. Le véritable sens de la réforme de 2013 n'a pas été suffisamment expliqué. Dès lors, la réforme des rythmes scolaires, puis celle du collège, ont semblé poursuivre la déstabilisation du système. Même si les apprentissages y sont essentiels, la réussite des élèves ne peut constituer la responsabilité de la seule école primaire. À titre d'illustration, nous avons insisté, avec notre collègue Françoise Cartron, sur l'importance de la scolarité en maternelle et l'accueil des enfants dès deux ans. En réalité, la question fondamentale du « tous capables », dont le principe a été réaffirmé dans la loi pour la refondation de l'école, n'a pas été définitivement tranchée. Pourtant, l'objectif de l'école doit bien être d'éviter les difficultés scolaires dès les premières années de scolarité. À cet effet, peut-être conviendrait-il d'allonger la scolarité pour laisser à tous le temps nécessaire aux apprentissages. De ce point de vue, le passage de quatre à trois ans de la durée de scolarité en lycée professionnel a conduit à un échec patent : tous les élèves n'ont pas le même rythme. Par ailleurs, l'enjeu que constitue la formation initiale, et surtout continue, des enseignants a été totalement mis de côté. Au final, le métier d'enseignant, au potentiel formidable, est en grande souffrance, notamment du fait d'une succession, depuis quarante ans, de réformes souvent mal expliquées. Je terminerai sur le volet de la réforme relatif au développement de l'interdisciplinarité et au renforcement de l'autonomie des chefs d'établissement. Ne pensez-vous pas qu'il y a là une incohérence entre une plus grande souplesse apportée aux établissements et le risque d'inégalités auquel elle pourrait conduire ?

Mme Corinne Bouchoux. – Sans nier le moins du monde l'intérêt de ce débat, je regrette que nul n'ait fait état du plaisir d'apprendre et du bonheur de progresser. À vous écouter, les enfants semblent être des oies que l'on peut gaver de connaissances à loisir ! Dans le cadre de cette réforme, il faut également entendre les élèves, comprendre leur hantise du classement, leur ennui, leurs craintes face à la dégradation du climat scolaire. Nous avons proposé à l'occasion de l'examen de la loi de refondation de l'école, la création de modules d'enseignement à la gestion non violente des conflits. Combien ont été réellement mis en place ? Notre point de vue sur l'école dépend souvent du plaisir d'apprendre qui fut le nôtre,

mais nos craintes, s'agissant de cette réforme, me semblent infondées. Je ne crois pas que, demain, les élèves partiront massivement dans l'enseignement privé. De fait, les trois quarts des évolutions proposées par le décret existent déjà dans l'enseignement privé et dans l'enseignement agricole. L'essentiel est de remettre au cœur du débat le bonheur de travailler.

Mme Françoise Laborde. – Les questions cribles programmées demain à quinze heures au Sénat sur la réforme du collège avec la ministre de l'éducation nationale, ainsi que la rencontre que nous avons avec vous ce matin, sont pour nous l'occasion d'affiner nos réflexions sur ces questions.

J'ai un véritable sujet d'inquiétude concernant les moyens dévolus à la formation continue des enseignants dans l'objectif d'une entrée en vigueur de cette réforme en septembre 2016.

L'articulation entre aides personnalisées et classes dédoublées n'est pas encore très claire pour moi ; nos intervenants pourront-ils nous apporter des réponses ?

La réforme prévoit désormais que, « sauf dérogation », les élèves de 6^e auront au maximum vingt-six heures de présence hebdomadaire, y compris l'aide personnalisée, six heures de présence quotidienne et une pause méridienne d'au moins une heure trente : quelle assurance a-t-on que ces nouvelles orientations seront bien appliquées dans tous les collèges de France, y compris dans les établissements privés sous contrat ?

L'éducation civique a longtemps été sacrifiée au sein des enseignements d'histoire-géographie-éducation civique. Quelles garanties a-t-on qu'il n'en soit pas de même demain s'agissant de l'enseignement moral et civique ?

Mme Claire Krepper. – Pour répondre à Mme Brigitte Gonthier-Maurin qui s'interroge sur le degré d'adhésion des personnels à la réforme, au vu notamment du récent mouvement social, bien visible dans les établissements, je m'aperçois que les enseignants sont rassurés, voire enthousiasmés par la réforme à chaque fois que l'on prend le temps de la leur présenter positivement et de leur montrer en quoi elle va leur permettre de porter leurs projets.

La concurrence entre établissements existe déjà, y compris entre établissements publics, notamment par le biais de l'offre des options. En réduisant le poids des options, la réforme contribuera à réduire ces phénomènes de concurrence inter-établissements.

S'agissant de l'étendue de l'autonomie du chef d'établissement, il appartiendra aux équipes enseignantes de s'investir et d'occuper pleinement leur place au sein des instances - conseils pédagogiques et conseils d'administration - afin de contribuer à l'élaboration des projets de l'établissement.

Les nouveaux programmes, qui font désormais une grande place à la découverte des savoirs avec les élèves et par les élèves, devraient favoriser le « plaisir d'apprendre ». Mais si nous voulons que la réforme réussisse, il faudra aussi que les objectifs de l'évaluation des élèves évoluent.

L'un des facteurs de détérioration du climat scolaire au collège reste la ségrégation interne dans les établissements, en particulier dans certains quartiers où une ségrégation selon les résultats des élèves se double d'une ségrégation ethnique visible, qui engendre de nombreux conflits. Les travaux d'Éric Debarbieux sur ces établissements au

climat scolaire dégradé nous invitent à mettre fin à ces pratiques ségrégatives et à constituer des classes véritablement hétérogènes.

M. Jean-Rémi Girard. – Permettez-moi de vous rappeler que la loi sur la refondation de l'école constituait un cadre général très large et ne prévoyait absolument pas cette réforme du collège dans tous ses éléments actuels - diminution de l'horaire consacré au latin, fin des classes bilingues, etc. Nous considérons cette réforme comme mauvaise.

J'attire également votre attention sur le fait que les établissements privés sous contrat appliqueront la réforme à l'exclusion de ses contraintes horaires - rythmes scolaires, durée de la pause méridienne, horaires quotidiens. Les établissements privés sous contrat fonctionnent selon un mode dérogatoire - sélection à l'entrée, règles d'exclusion, etc. : ils auront donc toute la latitude nécessaire pour continuer à offrir aux familles ce que les établissements publics ne pourront plus proposer. Nous risquons donc d'assister à une fuite des familles aisées vers le secteur privé et *in fine* à un renforcement de la ségrégation sociale entre établissements.

Pour répondre à l'interrogation de Mme Françoise Laborde sur la place de l'enseignement moral et civique, sachez que celui-ci prend la place de l'éducation civique au sein des heures consacrées à l'histoire-géographie.

Enfin, s'agissant des programmes qui sont en cours de consultation, nous considérons que la place faite au français et aux mathématiques constitue une régression.

Mme Ophélie Sauger. – L'emploi de 20 % de la DHG de l'établissement sera laissé au libre choix du chef d'établissement. Nous sommes inquiets de la concurrence entre disciplines que cette situation risque de faire naître au sein des établissements compte tenu de l'absence de moyens supplémentaires dévolus à la réforme.

S'agissant de l'enseignement des langues étrangères, je ne pense pas que nous puissions affirmer que désormais 100 % des élèves seront en classe bilingue. Certes, les élèves de 5^e bénéficieront désormais de deux heures et demie d'enseignement d'une deuxième langue vivante chaque semaine mais, d'expérience, un enseignement de moins de trois heures hebdomadaires ne permet pas un apprentissage satisfaisant.

Nous évoquons tous le « plaisir d'apprendre » mais n'oublions pas que l'on ne développera pas de « compétences » sans « connaissances », ni de « savoir-faire » sans « savoirs ». Or, l'enseignement de la langue française en primaire et au collège est passé de 78 heures en 1977 à 53 heures en 2011.

S'agissant enfin des projets interdisciplinaires, le relatif échec des enseignements d'exploration au lycée devrait nous inciter à faire confiance au volontariat, à leur conférer un cadre structurant et à ne pas les prélever sur les horaires disciplinaires.

M. Frédéric Sève. - La concurrence entre établissements existe de fait, la carte scolaire en est le meilleur témoignage. Notre objectif est de faire réussir tous les élèves ; à terme, la concurrence entre établissements devrait s'en trouver réduite car le choix de l'établissement ne sera plus un critère de réussite.

S'agissant d'une prétendue concurrence entre disciplines, je fais confiance aux équipes éducatives pour trouver au cas par cas des terrains d'entente, sans confiscation de leur choix par le chef d'établissement. J'aimerais à cet égard plaider pour que nous conservions un

droit au « dissensus » : nous pouvons avoir des débats entre organisations syndicales, mais au niveau local, *in fine*, les équipes éducatives trouveront des accords. Restaurons une belle vision de l'enseignement et des enseignants !

Mme Frédérique Rolet. – Le Gouvernement affiche le dialogue social comme l'une de ses marques de fabrique. Or, alors que nous avons très largement participé à l'élaboration de la loi de refondation de l'école ainsi qu'aux constats du rapport qui lui était annexé, force est de constater que, sur une réforme aussi complexe que celle du collège, nous n'avons eu en tout et pour tout que trois séances de concertation avec le Gouvernement. En conséquence, les enseignants ont eu le sentiment de n'avoir pas été entendus et un enseignant du collège sur deux était en grève le 19 mai dernier.

Les enseignants ne sont pas d'affreux « immobilistes » réfractaires à tout changement. Leur réaction à cette réforme a un sens et doit être prise en compte.

S'agissant de l'interdisciplinarité, qui n'est pas une véritable nouveauté, nous sommes gênés par l'idée qu'elle consisterait à proposer de « faire » à des élèves considérés comme déficients et incapables de « penser ».

M. Magner pense que les élèves travaillent trop : il est démontré que le temps passé dans les établissements contribue à réduire les inégalités entre les élèves.

Les élèves mettant en moyenne vingt minutes pour déjeuner, l'augmentation de la pause méridienne n'a de sens que si le temps dégagé est occupé utilement. Or, rien n'est prévu à ce sujet.

Nous ne sommes en aucun cas élitistes et nous aspirons à la mixité sociale et scolaire. Mais faute d'une refonte totale de la carte scolaire et des implantations des options, les parcours d'initiés perdureront. Un premier pas, certes insuffisant, avait été fait avec l'éducation prioritaire.

L'accompagnement personnalisé mis en œuvre dans les lycées ne fonctionne pas et le fait que l'on tarde à évaluer le dispositif est assez significatif.

En résumé, nous refusons cette réforme qui ne nous paraît pas devoir bénéficier aux élèves et nous demandons à la ministre d'être à l'écoute des professionnels.

Mme Colette Mélot. – Nous ne pouvons accepter que 150 000 élèves sortent chaque année du système scolaire sans formation. La réforme est indispensable car, du fait de l'évolution des populations d'élèves, le collège unique n'est plus adapté. L'autonomie des établissements constitue un bon moyen de répondre à des besoins divers. Nous devons nous concentrer sur la maîtrise des fondamentaux, mais nous devons aussi proposer des offres différenciées permettant de valoriser les aptitudes propres de chaque élève. Le collège modulaire ayant été évoqué, j'aimerais obtenir des précisions sur le bilan qui a pu être fait de cette expérience.

Je déplore enfin la disparition des classes bilingues et des classes européennes qui fonctionnent bien et constituent un apport véritable, notamment en zone d'éducation prioritaire.

Il m'apparaît que cette réforme ne contribuera en rien à réduire les inégalités.

Mme Françoise Cartron. – La conclusion de Mme Mélot illustre bien le contresens qui est fait par certains. La réforme envisagée s’inscrit dans la continuité de la loi pour la refondation de l’école de la République, qui porte l’égalité des chances dans son ADN. Seul le sentiment que les chances sont égales pour tous permettra aux élèves d’avoir à nouveau confiance en l’école et en la République.

S’agissant de la concertation que vous appelez de vos vœux, je rappelle que toutes ces questions ont été longuement abordées lors de l’examen de la loi et que la ministre propose aux organisations syndicales une année entière de discussion sur l’application concrète du décret : pouvez-vous nous dire si vous participerez à ces discussions, et avec quelle feuille de route, quelles revendications ?

Certaines personnes prônent un effort accru sur les enseignements fondamentaux dispensés à l’école et regrettant les heures d’enseignement « perdues » : souhaitent-elles que l’on revienne à des semaines de vingt-sept heures ?

J’aimerais connaître votre sentiment sur le projet d’établissement : cette notion a-t-elle un sens pour vous ?

Enfin, n’oublions pas que la finalité des heures d’accompagnement est de faciliter l’accès aux disciplines.

M. Jacques Groperrin. – Je remercie notre présidente pour l’organisation de ce débat et les organisations pour leur participation. Mme Cartron vient d’exécuter un tour de passe-passe en nous expliquant que ce décret et cet arrêté étaient prévus depuis deux ans. J’ai participé activement à l’examen de la loi pour la refondation de l’école et je puis vous assurer qu’il n’en n’est rien. Dans ces conditions, je comprends que les organisations professionnelles s’interrogent sur la manière dont elles sont considérées.

Nous devons nous attaquer au collège unique, qui est devenu une sorte de totem, et qui conduit les élèves les plus faibles à décrocher. La scolarité obligatoire jusqu’à seize ans pourrait être discutée et l’on pourrait envisager, par exemple, des passerelles ou des filières de pré-professionnalisation.

La suppression des classes bilingues annonce la disparition d’un collège public d’excellence. Les élèves des milieux les plus aisés s’orienteront vers les établissements privés, dont les moyens financiers permettront de maintenir ce type de classe.

Enfin, je ne suis pas certain que le régime « latin pour personne et espagnol pour tous » soit profitable aux élèves.

Mme Dominique Gillot. – Pour qu’une loi s’applique, il faut des décrets. Les décrets sont publiés selon un processus progressif et les rapporteurs s’emploient à contrôler la publication des textes d’application des lois sur lesquelles ils ont travaillé, comme je le fais, sur la loi sur l’enseignement supérieur et la recherche. Nous sommes aujourd’hui dans la mise en œuvre de ce beau projet consistant à refonder l’école pour refonder la République.

Je ne suis pas d’accord avec l’idée selon laquelle la qualité de l’enseignement serait forcément liée au nombre d’heures de cours dispensés. L’enseignement ne doit pas se réduire à un simple « gavage » de connaissances, mais doit s’évertuer à éveiller la curiosité des élèves. Par ailleurs, à l’heure où nos collègues députés discutent que la question du

burn out en milieu professionnel, je constate que nos collégiens passent en moyenne sept heures et demie dans leurs établissements.

Je souhaiterais avoir des précisions sur les marges « heures/professeur » qui pourront être utilisées pour l'ingénierie, la concertation et l'organisation des activités : ces marges passeront-elles réellement de huit à 48 heures dans un établissement comprenant seize classes ?

M. Jean-Rémi Girard. – Je réfute absolument le terme de « gavage » qui a été employé par deux fois de façon assez choquante et je m'étonne que le personnel politique tienne de tels propos, qui ne peuvent avoir pour effet que de générer du mécontentement parmi les enseignants.

Le projet de collège modulaire est disponible et consultable sur le site du SNALC. Il a pour objet d'aboutir à un socle commun plus efficace et mieux adapté que le socle actuel, qui comprend plus de deux cents compétences, dont je ne suis pas certain que les personnes ici présentes les maîtrisent toutes ...

Les textes ne prévoient pas que la marge horaire puisse être utilisée pour la concertation. Cette marge ayant été créée du fait de la suppression des classes bilangues et des sections européennes, les collèges ayant les plus forts effectifs et le plus grand nombre de classes seront favorisés par rapport à des établissements plus modestes. Lorsque les marges disponibles seront insuffisantes, les professeurs renonceront à l'interdisciplinarité, comme ils ont dû le faire avec les itinéraires de découverte, car le dispositif ne fonctionnera pas.

M. Michaël Marcilloux. – La loi de refondation de l'école, à laquelle mon organisation s'est opposée, comportait quelques réflexions générales sur le collège mais aucune disposition traitant de son organisation et de son fonctionnement. Et les trois soirées de discussions organisées depuis ne peuvent en aucun cas être apparentées à une véritable concertation. Je rappelle que nous attendons toujours un bilan de l'autonomisation des lycées.

Je trouve, moi aussi, assez scandaleux l'emploi du terme « gavage » alors que les enseignants se battent au quotidien pour faire réussir leurs élèves, sans toujours y parvenir.

Nous ne participerons pas à aux discussions de longue haleine proposées par la ministre sur les décrets que nous n'approuvons pas et dont la publication récente a été justifiée par la nécessité de préparer la rentrée de 2016 dès maintenant.

Mme Frédérique Rolet. – Les objectifs égalitaires de la réforme sont certes des objectifs nobles, mais les moyens et les méthodes nous semblent inadaptés. Le décret étant par ailleurs assorti d'un arrêté d'application, je ne vois pas quelles marges de manœuvre restent pour la concertation.

M. Frédéric Sève. – Nous sommes favorables à la modularité pour les lycées, mais pas pour les écoles ni pour les collèges, l'enseignement obligatoire devant être le même pour tous.

Bien que, tous ici, nous maîtrisons le « lire-écrire-compter », il apparaît clairement que nous ne lisons pas tous la loi de la même façon et que nous comptons différemment les heures d'enseignement ou encore le nombre d'enseignants mobilisés contre une réforme.

À ceux qui s'insurgent contre le terme « gavage », je souhaite faire remarquer qu'il est utilisé par les enseignants eux-mêmes, qui déplorent l'accumulation des connaissances à transmettre prévue par les programmes.

Enfin, je rappelle que le décret relatif au collège ne sort pas de nulle part, mais a reçu l'avis du Conseil supérieur de l'éducation. Notre organisation sera présente lors des prochaines réunions de concertation, mais nous pensons qu'à ce jour, il ne s'agit plus tant de discuter au niveau national du contenu du décret que d'échanger dans les établissements sur son application.

Mme Claire Krepper. – La loi pour la refondation de l'école traitait des enseignements de tronc commun, des enseignements complémentaires - sans pour autant préciser leur articulation - et de l'autonomie. L'inscription des enseignements complémentaires dans les horaires des disciplines a pour avantage de renforcer leur légitimité, de favoriser leur pérennité et de leur faire bénéficier de l'expertise professionnelle des enseignants.

Nous participerons à la concertation sur la circulaire car nous souhaitons que les changements soient présentés de façon concrète dans les établissements. Une autonomie cadrée devrait permettre l'adaptation aux situations particulières tout en préservant l'équité entre tous.

Les moyens complémentaires sont liés à la taille de l'établissement, un établissement moyen devant bénéficier en principe d'un demi-poste supplémentaire. Cela dit, nous savons tous que la répartition des moyens supplémentaires est généralement modulée en fonction de critères déterminés par les rectorats et un établissement situé, par exemple, en milieu rural isolé, pourra être légèrement avantagé.

Mme Cécile Kholer représentant le Syndicat national Force ouvrière lycées collèges (SNFOLC). – Je rappelle que les enseignants sont des personnes responsables, capables de comprendre une réforme. Si on nous explique que nous ne comprenons pas, si la réforme demande à ce point à être expliquée, c'est peut-être qu'il y a un problème.

Les 60 000 postes supplémentaires devaient permettre de multiplier le nombre de classes et donc de diminuer les effectifs de ces classes. Nous constatons qu'il n'en est rien. Je note que des personnes effectuant de temps en temps des visites dans nos établissements recommandent aux enseignants, qui y travaillent tous les jours, de faire en sorte que les élèves « s'éclatent » en apprenant. Je leur répondrais qu'il est difficile de « s'éclater » en apprenant dans une classe de trente élèves.

Mme Dominique Gillot. – Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je ne suis pas certaine que la qualité de l'enseignement dépende de la quantité d'heures de cours dispensées. Cela dit, si j'ai employé un terme qui a choqué certains, je le retire et je vous prie de m'excuser.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaiterais préciser que les dispositions intitulées « repenser le collège unique » figuraient dans le rapport annexé à la loi de refondation et non dans la loi elle-même.

Je remercie vivement tous les participants à cette table ronde et je tiens à les assurer du fait que les membres de notre commission, dont beaucoup appartiennent au monde

de l'éducation, tiennent les enseignants en très haute estime et éprouvent le plus profond respect pour le métier qu'ils exercent.

Réforme du collège avec les représentants des associations des parents d'élèves – Table ronde

La commission organise une table ronde sur la réforme du collège avec les représentants des associations des parents d'élèves. Sont entendus :

- **Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) ;**

- **M. Hervé Jean, secrétaire général de l'Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL) ;**

- **Mme Sylvie Fromentelle, secrétaire générale de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE).**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons les représentants des principales organisations de parents d'élèves de l'enseignement public et privé sous contrat.

La réforme du collège, qui s'accompagne d'une révision des programmes, en cohérence avec le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture, demeure au cœur du débat public. La publication, la semaine dernière, des textes d'application, n'a pas apaisé le débat ni éteint la contestation que rencontre cette réforme.

Alors que l'opposition à cette réforme est essentiellement animée par une intersyndicale d'enseignants, les fédérations de parents d'élèves que vous représentez se sont montrées favorables à cette réforme. Quand, le 10 avril dernier, le Conseil supérieur de l'éducation a été amené à se prononcer sur les projets de décret et d'arrêté, la FCPE a voté en faveur, tandis que la PEEP s'est abstenue. De son côté, l'APEL a exprimé publiquement son soutien à la réforme.

Dès lors, nous comptons sur vous pour éclairer les réflexions et les travaux de notre commission. Nous souhaiterions connaître vos positions sur la philosophie et les différentes dispositions de cette réforme. Cela nous sera très utile en prévision de l'audition de la ministre, la semaine prochaine.

Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP). – Depuis 35 ans que l'on parle de la réforme du collège, la question que se posent les parents demeure aujourd'hui la même : comment aider les élèves en difficulté au sein du collège ?

Dans cette réforme, l'apprentissage d'une seconde langue vivante à partir de la 5^e et l'enseignement pratique interdisciplinaire, qui offre la possibilité de travailler différemment, ont recueilli l'assentiment des parents d'élèves de la PEEP.

L'aide personnalisée proposée par la réforme semble aller dans le bon sens. Il s'avère que les parents d'élèves sont également partisans d'une diminution des heures

disciplinaires afin de réserver du temps à l'accompagnement des élèves dans leurs apprentissages des savoirs et des compétences.

Nous aurions souhaité qu'une réflexion soit organisée sur l'enseignement des langues vivantes en France, au collège comme au lycée. Nos adhérents sont opposés à la suppression des sections européennes. Il s'agirait plutôt de revoir leur fonctionnement. Si ces sections regroupent de bons élèves, elles permettent surtout d'enseigner les langues vivantes de manière différente. Il serait souhaitable que les langues vivantes soient enseignées, comme elles le sont dans les sections européennes des lycées, en s'inscrivant concrètement dans l'apprentissage de certaines disciplines.

M. Hervé Jean, secrétaire général de l'Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL). – L'APEL, association apolitique et non confessionnelle, regroupe 880 000 familles ayant fait le choix de l'enseignement catholique.

Je rappellerai tout d'abord les raisons qui nous amènent à juger nécessaire une réforme profonde du primaire comme du secondaire. Comment se satisfaire d'un système dont les performances ne cessent de se dégrader, comme le montrent les enquêtes PISA ? 150 000 élèves sortent sans qualification d'un système scolaire de plus en plus injuste et au détriment des enfants issus de milieux défavorisés. Pour cette raison, nous pensons qu'une réforme du collège est nécessaire et urgente, et formulons le vœu que cette réforme aboutisse, sans - qu'une fois de plus et comme c'est le cas depuis trente ans - on en arrive à estimer qu'elle n'est pas appropriée.

En 2011, un sondage révélait que 45 % des parents d'élèves considéraient que le collège fonctionnait mal, ne garantissait pas l'égalité des chances et traitait les élèves. Le constat perdure. Aujourd'hui, le collège a toujours du mal à remplir sa mission de transmission et d'acquisition des savoirs et des compétences nécessaires pour construire une vie d'adulte et s'insérer dans la société. Avec la volonté d'améliorer la situation, nous avons d'ailleurs, le 5 avril 2011, organisé au Sénat un petit-déjeuner-débat sur le thème « *Inventons le collège de demain* », qui avait ouvert une réflexion sur l'autonomie des établissements, la réforme des programmes, la suppression progressive du redoublement...

Dans le cadre de cette nouvelle réforme, je soulignerai trois points :

- l'autonomie laissée aux établissements pour l'aménagement de 20 % du temps des élèves. Elle doit avoir pour objectif de donner aux chefs d'établissement et aux équipes éducatives la possibilité de mieux s'adapter à la diversité des élèves qu'ils accueillent. Le collège unique ne signifie pas le collège uniforme. Il faut instaurer un collège où chacun puisse développer ses capacités en fonction de sa forme d'intelligence pour parvenir au meilleur de lui-même. Chacun doit avoir droit à un parcours qui vise la réussite. C'est l'élément-clé de la réforme ;

- la mise en place des enseignements pratiques interdisciplinaires va dans la bonne direction, en conjuguant enseignement théorique et enseignement pratique. Un certain nombre d'élèves peinent à appréhender les éléments théoriques. Cette nouvelle notion d'apprentissage favoriserait la compréhension, la motivation et encouragerait l'implication. Elle permettrait de valoriser la créativité, de développer l'aisance et la capacité à s'exprimer ainsi que la volonté d'entreprendre et de mener un projet ;

- l'accompagnement personnalisé renforcé entre le CM2 et la 6^e nous paraît important pour que les élèves les moins en confiance comprennent les enjeux du collège et démarrent sur de bonnes bases plutôt que d'être fragilisés dès le départ.

Sur la question des langues vivantes, l'APEL émet des réserves. Elle soutient le principe du démarrage de la seconde langue en 5^e mais regrette la suppression des classes bilangues et des sections européennes. Ces dispositifs étaient perçus de manière positive par les parents.

Le succès de cette réforme dépendra de l'implication de la communauté éducative et de la façon dont ses différents acteurs vont se l'approprier. Nous sommes prêts, de notre côté, en tant que parents d'élèves, à prendre notre place dans sa mise en œuvre.

Mme Sylvie Fromentelle, secrétaire générale de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE). – Pour la fédération que je représente, les principales avancées de la réforme du collège sont le développement des pratiques interdisciplinaires, le renforcement des langues vivantes, la répartition du calendrier scolaire, la création d'un conseil de vie collégienne - propice au maintien de la démocratie et à l'investissement personnel dans l'établissement - ainsi que le développement de l'autonomie des établissements qui requiert la participation de l'ensemble des personnels.

Qui dit réforme du collège dit nouveaux programmes. Nous les espérons plus cohérents qu'ils ne le sont actuellement. Quant à la réforme de l'évaluation des élèves pour valoriser les progrès et ainsi valoriser les élèves, sera-t-elle bénéfique ou facteur de démotivation ?

Un autre enjeu de cette réforme est le travail de partenariat à mettre en œuvre pour impliquer les parents dans la vie de l'établissement. Il est reconnu que des parents impliqués dans la vie scolaire de leurs enfants augmentent leurs chances de réussite.

Il est important également que le calendrier annuel des rythmes scolaires soit mieux adapté au collège.

Mais le succès de cette réforme risque d'être compromis si les établissements se trouvent dépourvus de postes, si le remplacement des enseignants absents n'est pas assuré, si le personnel d'encadrement, ainsi que les médecins scolaires ou les assistants d'éducation, fait défaut. De plus, cette réforme restera en péril tant que la formation continue des enseignants ne sera pas efficacement assurée.

Cette réforme du collège requiert de la part des établissements non seulement un travail de terrain pour la réussite de leurs élèves, mais également un accompagnement tant des enseignants que des parents.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Mon collègue Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, m'a priée de vous soumettre ses questions.

Sur le principe de la réforme et l'apprentissage des fondamentaux, il ne faut pas oublier qu'une proportion élevée d'élèves entrant en 6^e présente des lacunes graves dans les apprentissages fondamentaux. Notre collège ne parvient pas à résorber ces difficultés. Or, on sait aujourd'hui que le destin scolaire des élèves est scellé très tôt, dès la fin du cycle 2.

Plutôt que d'uniformiser par le bas les apprentissages au collège, notamment en détruisant les filières d'excellence, en supprimant les options de langues anciennes ou en imposant une seconde langue vivante dès la classe de 5^e, ne faudrait-il pas plutôt concentrer les efforts sur l'école élémentaire, afin que tous les élèves, à l'issue de celle-ci, maîtrisent pleinement les savoirs fondamentaux ?

Notre rapporteur pour avis est particulièrement préoccupé par un des grands principes de cette réforme : réduire les temps d'enseignement disciplinaire au profit de l'accompagnement personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI). Si, en apparence, le volume global horaire demeure peu ou prou identique, 20 % de ce temps sera consacré à l'accompagnement personnalisé et aux projets interdisciplinaires. Je ne suis pas opposé à l'accompagnement personnalisé et aux projets, mais ceux-ci doivent venir en complément des enseignements et non s'y substituer. Quelle est votre position à ce sujet ? Ne faudrait-il pas plutôt consacrer davantage de temps aux apprentissages fondamentaux et notamment au français dont le volume horaire est en diminution constante depuis quarante ans ?

Quelle est la pertinence d'introduire des EPI au collège ? Ces derniers rappellent les itinéraires de découverte (IDD) au collège ou les travaux pratiques encadrés (TPE) au lycée, qui n'ont pas connu un franc succès... Leur intérêt n'est-il pas conditionné par la maîtrise des acquis disciplinaires et par une solide culture générale, choses rares en classe de 5^e ? Ne risquent-ils pas justement de ne bénéficier qu'aux bons élèves ?

En matière d'orientation, la réforme prévoit la suppression des options de découverte professionnelle, au profit du parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel (PIODMEP). Ce parcours ne bénéficie d'aucune dotation horaire spécifique et devra donc être organisé sur du temps disciplinaire. L'avenir des classes de troisième « prépa-pro » paraît également compromis. Tout semble fait pour éloigner davantage les élèves de la voie professionnelle qui, derrière les beaux discours, semble plus que jamais dévalorisée par l'éducation nationale.

Ne faudrait-il plutôt pas permettre l'individualisation des parcours, plutôt de s'arc-bouter sur le collège unique et y enfermer les élèves qui n'y sont pas à l'aise ?

Quel regard portez-vous sur les nouveaux projets de programmes ? Vous paraissent-ils satisfaisants ?

En tant que rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole, mon questionnement complète celui de mon collègue Jean-Claude Carle. Certaines dispositions introduites par le décret et l'arrêté sont déjà mises en œuvre dans l'enseignement agricole, à l'instar de l'accompagnement personnalisé ou de l'autonomie pédagogique. Cependant, cette autonomie pédagogique s'y accompagne d'une vraie autonomie de gestion, au service d'un véritable projet. Ne pourrait-on pas s'en inspirer davantage ?

Enfin, l'orientation demeure le grand absent de cette réforme. L'article 6 de l'arrêté y fait allusion en prévoyant que les EPI contribuent à la mise en œuvre du PIODMEP. Si ce n'est un projet de référentiel publié par le CSP, il y a six mois, rien n'est prévu pour sa mise en œuvre - et surtout, aucun horaire ! Faudra-t-il donc ponctionner les disciplines pour organiser ce parcours ?

Plus généralement, il me semble que cette réforme s'inscrit dans la continuité d'une logique à l'œuvre au sein de l'éducation nationale et que je dénonce depuis plusieurs années : celle qui considère qu'il convient de retarder le plus tard possible l'orientation des élèves, et d'en orienter le plus grand nombre possible vers les filières générales, souvent sans considération de leur niveau scolaire et de leurs aspirations. Ceci relève d'une vision dépassée d'une hiérarchie des savoirs et des intelligences qui demeure particulièrement prégnante. J'ai entendu que l'orientation se fait désormais en classe de seconde. Cela me paraît un peu tard pour avoir une orientation intelligente.

M. Jacques-Bernard Magner. – Les points de vue des représentants des trois associations de parents vont dans un sens positif et confirment le vrai partenariat avec les parents d'élèves qui sont, avec les personnels de l'éducation nationale et les collectivités, les trois piliers de la construction de l'école et du collège. Je regrette simplement que le travail de ces associations ne soit pas toujours considéré au niveau national et territorial comme il mériterait de l'être.

Vos associations respectives ont largement contribué, aux côtés du Gouvernement et des parlementaires, à la discussion sur la refondation de l'école. Sont-elles prêtes à s'impliquer dans la mise en œuvre de la réforme du collège pour en préciser les éléments, notamment le passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire, qui ne va pas sans difficultés ?

M. Jacques Groperrin. – Il est important d'entendre des parents d'élèves qui ne s'expriment pas d'une seule voix. Je considère que les associations ne doivent pas avoir un rôle de transmetteur ou d'accélérateur de la réforme du collège et l'on peut regretter que certaines d'entre elles soient en de très bons termes avec le Gouvernement. Je vous entends cependant et peux comprendre vos convictions.

Nous sommes d'accord avec le principe d'autonomie des établissements et sur l'enseignement interdisciplinaire, même si, comme Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de l'éducation nationale, je pense que pour faire de l'interdisciplinaire, il faut d'abord maîtriser le disciplinaire.

Quel est votre sentiment sur les classes bilingues et la suppression du latin ? Ne va-t-on pas vers une suppression de la différenciation des parcours, de la méritocratie et de l'élitisme ? La question du collège unique a-t-elle encore un sens à ce jour ? Ne serait-il pas intéressant de proposer des voies diversifiées ? En supprimant le latin et en imposant l'espagnol, ne va-t-on pas créer davantage d'inégalités ?

Compte tenu des lacunes en lecture et du niveau d'expression orale en français de certains élèves à l'entrée en 6^e, est-il judicieux de leur imposer une deuxième langue vivante ?

Les établissements privés ne vont-ils pas être les bénéficiaires de cette réforme en finançant sur leurs fonds propres les enseignements dont le Gouvernement propose la suppression ? Le latin, par exemple, est une discipline exigeante et je crains que la suppression de son enseignement fragilise le système éducatif public.

Quelles sont les craintes des parents d'élèves ? Quelles modifications souhaiteraient-ils apporter à la réforme du collège ?

Mme Corinne Bouchoux. – Vos associations respectives présentent des points de vue très différents qui, nonobstant les critiques et réserves formulées, considèrent que cette réforme va dans le bon sens.

La diversité des points de vue des parents d'élèves ne tient-elle pas au fait que le travail en équipe, au demeurant à la base des textes de la réforme, fait partie de la vie réelle et que la seule question qui se pose est de savoir comment assurer, dans la réalité, la réussite pour tous à l'école ?

En ce qui concerne la place des parents dans l'institution scolaire, que peut-on concrètement améliorer dans les conseils d'administration pour que ces instances importantes ne soient pas uniquement des chambres d'enregistrement, mais des lieux de dialogue où l'on peut ensemble intervenir sur le terrain d'une manière constructive et non pas aléatoire ?

Tout le monde veut le bonheur des élèves mais chacun perçoit différemment le texte d'un même décret.

Mme Valérie Marty. – Les parents d'élèves sont favorables à la diminution des heures consacrées aux apprentissages des disciplines traditionnelles. Ils préfèrent faire mieux que plus, qu'il y ait de l'accompagnement et que les enseignants essayent de personnaliser leur enseignement afin d'aider les élèves à progresser. Ce n'est pas en faisant plus d'heures qu'on va faire mieux !

Au demeurant, on sait bien que les lacunes des élèves qui arrivent au collège ne seront jamais comblées et que leur niveau scolaire risque même de s'abaisser, ce qui constitue une vraie difficulté. Les parents ne perçoivent pas comment la réforme va aider les élèves à réussir leur passage au collège, en prenant en compte la grande diversité des élèves.

S'agissant des enseignements interdisciplinaires, les parents sont plutôt favorables aux parcours de découverte. Parfois, dans certains collèges, ils ont un peu perdu de leur sens et on ne voit plus trop l'intérêt de ce dispositif. Par contre, au niveau du lycée, les TPE sont très intéressants et les élèves y apprennent beaucoup de choses. La fragilité de la mise en œuvre des EPI est là : comment gérer ces enseignements interdisciplinaires au sein des établissements scolaires, comment l'éducation nationale va réussir à accompagner les équipes d'enseignants ? On pointe le problème de la gouvernance : comment réussir une réforme, comment la mettre en œuvre et comment aider les enseignants à trouver un sens et un intérêt pour les élèves ?

Les grandes fédérations de parents que nous sommes font le même constat : il est temps de nous réformer, de mieux répondre aux attentes des parents, de proposer une nouvelle forme d'animation afin que nous ayons toujours notre place au sein de la communauté éducative. Nous participerons, bien sûr, au dialogue avec le ministère.

Quant à la liaison CM2/6^e, les parents n'y sont pas associés et donc c'est assez invisible pour nous.

M. Hervé Jean. – Nous partageons en grande partie les propos de Mme Marty.

S'agissant du débat entre EPI et apprentissages fondamentaux, il est difficile d'y voir clair. Nous ne sommes ni des spécialistes, ni des experts. Nous pensons simplement que le nombre d'heures au collège se situe au-dessus de la moyenne observée dans beaucoup de pays de l'OCDE. Nous avons beaucoup d'heures et les programmes sont très chargés. Quelle

est la part des choses entre la somme de ce qui est enseigné et la somme de ce qui est retenu ? Peut-être faut-il un peu moins d'enseignement disciplinaire sur le papier, mais avec une meilleure efficacité et une meilleure réussite des élèves. Nous privilégions une approche plus qualitative que quantitative. Nous avons discuté de ces EPI au sein de la communauté éducative avec les chefs d'établissements et les enseignants et nous avons un avis positif. Il se fait déjà des choses intéressantes dans ce domaine-là qui mériteraient d'être mieux connues et qui pourraient servir d'exemple.

Nous partageons l'idée que tout se joue au niveau du cours élémentaire, l'important est de pouvoir agir dès qu'un enfant a des difficultés.

Nous sommes très investis dans le domaine de l'orientation depuis quarante ans. Nous essayons de faire en sorte que cette éducation au choix soit développée très tôt, dès le primaire.

La liaison CM2/6^e est également un point important et qui peut être amélioré surtout pour les élèves un peu fragilisés, qui manquent de confiance en eux. Le manque de confiance des élèves est une difficulté propre à notre système éducatif, criante par rapport à d'autres.

Nous regrettons la suppression des classes bilangues et du latin. Notre conception du collège n'est pas celle d'un collège uniforme pour tous mais celle d'un collège qui permette la réussite de tous. Ainsi, la suppression des classes bilangues et européennes ne peut être la traduction de la volonté de ne pas proposer plus à celui qui peut faire plus.

Concernant la place des parents, notre association a été, dès 1967, à l'origine de la notion de communauté éducative. Il est important que les parents puissent être partie prenante des réflexions sur la vie de l'établissement.

Mme Sylvie Fromentelle. – Pour nous, le changement de pédagogie est très important, de même que la formation. Il y a deux ans, nous avons accompli un travail de fond avec les départements et les conseils locaux autour du collège. Nous n'avons pas attendu que le ministère publie son projet pour avoir une position sur le sujet.

La réforme du collège fait partie d'un tout qui inclut la modification des programmes en primaire, avec pour objectif la réussite des enfants.

Lorsque l'interdisciplinarité est mise en œuvre, elle fonctionne bien. En outre, nous avons des enseignants innovants.

Certains ont évoqué l'organisation des lycées agricoles. J'observe que le chef d'établissement n'est pas forcément le président du conseil d'administration. L'implication des parents est aussi plus importante. Nous avons des leçons à en tirer.

L'orientation doit s'accompagner d'un vrai travail d'explication et d'accompagnement des familles et des jeunes, en particulier, de ceux qui sont en difficulté.

La transition entre CM2 et 6^e est une période importante car c'est souvent en 6^e que les enfants décrochent. Je regrette que les parents ne participent pas aux conseils école-collège.

La FCPE soutient beaucoup les familles défavorisées. La question de la mixité sociale est très importante. Le travail collaboratif en classe doit aussi être favorisé.

Nous souhaitons obtenir un statut de parent délégué pour mieux travailler et participer à toutes les commissions existantes.

Au total, nous estimons qu'il faut rendre confiance aux enfants et aux parents.

Mme Françoise Cartron. – Je remercie les représentants des parents d'élèves pour la qualité de leurs interventions. Que ressort-il des enquêtes que vous menez auprès de vos adhérents par rapport aux difficultés rencontrées par les collégiens - manque de confiance en soi, souffrance, ennui ? Quelle est votre analyse de ces aspects négatifs et que pourrait améliorer cette réforme ?

M. Michel Savin. – L'objet même de cette réforme est de s'attaquer à la problématique des enfants en échec scolaire. Ma question s'adresse au représentant de l'APEL et à la représentante de la FCPE. Existe-t-il une différence importante en termes de pourcentage d'élèves en échec scolaire entre l'enseignement libre et l'enseignement public ? Ma seconde question s'adresse à la FCPE. Quelles sont vos propositions pour aider les familles rencontrant des difficultés ou étant dans l'incapacité d'accompagner leurs enfants pendant leur scolarité ?

Mme Sylvie Fromentelle. – Tous les parents souhaitent la réussite de leurs enfants quelle que soit leur situation sociale et économique. En associant les parents, tous les enfants peuvent réussir. Nous travaillons depuis des années sur cette question avec notamment ATD Quart Monde, Prisme ou encore la PEEP. Nous menons des actions de terrain, afin d'impliquer les parents les plus éloignés, de les défendre et de les représenter. Car pour ces parents, l'école est fréquemment une institution qui fait peur.

M. Hervé Jean. – La question de Mme Cartron sur le manque de confiance des enfants souligne un point très important. Elle pose celle du sens de l'apprentissage. Beaucoup d'élèves ne perçoivent pas l'utilité de l'école, ni l'intérêt d'apprendre. D'où la nécessité de concilier l'approche théorique de certains enseignements, qu'il faut conserver, et une approche concrète qui redonnera sans doute du sens à l'école et de la confiance aux élèves. Il faut aussi réfléchir à des approches pédagogiques différentes. Nous avons récemment participé à un colloque sur les intelligences multiples. Il y a là un domaine que nous n'exploitons pas suffisamment et qui constitue une des voies de progrès de notre système.

Monsieur Savin, bien sûr, l'enseignement catholique compte des enfants en échec scolaire. Leur pourcentage ? En a-t-on plus ou moins que dans l'enseignement public ? Je n'ai pas la réponse. Ce qui est certain c'est qu'il est de notre devoir de faire en sorte que chaque enfant s'inscrive dans une dynamique de réussite. La question n'est pas quantitative mais qualitative.

Par ailleurs, nous avons développé ce que nous appelons les rencontres « parents-école », pour les familles de parents les plus éloignés de l'école. Nous essayons de faire réfléchir ces parents et de les conforter dans leur capacité à accompagner leurs enfants.

Mme Valérie Marty. – Il faudra plus d'une réforme pour résoudre les problèmes de la difficulté, la souffrance et l'ennui rencontrés par les collégiens. En attendant, il est certain que la réforme du collège actuelle ne pourra se faire que si elle est comprise par les

parents. Et s'il n'y a pas de défiance entre l'école, les institutions et les familles. Aujourd'hui, ils ne comprennent pas en quoi cette réforme va aider les élèves en difficulté et faire progresser les bons élèves.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. J'en profite pour vous informer que notre collègue Marie-Annick Duchêne conduit à l'heure actuelle une mission sur les conseils d'école.

La réunion est levée à 12 h 30.

Jeudi 28 mai 2015

- Présidence conjointe de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 heures.

La culture face au défi numérique – Table ronde

La commission organise une table ronde sur la culture face au défi numérique avec les intervenants suivants :

- **M. Yvon Thiec, délégué général d'Eurocinéma, association européenne des producteurs de cinéma et de télévision ;**

- **Mme Véronique Desbrosses, directrice générale du Groupement européen des sociétés d'auteurs compositeurs ;**

- **M. Pierre Dutilleul, président de la Fédération européenne des éditeurs ;**

- **Mme Olivia Regnier, directrice régionale du bureau bruxellois de la Fédération internationale de l'industrie phonographique (IFPI) ;**

- **Mme Sabine Ozil-Quintas, responsable des affaires économiques et européennes au Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), représentante de l'Association des éditeurs de médias d'information en Europe (ENPA).**

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Bienvenue, et merci d'avoir répondu à notre invitation. Le numérique bouleverse nos habitudes, en particulier dans le domaine de la culture. La digitalisation de l'économie du XXI^e siècle est en marche ; ne pas en prendre conscience serait une erreur fondamentale. C'est pourquoi, avec Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, nous avons organisé cette table ronde.

La protection de la propriété intellectuelle est au cœur des préoccupations. À l'heure où les modèles économiques sont bousculés par le numérique. La construction du marché unique numérique est à l'ordre du jour pour répondre à ces enjeux. Nous avons rencontré M. Andrus Ansip, vice-président de la Commission européenne, chargé du marché unique numérique, à Strasbourg il y a quelques semaines, et le directeur de cabinet du commissaire en charge de l'économie et de la société numériques M. Günther Oettinger, hier après-midi au Sénat.

La Commission européenne a présenté, le 6 mai, ses propositions pour la stratégie numérique. Qu'en pensez-vous ? Le Sénat a beaucoup travaillé sur cette question. Dans un rapport de mars 2013, au nom de notre commission des affaires européennes, Mme Catherine Morin-Desailly avait relevé qu'une approche par les seuls usages manquait d'envergure politique : l'Union européenne doit aussi être productrice sur le marché unique numérique. La coopération franco-allemande pourrait jouer un rôle important à cette fin. Rencontrant régulièrement les membres de la CDU-CSU, je constate désormais une forte convergence sur ce thème, qui pourrait compenser l'éloignement croissant de nos positions sur la politique agricole commune.

Nous nous préoccupons de la perte de souveraineté de l'Union européenne sur ses données. Nous devons veiller à préserver la diversité de la culture européenne en ligne. C'est donc, à nos yeux, un véritable enjeu de civilisation qui se joue dans le monde numérique. La stratégie numérique permettra-t-elle d'y répondre ?

Dans un rapport plus récent, au nom d'une mission d'information qu'elle a animée avec M. Gaëtan Gorce, Mme Catherine Morin-Desailly avait plaidé pour une réforme de la gouvernance de l'Internet. L'Europe doit promouvoir un Internet conforme aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés fondamentaux. Qu'en pensez-vous ?

Nous nous préoccupons également du rôle des grandes plateformes, dont l'influence est de plus en plus importante dans l'économie. Elles occupent une position dominante, qui leur permet d'imposer leur vues à des PME sous-traitantes. Ressentez-vous cette situation dans vos activités ? Je constate que ces plateformes sont bousculées par l'emprise des réseaux sociaux, où un propos discourtois peut avoir un retentissement important. Enfin, le numérique offre l'occasion de promouvoir un principe d'innovation qui contrebalancerait le principe de précaution qui s'est imposé de façon souvent excessive. Partagez-vous ce point de vue ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Le Sénat s'intéresse depuis longtemps à la mutation numérique, notamment au travers de sa commission des affaires européennes, comme l'a rappelé M. Jean Bizet, lorsqu'elle était présidée par M. Simon Sutour, ici présent, que je remercie.

La Commission européenne du président Juncker a fait de la construction d'un marché européen unique du numérique l'une de ses priorités, portée par le vice-président Ansip et le commissaire Oettinger. Cette proposition est concomitante d'une réforme du droit d'auteur, dont le caractère d'urgence est sujet à caution, tout comme sa nécessité réelle au regard de l'objectif de marché unique du numérique. De fait, en France, comme en Italie ou en Allemagne, artistes, producteurs et distributeurs ont fait état de leurs craintes que l'écosystème fragile du financement de la création européenne ne soit mis à mal au profit, *in fine*, des grands acteurs américains de l'Internet peu soucieux de notre diversité culturelle.

Convaincue que l'Europe ne pouvait faire fi d'un droit plusieurs fois centenaire, auquel nous devons la richesse de nos arts, notre commission de la culture a engagé aux mois de mars et avril un cycle d'auditions sur ce thème, afin de prendre la mesure du risque annoncé et de rencontrer les acteurs concernés, dont l'inquiétude était alors à son paroxysme en raison de la publication du pré-rapport de la députée européenne Julia Reda en faveur de l'extension du champ des exceptions et de la suppression de la territorialité des droits.

Nous avons reçu M. Pierre Sirinelli, professeur à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne et membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA), mais également les représentants des sociétés françaises de gestion collective des droits. Ces interlocuteurs nous ont unanimement fait part de leurs inquiétudes quant à une modification des équilibres actuels, qui passerait outre une négociation avec les représentants des ayants droit et une réflexion sur le rôle des intermédiaires techniques. Ils ont tous appelé de leurs vœux une révision concomitante, voire préalable, de la directive relative au commerce électronique.

Enfin, nous avons pu nous entretenir avec Mme Julia Reda des conclusions de son rapport d'initiative. La rencontre fut cordiale, malgré les divergences de fond qui furent à cette occasion confirmées.

La mobilisation sans précédent des acteurs de la culture, des gouvernements et des parlementaires nationaux et européens est parvenue à modérer les velléités de la Commission à l'encontre de la propriété littéraire et artistique, telle que nous la concevons. Le contenu du marché européen unique du numérique présenté par le président Juncker le 6 mai, comme la tribune du commissaire Oettinger parue dans *Le Monde* du 14 mai dernier paraissent constituer, à cet égard, des éléments rassurants et constructifs. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de rester vigilants, attentifs à ce que les prochaines étapes, notamment les discussions à venir sur l'interopérabilité des contenus et la territorialité des droits, n'aboutissent pas à des accords trop déséquilibrés pour le financement de nos industries culturelles. Nous avons, dans ce but, maintes fois appelé les acteurs à se fédérer au niveau européen pour pouvoir peser auprès de la Commission européenne.

M. Yvon Thiec est le délégué général d'Eurocinéma, qui est l'association européenne des producteurs de cinéma et de télévision.

M. Yvon Thiec, délégué général d'Eurocinéma. – Je suis honoré de votre invitation. La communication de la Commission européenne relative à l'achèvement du marché numérique est indigente. L'objectif premier est manifestement de faciliter l'accès par les consommateurs, sans que ceux-ci soient suffisamment définis : s'agit-il d'utilisateurs européens ou étrangers ? Votre rapport, opportunément intitulé *L'Union européenne, colonie du monde numérique* ? avait bien vu la question.

Les *start-ups*, leviers du monde numérique, ne sont évoquées qu'en dernière partie de la communication de la Commission, alors qu'elles devraient y être traitées en priorité. Les 21 milliards d'euros qui seront consacrés à l'investissement, répartis entre 28 pays sur une durée de cinq ans, constituent un budget bien insuffisant. Si l'objectif est de faire du marché unique européen du numérique un levier de croissance, M. Juncker aurait été avisé de s'inspirer du plan de relance conçu il y a vingt ans par M. Delors. À une époque de dépression économique, celui-ci avait publié trois cents directives extrêmement précises. L'effet sur les industriels, sur les entreprises, sur la presse aussi, avait été considérable, et ce plan avait relancé tout à la fois l'Europe et son économie. Par comparaison, la presse a très peu commenté la communication de M. Juncker...

Sur la portabilité des contenus, la Commission n'a pas grand-chose à faire, puisque celle-ci relève de la faculté des opérateurs à donner, sur une base contractuelle, l'accès transfrontalier à certains abonnés. En acceptant que la territorialité reste le modèle économique des droits audiovisuels, la Commission ne fait qu'entériner la jurisprudence de la Cour de Justice, qui a encore été confirmée dans son dernier arrêt et qui prend acte des

pratiques actuelles. Finalement, la réforme du droit d'auteur sera limitée : la Commission n'envisage plus que deux exceptions harmonisées et probablement obligatoires, pour la recherche sur bases de données et pour l'enseignement. La première pose toutefois un problème de principe : pourquoi créer une exception pour faciliter l'usage commercial ? Je ne sais pas si la Commission est consciente de la limite qu'elle pose ainsi à l'exercice du droit d'auteur, alors même qu'il est mieux sécurisé à l'échelle internationale.

La clarification des règles applicables aux activités intermédiaires concernant les œuvres protégées par le droit d'auteur est bienvenue, même si elle est présentée de manière discontinuée dans le texte. Enfin, l'amélioration des moyens de lutte contre la piraterie est une bonne chose. Le colloque organisé par la ministre de la culture et de la communication à Cannes, auquel le Premier ministre a participé, a bien montré qu'il s'agit d'une priorité. La directive de 2004 sur la mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle avait fait l'objet d'un rapport utile du Sénat, qui pointait le manque de cohérence entre États membres dans sa transposition. Adoptée après une seule lecture, avant l'élargissement, elle offre trop de portes de sorties, ce qui en affaiblit la portée juridique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – M. Pierre Dutilleul est président de la Fédération des éditeurs européens (FEE), association qui regroupe 27 associations nationales d'éditeurs de livres dans l'Union européenne et l'Espace économique européen.

M. Pierre Dutilleul, président de la Fédération des éditeurs européens (FEE). – Depuis le week-end dernier, 28 ! Merci pour votre invitation. La FEE ne peut que se réjouir de la volonté de la Commission d'aider les entreprises européennes à élargir leur marché. Mais il ne faudrait pas que le rapport Reda ait été envoyé comme épouvantail, pour que la communication du 6 mai et les étapes suivantes nous paraissent, par contraste, innocentes. Nous souhaiterions même que cette réforme soit plus ambitieuse pour l'interopérabilité, qui handicape beaucoup notre secteur. Ceux qu'on appelle les Gafa se protègent de la concurrence en adoptant un format propriétaire : si l'on achète leur liseuse, on ne peut plus acquérir d'ouvrages qu'auprès d'eux.

Les éditeurs sont des innovateurs. Depuis plus de vingt ans, ils ont intégré la technologie dans le processus éditorial et ils mettent sur le marché des ouvrages innovants. Ils sont le premier investisseur de la chaîne du livre, par les à-valoir qu'ils versent à l'auteur...

M. André Gattolin. – Pas à tous !

M. Pierre Dutilleul. – En Europe, le financement des livres dépend très peu des subsides publics, sauf pour certaines traductions, grâce, en France, à l'action du Centre national du livre et du ministère de la culture et de la communication. Elle se finance donc presque exclusivement par les ventes d'ouvrages, dont 4 % à destination des collectivités et 96 % aux particuliers. Le chiffre d'affaires de ce secteur en Europe, qui emploie 135 000 personnes, s'élève à 24,3 milliards d'euros.

Nous dépendons peu de la territorialité des droits car notre exploitation repose sur la langue. Lorsque nous signons un contrat avec un auteur, nous disposons, le plus souvent, de droits mondiaux. Si nous trouvons des lecteurs dans un pays de langue différente, nous passons alors un contrat avec un éditeur de ce pays, qui se charge de la traduction et de la distribution de l'ouvrage.

Si nous ne sommes plus à même d'investir dans des ouvrages de qualité, la diversité culturelle s'en trouvera mise à mal. Certes, les enseignants doivent continuer à utiliser des extraits de livres scolaires pour enrichir leurs cours et les bibliothèques doivent offrir l'accès au livre numérique, mais dans un esprit de collaboration, au travers de licences négociées individuellement ou collectivement, qui rémunéreront le travail de l'auteur, de l'éditeur et du libraire.

Le livre est une pierre angulaire de notre culture européenne. Soyons donc vigilants face à des exceptions qui, pour compenser des lacunes budgétaires, mettraient en danger notre secteur.

Dans les propositions de la Commission, on perçoit nettement l'ombre des intermédiaires techniques, indispensable mais jouissant souvent d'une position dominante. Voulons-nous d'une Europe dans laquelle les œuvres de l'esprit seraient une simple commodité ? Si les exceptions sont compensées, au mieux, par une rémunération forfaitaire, quel auteur, quel éditeur pourra encore vivre de son métier ? Je vous demande d'envoyer à la Commission un message sans ambiguïté : oui, tous les éditeurs souhaitent un grand marché numérique unifié et ils prendront leurs responsabilités. Mais celui-ci ne doit pas être réalisé aux dépens des industries culturelles. Les éditeurs feront en sorte que leurs ouvrages soient accessibles dans les bibliothèques, comme c'est déjà le cas en France grâce au projet de prêt numérique en bibliothèque expérimenté dans quatre bibliothèques-tests, à Montpellier, Aulnay-sous-Bois, Dijon et Orléans. Un tel prêt à distance doit toutefois être encadré : les pays scandinaves regrettent à présent de lui avoir donné une trop grande extension.

Sur la fiscalité du livre numérique, la France est un pays précurseur. L'Europe modifiera, je l'espère, sa position puisque la commission a annoncé sa volonté d'examiner les taux applicables. Développer un marché numérique avec des taux aussi différents qu'ils le sont actuellement relèvent de la gageure. Le législateur européen n'a pas inclus le livre dans une liste de biens et services pouvant bénéficier d'un taux réduit de TVA pour favoriser l'utilisation du papier, mais bien pour inciter à la lecture. Il convient donc d'aligner le taux applicable aux livres numériques sur celui applicable au livre papier. À nous de conquérir ce *Far West* numérique : même si nous avons déjà perdu la guerre du *hardware* et du *software*, nous pouvons gagner celle de la diversité culturelle !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Nous avons perdu une bataille, nous n'avons pas perdu la guerre ! Mme Véronique Desbrosses est directrice générale du Groupement européen des sociétés d'auteurs et compositeurs (GESAC), qui regroupe 33 des plus grandes sociétés d'auteurs de l'Union européenne, d'Islande, de Norvège et de Suisse.

Mme Véronique Desbrosses, directrice générale du Groupement européen des sociétés d'auteurs et compositeurs (GESAC). – Merci de votre invitation. Le GESAC représente désormais 34 sociétés d'auteurs, qui rassemblent plus d'un million d'auteurs et d'ayants droit et perçoivent près de cinq milliards d'euros par an, soit 60 % des perceptions dans le monde. En 2013, ce sont 4,3 milliards d'euros qui ont ainsi été répartis entre environ 500 000 auteurs ou ayants droit. L'apport des sociétés d'auteur au financement de projets culturels est considérable : en 2013, elles y ont consacré plus de 207 millions d'euros, soit 3,5 fois plus que l'Union européenne...

C'est dire combien notre modèle de gestion collective du droit d'auteur est vertueux ! Les industries culturelles et créatives représentent 4,2 % du PIB de l'Union

européenne et y sont le troisième employeur, derrière le secteur de la construction et celui de la restauration. Employant surtout des jeunes et résistant bien à la crise, elles constituent un atout majeur pour l'Europe. M. Obama a déclaré que l'industrie américaine détenait Internet, l'Asie du Sud-Est est chef de file pour l'électronique grand public... Mais l'Europe est sans doute *leader* pour les industries culturelles et créatives.

Or ces industries culturelles et créatives ont un écosystème fragile, qui dépend très largement du respect de la propriété intellectuelle et du droit d'auteur. Nous sommes donc très attentifs à la stratégie européenne en matière numérique dévoilée le 6 mai. Elle nous a déçus : la culture n'y est pas reconnue comme un enjeu majeur. Au lieu d'un grand agenda européen de la culture, l'on n'y trouve qu'un saupoudrage de mesures éparses.

S'agissant du droit d'auteur, nous sommes néanmoins assez satisfaits. Les propositions sont très ciblées, alors que le rapport de Mme Reda laissait craindre une remise à plat du système, que beaucoup semblent souhaiter à Bruxelles et qui aurait été tragique pour nos industries. Nous devons être vigilants, cela dit, car la Commission peut toujours avancer d'autres propositions.

Autre motif de satisfaction : la question des activités des intermédiaires dans les domaines protégés par les droits d'auteur fera l'objet d'une proposition législative à la fin de l'année. C'est exactement ce que le GESAC demandait, car ces opérateurs captent de plus en plus de valeur, effectuent des actes couverts par le droit d'auteur et ont connaissance des contenus qu'ils diffusent. Or ils s'abritent derrière une interprétation du régime d'exemption de responsabilité prévu par la directive de 2000 sur le commerce électronique pour estimer qu'ils ne sont pas responsables du contenu qu'ils véhiculent et s'extrait de toute obligation de rémunération des ayants droit. Nous devons donc modifier la loi, en nous concentrant sur la modification du droit d'auteur. Ces opérateurs assèchent la rémunération des auteurs, font concurrence aux plateformes qui respectent le droit d'auteur et réduisent la diversité culturelle. De plus, ils empêchent les artistes de disposer de la diffusion de leurs œuvres, puisque ceux-ci ne peuvent plus en interdire l'accès.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Mme Olivia Régnier dirige le bureau bruxellois de la Fédération internationale de l'industrie phonographique (IFPI), qui représente 1 300 acteurs de l'industrie phonographique dans le monde. Ce bureau s'attache à défendre les intérêts de l'industrie du disque dans l'Union européenne en ce qui concerne la protection des droits d'auteur, l'octroi de licences, la réglementation sur internet et le commerce international.

Mme Olivia Régnier, directrice régionale du bureau européen et du Conseil régional européen de la Fédération internationale de l'industrie phonographique (IFPI). – Merci pour votre invitation. Le marché de la musique en Europe est assez stable. Il est numérique à 35 % et physique pour 50 %, 12 % sont constitués par l'exécution publique et par les radios. Par comparaison, il est numérique à plus de 50 % aux États-Unis. Il y a toutefois de forts contrastes entre les pays d'Europe : le marché physique domine encore en France et en Allemagne, où il représente respectivement 57 % et 70 % du total, quand dans les pays scandinaves, le marché numérique constitue 70 % de l'ensemble. Les répertoires national et européen y sont très présents : la musique en Europe est une musique européenne. En 2004, le marché numérique représentait 1 %, pour un million de titres dans six pays. Il atteint en 2014 35 %, pour 43 millions de titres proposés par deux cents services numériques. Il existe donc un vrai marché digital pour la musique.

Mais en dix ans, les revenus de l'industrie ont diminué de 30 %, passant de 16 à 18 milliards d'euros à 11 milliards d'euros environ. C'est la conséquence de la chute du marché physique, de la piraterie numérique, mais aussi d'un problème de monétisation de la musique : les revenus du téléchargement diminuent, ce que le *streaming*, qui domine le marché, ne compense pas. Jamais la musique n'a été aussi populaire : *Spotify* a plus de 140 millions d'utilisateurs et *YouTube*, un milliard, dont environ 70 % pour la musique. Mais les revenus ne suivent pas. En effet, certaines plates-formes offrent du contenu, attirent ainsi des utilisateurs, créent de la valeur mais ne rémunèrent pas les secteurs créatifs. Ainsi, *YouTube* s'est transformé en une plateforme de distribution de contenu mais se prétend simplement hébergeur. Sur ce fondement, il refuse d'entrer en négociation avec les ayants droit pour obtenir des licences sur la base du droit d'auteur. Ce problème se pose aussi dans d'autres secteurs, par exemple avec *GoogleNews* ou *GoogleImage*. Il convient, en conséquence, de clarifier le statut juridique de certaines plates-formes, qui ne sont pas des intermédiaires mais des acteurs pleins et entiers du marché des contenus, tombant donc sous le coup du droit d'auteur.

Nous nous intéressons de près à la stratégie numérique de la Commission européenne, notamment aux parties qui concernent le droit d'auteur et le rôle des intermédiaires. Même si certaines mesures sont encore vagues, nous sommes satisfaits que l'approche du droit d'auteur soit ciblée et parte de la territorialité, qui reste importante dans nos secteurs. Ainsi, dans certains pays au niveau économique plus faible, nous pouvons offrir des services à des prix plus accessibles : la territorialité est au service de la culture. La stratégie digitale de la Commission inclut aussi la question du transfert de valeur, et nous nous en réjouissons. Elle insiste sur la nécessité de protéger les droits : un tiers des utilisateurs d'Internet fréquente des sites illégaux, malgré l'abondance d'offres légales. Nous espérons des mesures plus efficaces de lutte contre la piraterie, tenant notamment compte du rôle des intermédiaires.

La France joue un rôle essentiel dans les discussions européennes : elle est le *leader* européen de la protection des secteurs culturels. Nous soutenons donc le programme européen du gouvernement français, qui défend la culture mais aussi son économie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Mme Sabine Ozil-Quintas représente l'Association des éditeurs de journaux et de presse (ENPA), organisation internationale à but non lucratif qui défend les intérêts des éditeurs de journaux et de médias d'information en Europe. L'ENPA comprend 32 associations issues des États membres de l'UE, ainsi que de la Norvège, de la Suisse et de la Serbie. L'ensemble de ses membres représente quelque 5 200 titres de journaux nationaux, régionaux et locaux, publiés à travers l'Europe, soit plus de 150 millions de journaux imprimés vendus et lus par plus de 300 millions d'Européens chaque jour.

Mme Sabine Ozil-Quintas, représentante de l'Association des éditeurs de journaux (ENPA). – Merci pour votre invitation. Je représente le syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), qui siège au conseil d'administration de l'ENPA. Le numérique est un enjeu crucial pour les éditeurs de presse, qui ont beaucoup investi dans leur production éditoriale pour s'adapter à cette évolution. Les audiences témoignent de la réussite de cette migration vers le numérique : en France, 28 millions d'internautes et 14 millions de mobinautes lisent chaque jour un titre de presse. La presse d'information politique et générale, en France, est lue à 32 % sur des *smartphones*, contre 24 % l'an dernier.

Les éditeurs de presse sont également confrontés à la problématique de monétisation de leur contenu dans un environnement numérique où les citoyens sont habitués à la gratuité. Ainsi, les contenus de presse numérique sont monétisés à un prix deux fois inférieur à leur équivalent papier. De plus, une part croissante de la valeur est captée par les acteurs de la distribution. En France, plus de 90 % du chiffre d'affaires est réalisé par la presse papier : le chiffre d'affaires numérique représente 500 millions d'euros sur un total de 8,5 milliards d'euros. Or, il est nécessaire que les éditeurs puissent investir.

Sur la stratégie européenne du numérique, nous avons quatre priorités : la TVA numérique, le droit d'auteur, les intermédiaires et la protection des données. Il est fondamental pour les éditeurs que les taux de TVA de la presse en ligne soient alignés sur ceux de la presse papier, qu'il soit réduits, super-réduits, comme en France, ou nuls, comme en Allemagne. Sinon, la rentabilité est insuffisante. Le taux de 2,1 % voté en 2014 risque d'être remis en cause. La Commission indique qu'elle va se pencher sur la question du traitement fiscal. Nous espérons que cela éteindra le contentieux potentiel sur le sujet, d'ici à la réforme prévue pour 2016.

Ce projet de réforme présente d'abord un enjeu de principe : le droit d'auteur n'est en aucun cas un frein au marché numérique et doit donc être renforcé, à l'heure où les éditeurs voient leurs contenus réutilisés par des tiers sans rémunération. Le droit d'auteur est un pilier de la préservation de la qualité et du pluralisme de la presse. Autre enjeu : les exceptions, dont nous craignons que l'élargissement ne mette en danger le modèle économique de certains ayants droit, d'autant que la plupart d'entre elles ne donnent pas lieu à rémunération. Nous sommes également attentifs aux règles qui seraient applicables aux intermédiaires en ligne, aux pistes avancées par le GESAC ou l'IFPI, aux réflexions menées à Bruxelles sur la possibilité d'instaurer des droits d'auteur ou des droits voisins. La problématique majeure reste toutefois la captation par des intermédiaires techniques. Notre modèle économique repose sur trois piliers : les ventes, les recettes publicitaires et un mécanisme - à construire - de redistribution de la valeur.

Un accord sur le projet de règlement sur la protection des données à caractère personnel semble possible au Conseil vers la mi-juin. L'exemption pour la presse doit au moins être maintenue, comme le texte actuel de la directive semble le faire, conciliant liberté de la presse et droit à la vie privée. Il faudra articuler cela avec le droit à l'oubli, légitime mais qui fait l'objet de bien des amalgames. Nous avons ainsi alerté les parlementaires sur la différence à faire entre les blogs et les contenus produits par des professionnels.

M. André Gattolin. – Il y a toujours lieu de contester la vision de l'Union européenne - que M. Bizet et moi avons pu apprécier en nous entretenant hier avec M. Madelin, directeur général de la DG Connect - selon laquelle le grand marché du numérique rendrait le développement industriel automatique. Il ne faut pas rêver : cela passera par une action stratégique, dont l'Union européenne n'a pas les moyens budgétaires, et qui suppose donc une harmonisation des actions des États.

Nous disposons d'industries culturelles puissantes, certes, mais pas toujours harmonisées, et qui répondent à des modèles totalement différents, comme en témoigne la quasi-inexistence de droits d'auteur dans le secteur de la presse et des médias : les contenus d'information sont considérés comme des données publiques dès leur publication. Ce n'est que tardivement que la presse a été intégrée à la rémunération pour copie privée, et avec des niveaux minorés, puisque c'est ce qui prend le plus de place dans les disques durs qui obtient la plus grosse part. Défendre la culture est une chose ; défendre l'information en est une autre.

Le livre correspond à un modèle particulier, fondé presque exclusivement sur le droit d'auteur, au contraire de l'industrie musicale, qui bénéficie de concerts et de produits dérivés. L'enjeu est de protéger l'industrie culturelle, mais aussi de la faire rayonner, ce qui n'est pas toujours le cas : la fiction télévisuelle française, particulièrement aidée, est ainsi incapable de s'exporter, à l'exception de l'image animée numérique.

Je comprends que des *lobbies* des industries culturelles - le mot n'est pas péjoratif - n'apprécient guère le rapport Reda. Mais il importe d'harmoniser la durée de protection du droit d'auteur sur des standards internationaux. Il n'est pas normal que des ayants droit continuent à hériter pendant des décennies et des décennies. Nous avons quitté la culture de la rente pour une autre économie ! Je ne suis pas contre la protection, mais nous ne pouvons pas nous battre pour le *statu quo*. Les auteurs - dont je suis - vivent parce qu'il y a un public, dont nous apprenons beaucoup. Ces échanges nous enrichissent. Désigné rapporteur en urgence sur le projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, j'ai auditionné, fin 2011, des personnes qui ne le sont pas habituellement, telles que les membres de la commission de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits. Les abus sont trop fréquents dans ce domaine. La Commission se pose des questions sur les 25 % utilisés discrétionnairement pour la promotion culturelle... Une réforme a été écartée pour ne pas choquer la France, mais il faut s'interroger sur leur utilité à l'heure où ces sociétés disposent de réserves considérables, alors que toute l'économie culturelle est en crise.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Veuillez poser votre question...

M. André Gattolin. – La méthodologie de l'étude d'EY, qui évoque 536 milliards d'euros de revenu et de plus de 7 millions d'emplois, relève, d'après le professeur Patrick Messerlin, de l'exagération, en raison de doubles comptes. Produire des données en défense, soit ! Mais je ne reprends pas ces chiffres à mon compte. Que répond Mme Desbrosses à ces critiques ?

Mme Véronique Desbrosses. – Cette étude a été commandée par le GESAC et ses partenaires européens. Sa méthodologie a été confirmée par l'étude commandée par la Commission à l'observatoire européen.

Nous ne sommes pas favorables à la remise à plat du droit d'auteur que propose le rapport Reda ; la réduction des délais de protection n'est pas favorable à l'économie. Les normes de la Convention de Berne - cinquante ans - sont un minimum ; aux États-Unis comme dans de nombreux pays, la durée de protection est plus longue. L'Union européenne a choisi il y a plus de dix ans d'harmoniser ce délai à 70 ans après la mort de l'auteur. C'est un droit de propriété intellectuelle : sa durée dépasse donc nécessairement la vie de l'auteur. Par ailleurs, il faut une durée de protection longue pour investir. C'est tout un écosystème qui est en jeu.

Je tiens enfin à vous rassurer : une directive a été adoptée l'année dernière sur la gestion collective, qui fixe des standards de transparence pour la gestion des droits, y compris pour la copie privée. L'article 12 autorise les États membres à fixer et donner des indications sur l'utilisation des sommes - fixées par la loi Lang sur la copie privée - destinées à des actions culturelles et sociales.

M. Yvon Thiec. – Les chiffres de cette étude, quand bien même ils ne seraient pas tout à fait exacts, montrent l'importance des industries culturelles en Europe. Nous assistons

en effet à l'offensive d'États qui développent une industrie culturelle non seulement domestique, mais aussi à l'exportation, pour renforcer leur balance des paiements. La Corée a créé un tel modèle économique, pour capter le marché asiatique, que l'Inde et la Chine semblent suivre, accompagnant la migration des industries classiques vers des industries créatives et culturelles.

Lors d'un séminaire organisé par la présidence lettone il y a deux mois, les experts appelaient l'Europe à se préparer à une compétition mondiale très forte. Cet enjeu est difficile à gérer, en Europe, en raison de l'asymétrie entre quelques vraies puissances culturelles et les autres pays. La France cumule les industries créatives, comme le luxe, la gastronomie, le tourisme, l'architecture, et les industries culturelles, comme le cinéma, cet immense moyen d'influence dans le monde - une étude montre que c'est l'image de Paris vue dans un film qui donne tellement envie aux étrangers d'y venir. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne sont de vraies puissances culturelles ; mais les autres pays sont beaucoup trop petits pour soutenir une ambition élevée. L'enjeu de la culture est considérable pour la France en termes de créations d'emplois, de *soft power* et d'exportations.

Nous partageons les interrogations sur la responsabilité des intermédiaires : s'ils étaient européens et non américains - prenons par exemple *Uber* - la puissance publique aurait moins de problèmes : ils auraient accepté plus facilement les règles. Aux États-Unis, « *America is for liberty, not for security* », dit-on. Les entrepreneurs y créent d'incroyables avantages comparatifs, se souciant comme d'une guigne des principes éthiques et des lois européennes. Il faudrait structurer l'économie au niveau des entreprises et pas seulement autour des facilités accordées au consommateur. Nous arriverons à améliorer la responsabilité des intermédiaires, mais ce ne sera pas suffisant : nous nous heurterons toujours à l'absence de structure industrielle. Il est regrettable qu'il n'y ait rien sur ce sujet dans la communication de la Commission. Les Américains développent les *start-up* avec des fonds privés - cela fonctionne, ou pas ; en Europe, c'est souvent la puissance publique qui a investi dans des industries ambitieuses. Il faut traiter cet enjeu de la création de *start-up* européennes.

M. Pierre Dutilleul. – Sept des dix plus grands acteurs de l'édition dans le monde sont européens. Le droit d'auteur fonctionne bien et provoque très peu de contentieux : nous ne demandons donc aucune réforme. Nous sommes dans une logique de contrat et non de contrainte. J'ai eu à traiter personnellement les successions Simenon, Frédéric Dard ou Saint-Exupéry ; les arrière-petits-neveux sont parfois compliqués à gérer ! Je comprends que l'on se pose la question de la durée et du fonctionnement du droit d'auteur. En France, les nouveautés représentent globalement 70 %, contre 30 % pour le fonds ; mais pour Gallimard, c'est l'inverse. Des améliorations sont possibles, mais il ne faudrait pas casser un écosystème. Faire de l'exception la règle, comme le préconise le rapport Reda, reviendrait à le faire s'écrouler.

M. Jean-Paul Emorine. – Ayant présidé la commission des affaires économiques, je sais ce que peuvent représenter les intermédiaires. J'entends qu'ils sont là pour capter les richesses, sans être indispensables à cette économie. Comment réduire leur place, qui devrait devenir moins importante dans ce monde interconnecté ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la Commission de la culture. – À moins que ce ne soit l'inverse...

Mme Olivia Régnier. – En effet. Il convient cependant de distinguer entre les intermédiaires passifs et neutres et les opérateurs qui se transforment en fournisseurs de

contenus, comme *YouTube*, qui reverse à peine 10 % des revenus de la publicité à l'industrie musicale. *Spotify* compte 140 millions d'utilisateurs pour 1,2 milliard d'euros de chiffre d'affaires ; le chiffre d'affaires de *YouTube* s'élève à 480 millions d'euros pour 700 millions d'utilisateurs. C'est toute la différence entre un service sur abonnement et un service en accès libre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la Commission de la culture. – *YouTube, c'est Google...*

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je note le rôle essentiel de la France dans l'Union européenne sur ce sujet. La diversité culturelle est exclue du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ; mais nous serons dans une compétition féroce avec les pays émergents pour laquelle nous devons nous armer. Les travaux de Mme Morin-Desailly, de M. Gorce, de M. Gattolin, de Mme Mélot dégagent des axes majeurs : l'harmonisation de la TVA entre numérique et papier, le droit d'auteur, la différence entre intermédiaires en ligne actifs ou passifs pour éviter la captation de valeur, la propriété des données à caractère personnel et le droit à l'oubli - qui nous rappellent nos débats avec Mme Reding. J'articulerai cela avec le marché unique numérique et la volonté du commissaire aux services financiers Jonathan Hill de réaliser l'union du marché des capitaux. Les *start-ups* européennes doivent s'adresser aux banques, alors que les règles prudentielles rendent ce fonctionnement moins fluide qu'aux États-Unis. Je ne suis pas un adorateur des Américains ; mais ce qui fonctionne chez eux, dupliquons-le sans état d'âme !

Mme Samia Ghali. – Nos quelques maisons de disque - dont les deux plus importantes - sont en vrai danger. Or elles représentent de l'emploi. Des intermédiaires que je n'ose qualifier de voyous, constituent une mafia qui s'organise hors du regard des pouvoirs publics : il n'y a rien de pire ! C'est la porte ouverte à tout.

Cela touche nos artistes : les radios sont soumises à des quotas, mais privilégient une dizaine de noms, en ne programmant les autres, notamment les artistes français, qu'à des horaires de moindre écoute. Cela explique que de moins en moins d'artistes français émergent. Nous devons porter un regard plus aiguë qu'actuellement sur ces questions. Merci aux intervenants, qui nous ont éclairés sur les circuits compliqués de ce monde foisonnant qu'est la culture.

M. Pierre Dutilleul. – Nous ne parlons jamais du commissaire européen à la culture, à l'éducation, à la jeunesse et aux sports, M. Tibor Navracsics, un homme de culture avec qui je travaille souvent. Dans son pays, la Hongrie, l'édition scolaire a été nationalisée, comme dans celui du président du Conseil européen. Contre ce courant dangereux, il faut défendre la liberté d'expression, la liberté de publier, dont le droit d'auteur est le garant. M. Navracsics mériterait d'être davantage présent dans le débat. J'espère que vous le rencontrerez.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la Commission de la culture. – Les chiffres sont là ; je les ai cités à dessein en présentant nos invités. Les industries culturelles et la presse, ce sont des œuvres, des contenus, mais aussi de l'emploi et de la richesse, qu'il faut développer pour ne pas être réduits à de simples consommateurs. Le marché unique numérique ne peut pas être seulement un espace de consommateurs, mais doit aussi servir l'emploi, les entreprises et la diversité culturelle. Vos remarques répondent à nos réflexions depuis trois ans, comme celles de notre mission commune d'information sur la

gouvernance mondiale d'Internet, que nous souhaitons démocratiser en s'appuyant sur une ambition industrielle forte. Cela concerne toutes les entreprises, pour lesquelles le rôle des intermédiaires est le même.

Nous avons déposé un projet de résolution européenne à la veille de l'annonce de la stratégie pour le marché unique numérique le 6 mai ; le 4 juin, la commission des affaires européennes donnera un avis avec une attention particulière, puisque son président en est indirectement l'auteur. Il reprend vos préoccupations : revoir la répartition de la valeur dans l'écosystème numérique, se préoccuper de fiscalité et d'interopérabilité, questionner la notion d'hébergeur, aligner le taux de la TVA du numérique sur celui du papier, adapter le droit d'auteur au numérique au lieu de multiplier les exceptions au point de transformer la directive un véritable gruyère. Apporter notre pierre à l'édifice demande de l'ambition. La stratégie donne à voir de bonnes intentions qui doivent se concrétiser : il a fallu cinq ans à la Commission pour reconnaître l'abus de position dominante de *Google*. Il est plus que temps de passer à l'action ! Vos déclarations rejoignent les préoccupations exprimées lors du débat organisé dans le cadre du festival de Cannes. Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Notre proposition de résolution, une fois votée, deviendra la résolution du Sénat, invitant le gouvernement à considérer sa position ; s'il ne le faisait pas, cela lui serait reproché. C'est dans la logique du traité de Lisbonne de donner ainsi la parole, pour obtenir l'écoute des parlements nationaux et contribuer à une meilleure image de la construction européenne, dans une conjoncture qui lui est plutôt défavorable. Merci à tous !

La réunion est levée à 10 h 45.

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

Mercredi 27 mai 2015

- Présidence conjointe de M. Hervé Maurey, président, et de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense -

**Audition de Mme Laurence Tubiana, Ambassadrice chargée des négociations
sur le changement climatique, représentante spéciale pour la Conférence Paris
Climat 2015 (COP21)**

La réunion est ouverte à 15 heures 5.

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable. – Pour cette audition commune aux commissions des affaires étrangères et du développement durable et au groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement, nous sommes très heureux de vous accueillir, Madame l'ambassadrice, à près de 200 jours de la conférence de Paris, dont nul ne connaît les enjeux mieux que vous.

Le Sénat se mobilise dans la perspective de la conférence Paris Climat 2015, conscient de l'importance de l'enjeu climatique pour la France, pour la planète et surtout pour l'humanité, comme l'a souligné Nicolas Hulot lors de sa récente audition devant nos deux commissions.

Les effets du dérèglement climatique sont déjà sensibles à travers la montée du niveau des océans, l'érosion des côtes, dont nous allons constater les effets lors d'un prochain déplacement en Gironde, ou encore la plus grande fréquence des événements climatiques extrêmes.

C'est pourquoi le Sénat a engagé une série d'actions de sensibilisation, que le président Gérard Larcher présentera demain à la presse. La semaine dernière, nous avons tenu un colloque sur la position des religions à l'égard du réchauffement climatique. Nous nous entretenons du sujet avec les représentants des parlements étrangers que nous recevons régulièrement, ainsi nous avons récemment rencontré des parlementaires canadiens et des *staffers* américains. Nous participons également à la mobilisation des territoires, dont le Sénat est le représentant et qui jouent un rôle important dans la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, nous préparons activement la journée de l'union interparlementaire (UIP) au cours de laquelle nous accueillerons des parlementaires du monde entier le 6 décembre au Sénat. À cette occasion, une résolution pour laquelle j'ai été nommé rapporteur sera présentée ; nous souhaiterions qu'elle soit incluse dans les actes finaux de la conférence Paris Climat.

En effet, les parlementaires ont trop souvent le sentiment d'être quelque peu tenus à l'écart des grandes négociations. Nous savons que cela ne résulte pas de votre volonté, car vous avez souligné leur apport, leur pouvoir de faire pression sur les gouvernements, par exemple sur les contributions individuelles. Or, à ce jour, seuls dix pays ont fourni leur

contribution nationale en vue de la conférence, alors que la date butoir était fixée à la fin mars.

Que pouvez-vous nous dire sur les chances d'un accord sérieux à Paris ? Le processus peut-il s'accélérer ? La prochaine conférence préparatoire des parties se tiendra à Bonn à partir du 3 juin prochain. Qu'en sera-t-il ?

Nicolas Hulot a évoqué une « course contre la montre ». Où en est-on ? En quoi pouvons-nous, parlementaires, être utiles, et auprès de quels pays devons-nous agir en priorité pour contribuer à la réussite de cette conférence ?

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Je vous souhaite à mon tour, au nom du président de la commission des affaires étrangères, Jean-Pierre Raffarin, la bienvenue et vous remercie d'accepter de nous rencontrer, sachant votre agenda particulièrement chargé.

Comme l'a dit M. le président Maurey, le Sénat prend toute sa part dans la préparation de la conférence de Paris. La conférence de Copenhague, en 2009, avait donné des résultats en demi-teinte. Les pays en voie de développement avaient publié une déclaration qui posait des questions dérangeantes aux pays développés.

Dans quelle mesure avons-nous avancé depuis ? Avons-nous pris conscience des enjeux que représentent pour les pays pauvres le maintien d'un climat supportable et le soutien au développement ?

Signe supplémentaire de notre mobilisation, la commission des affaires étrangères a créé un groupe de travail sur les conséquences géopolitiques du changement climatique dans les espaces maritimes, animé par M. Cédric Perrin et Mme Leila Aïchi. Ce groupe travaille notamment sur la montée des eaux et la situation de l'Arctique.

Nicolas Hulot nous a fait part de ses craintes quant à l'insuffisance des contributions nationales à la conférence ; faut-il y voir un retard administratif ou un signe plus préoccupant ?

Autre question, non moins importante : comment assurer la mobilisation des sociétés civiles au niveau mondial, avec les sacrifices que cela implique, pour que cet accord ne reste pas lettre morte ?

Enfin, en tant que présidente du conseil d'administration de l'Agence française pour le développement (AFD), vous êtes une interlocutrice privilégiée de ces pays en voie de développement, dont la sensibilité sur la question du changement climatique diffère souvent de la nôtre. Comment progresse la préparation de la conférence dans ces pays ?

Nous mesurons l'immensité de la tâche et votre engagement personnel pour le succès de cette conférence.

Mme Laurence Tubiana. – Je vous remercie de votre invitation. Ayant souvent l'impression, telle une garagiste, d'avoir les mains dans le cambouis, cette audition représente une occasion idéale de prendre du recul et de tracer le chemin qui reste à parcourir, 200 jours avant l'étape finale.

Vous avez pu entendre le Président de la République et le ministre des Affaires étrangères souligner que la conférence de Paris devait constituer un véritable tournant. Les négociations sur le climat ont commencé en 1992 – cela peut paraître long, mais elles sont plus complexes que les négociations internationales sur le commerce, qui, elles, ont duré de 1948 à 1994.

Nous souhaitons une évolution des politiques publiques nationales et des modèles de développement car, pour prendre ce tournant, il faut mettre en place des économies sobres en carbone, par la diminution de l'utilisation de ressources fossiles, ou la neutralisation des émissions dans l'atmosphère.

Il convient, par conséquent, de favoriser une convergence des anticipations des gouvernements, mais aussi des acteurs économiques et des collectivités locales. Pour passer sous la barre des deux degrés par rapport à l'ère pré-industrielle, nous devons leur faire partager l'ambition d'un changement de modèle, d'un profond découplage entre la consommation des ressources fossiles et la croissance économique. En somme, au lendemain de la clôture de la conférence, le 12 décembre, nous voudrions voir les journaux annoncer l'émergence inévitable d'une économie sobre en carbone.

Vous m'interrogez à juste titre sur la préparation des accords. Notre action se décline en quatre volets.

Le premier est la conclusion de l'accord lui-même, pour laquelle la France a reçu un mandat.

Le deuxième est constitué par les contributions nationales. La conférence est organisée selon un système dit « par le bas » reposant sur des engagements volontaires des pays en matière de réduction des émissions.

Le troisième concerne la mobilisation financière. Il faut modifier la réponse du système financier aux besoins d'investissements afin de relever le défi de la transition vers une nouvelle économie.

Enfin, le quatrième est l'engagement des acteurs non gouvernementaux. Notre ambition est de favoriser l'émergence d'un « effet croyance ». Beaucoup d'entreprises sont désormais convaincues que l'économie sobre en carbone représente l'avenir, et que les ressources fossiles constituent un investissement risqué. Quant aux acteurs locaux, nous avons à cœur de montrer qu'un grand nombre d'autorités territoriales, dont les décisions sont importantes pour le climat, voient un avenir dans la ville durable.

Oui, nous voulons que l'alliance pour le climat repose sur un travail juridique ; sur les engagements nationaux ; sur les réponses du système financier ; et sur la mobilisation des acteurs non gouvernementaux.

Avec ces quatre objectifs à l'esprit, nous allons engager une diplomatie à 360 degrés, en travaillant avec les gouvernements et tous ceux qui, au niveau national, construisent les politiques énergétiques, avec les acteurs du système financier, avec les organismes non gouvernementaux, en les incitant à s'engager de manière compréhensible et vérifiable.

Nous sommes aidés dans cette entreprise par une mobilisation sans précédent de notre exceptionnel réseau diplomatique. Dans chaque ambassade, un correspondant est en relation avec les négociateurs, les collectivités locales et les industriels.

Où en sommes-nous ? Certes, nous n'avons reçu que dix contributions – 37 en comptant chacun des membres de l'UE. Néanmoins, je n'y vois pas un motif d'inquiétude. Le 31 mars n'était pas une date impérative, la véritable échéance se présentera en octobre.

L'exercice est complexe. J'ai échangé récemment avec la secrétaire exécutive de la commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Alicia Bárcena, qui m'a confirmé la prise de conscience des enjeux climatiques sur son continent. Néanmoins, il y a loin de la volonté d'agir aux modalités concrètes, entre l'utilisation des politiques fiscales, la définition d'objectifs chiffrés de réduction des émissions, etc. Un grand nombre de pays ne se sont encore jamais livrés à cet exercice.

L'horizon 2025-2030 paraît particulièrement lointain. Cette échéance appelle le déploiement, dans chaque pays, de politiques de protection des industries, de l'agriculture, des forêts... Partout, ces enjeux nourrissent des débats intenses. Les gouvernements prennent conscience des démarches concrètes qu'implique leur mobilisation. Il est naturel que ce processus prenne du temps. Des arbitrages complexes doivent être rendus sur des données telles que le taux de croissance espéré.

Je suis convaincue qu'à l'arrivée, la quasi-totalité des pays émetteurs de gaz à effet de serre présenteront une contribution. Nous recevrons un afflux de contributions dans les prochaines semaines, et une nouvelle vague durant l'été. Il est néanmoins exact de dire que, comme l'a souligné Nicolas Hulot, ces contributions ne répondront pas à la question de la trajectoire à suivre pour limiter la hausse des températures à 2°C à l'horizon 2050.

L'enjeu de la conférence de Paris sera précisément de revenir vers une trajectoire compatible avec cet objectif, à travers une baisse de 50 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre entre 2000 et 2050.

Nous sommes à l'orée d'une grande transformation. Beaucoup de pays en voie de développement commencent à s'engager à des baisses absolues de leurs émissions. C'est le cas aussi de la Chine. Encore faut-il que ces réductions interviennent suffisamment vite. Il est difficile d'attendre des propositions concrètes à brève échéance, mais la volonté est là. Nous en saurons davantage à la fin juin.

Venons-en aux principaux points de la négociation. Comment allons-nous la conduire ?

En premier lieu, le 30 novembre prochain, la France succèdera au Pérou à la présidence de la conférence des parties. Jusqu'à cette date, nous travaillons en étroite collaboration avec la présidence péruvienne, très écoutée et respectée par les pays en voie de développement, ce qui nous prémunit contre le syndrome européocentriste dont avait souffert la présidence danoise. Cette association étroite avec le Pérou fait partie du capital politique que nous accumulons pour le succès de la conférence de Paris.

En deuxième lieu, nous organisons des réunions informelles afin de faire le point sur les divergences et de rapprocher les points de vue. Les dernières ont eu lieu en mars à Lima et à Paris en mai. D'autres suivront en juillet et en septembre. Ces rencontres ont lieu à

différents niveaux : négociateurs, ambassadeurs ou ministres. La réunion de Petersberg, conclue il y a dix jours à Berlin par la chancelière Merkel et le président Hollande, a mis en évidence une volonté commune de faire aboutir la conférence de Paris.

Nous entrons cependant dans une phase difficile. Quatre points politiques demeurent non résolus.

Le premier est celui de l'objectif concret. Le repère des 2°C a été fixé à titre d'approximation à Copenhague en 2009 pour éviter un engagement sur des chiffres absolus pour 2050 et une traduction en termes de concentration des émissions. On a pour ainsi dire contourné l'obstacle. L'objectif exact est une fourchette comprise entre 1,5°C et moins 2°C, ce qui fait place aux revendications des petites îles et des pays africains.

Un autre objectif possible est un niveau zéro d'émissions nettes, d'ici à la fin du siècle, ou encore une baisse de 60 % des émissions mondiales par rapport à 2010. Il existe donc plusieurs propositions, mais aucune n'a recueilli de consensus pour le moment.

Le deuxième problème touche aux objectifs en termes de concentration des gaz à effet de serre. Les pays développés se déclarent prêts à réduire ces concentrations de 80 % à 95 % d'ici à 2050, mais il est politiquement difficile d'afficher des objectifs chiffrés. Cela donne la mesure du chemin à parcourir pour les autres, pays en voie de développement, et autres pays émetteurs comme la Chine et l'Inde.

Dans ce contexte, une solution peut consister à viser un pic d'émissions aussi précoce que possible. Une autre, proposée par la France, inciterait chaque pays à décrire un scénario d'évolution économique compatible avec l'objectif d'un réchauffement contenu à 2°C en 2050.

La troisième difficulté a trait aux financements. À Copenhague, les pays développés se sont engagés sur des transferts publics et privés du Nord vers le Sud de l'ordre de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. D'après la Banque mondiale, les transferts publics s'élèveraient à 37 milliards par an. Il est plus difficile d'évaluer les financements privés. Il nous paraît plus opportun d'obtenir de chaque pays des trajectoires vraisemblables de croissance des financements publics et privés d'ici à 2020, et une évaluation des ressources à consacrer à l'adaptation au changement climatique.

Si les contributions se révèlent insuffisantes, comment les réviser à la hausse ? Nous allons nous battre pour instaurer des cycles. La Chine résiste tout particulièrement au principe d'une révision régulière des accords. Enfin, il faut prendre en compte le système de mesure des progrès. Il existe un accord sur les mécanismes de vérification, mais la nature de ces mécanismes et le degré d'ingérence qu'ils impliquent restent à déterminer.

Le dernier problème est celui de l'uniformité de la règle. Devons-nous l'imposer à tous ou accepter des différences de nature et de degré ? Nous avons près de six mois pour faire aboutir le processus. Les négociations formelles commencent à la fin de la semaine. Le Président et le ministre des Affaires étrangères ont souligné la nécessité de mettre en place les éléments du paquet politique au plus tard au mois d'octobre. Plusieurs jalons nous y conduisent : le G7 de juin, l'assemblée générale de l'ONU, où le Président Hollande et Ban Ki-Moon tiendront une réunion des chefs d'État sur le sujet, et la réunion de Lima sur la thématique financière avant le G20 du mois d'octobre.

En parallèle, une série de conférences et d'actions sur diverses thématiques seront conduites auprès des entreprises, des collectivités locales et des acteurs financiers. Ces temps forts, qui font partie de l'agenda de la négociation, sont destinés à produire un momentum politique.

Je ne vous ai pas répondu sur la situation des pays africains. Ceux-ci sont davantage engagés et coordonnés qu'auparavant. Le Sénégal, l'Éthiopie, le Kenya, l'Afrique du Sud, la République centrafricaine préparent activement des contributions qui arriveront au cours de l'été. Leur agenda est dominé par l'adaptation au changement climatique et l'engagement en faveur des énergies propres. Les pays africains expriment également des attentes fortes sur la réponse financière des pays développés. La forêt constitue un enjeu particulièrement important, ainsi que l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

M. Jérôme Bignon, président du groupe de travail sur les négociations internationales sur le climat et l'environnement. – Je vous remercie pour ces propos rassurants, qui contrastent avec ceux que vous avez pu tenir dernièrement dans la presse.

Ma première question porte sur le dialogue de Petersberg, lancé par l'Allemagne en 2010 après la conférence de Copenhague, dans lequel 35 pays sont impliqués. En quoi ce processus se distingue-t-il du reste des négociations ?

Deuxième remarque : le prince Albert de Monaco a désigné l'océan comme le grand absent des négociations. Vous avez présidé l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) avec détermination ; pouvez-vous me dire pourquoi l'océan n'a pas été inclus dans les discussions ? Les gaz à effet de serre semblent avoir été considérés comme une donnée principalement terrestre.

Enfin, je me suis laissé dire que certains acteurs comme la Chine travaillaient, pour reprendre l'expression anglaise, derrière le rideau. Publiquement, ils mettent en avant les difficultés qu'ils rencontrent en tant que pays émergents et, plus discrètement, ils mettent en place des stratégies industrielles et technologiques ambitieuses. Il en résulte une certaine ambiguïté. Cette question est-elle abordée dans les discussions ?

Mme Leila Aïchi. – Étant d'un naturel optimiste, je me montrerai néanmoins plus réservée dans ce cas. Nous avons entendu de nombreux scientifiques qui se sont montrés particulièrement alarmistes, prévoyant un réchauffement compris plutôt entre 4°C et 6°C à l'horizon 2050. Quid de ce delta avec l'objectif affiché de 2°C, qui n'est pas une hypothèse mais bien un constat unanime ?

Après cette remarque liminaire, je vous soumets quatre questions et remarques.

Considérez-vous le récent accord entre les États-Unis et la Chine, qui représentent à eux deux 42 % des émissions mondiales de CO₂, comme une opportunité ou au contraire une menace pour les négociations ?

Vous avez évoqué la mobilisation des acteurs de la société, en particulier des entreprises. Or huit des dix premières entreprises mondiales ont une activité directement liée aux énergies fossiles. La COP 21 n'entre certes pas dans leur business plan, comment agir sur ces entreprises ?

Le fonds vert pour le climat et les aides aux pays en développement sont grevés par une ambiguïté terminologique. Les bailleurs considèrent que l'aide qu'ils apportent

implique un droit de regard sur son utilisation. De leur côté, les pays destinataires se voient comme des victimes de la sur-consommation du Nord. Dans cette perspective, l'aide n'est que le remboursement d'une dette et n'emporte aucun droit de regard. Travaillez-vous sur ces notions, afin d'éviter des interprétations divergentes qui bloqueraient les négociations ?

Enfin, la perspective d'un réchauffement de 4°C entraînerait des déplacements de populations très importants, créant une nouvelle catégorie que l'on hésite à appeler déplacés environnementaux, réfugiés environnementaux ou réfugiés climatiques. Il me semble que la France, régulièrement interpellée sur le sujet au cours de nos auditions, doit s'en saisir tant qu'elle exerce une certaine influence au niveau mondial.

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères. – En mars dernier, la conférence de l'ONU sur la prévention des catastrophes n'a débouché sur aucun objectif chiffré. Comment dépasser les belles déclarations pour élaborer des chiffrages précis ?

Mme Laurence Tubiana. – Le dialogue de Petersberg est un moyen de clarifier les points politiques que les négociateurs n'arrivent pas à trancher dans le cadre multilatéral habituel. Comparable à une réunion ministérielle informelle, il sert à avancer et à résoudre les divergences au niveau politique, les négociations multilatérales étant l'œuvre de juristes.

Le dialogue de Petersberg est la première véritable discussion ministérielle réunissant un panel représentatif de pays depuis le début de l'année. La chancelière s'y est impliquée et a laissé beaucoup de place à la France

Les océans sont les principaux puits de carbone, et jouent à ce titre un rôle capital dans l'écosystème mondial. Un grand nombre de pays demandent que ce thème soit traité. Les forêts peuvent être abordées par deux angles : en les protégeant, on préserve leur capacité à stocker le carbone et on les régénère. Comment freiner l'acidification des océans, et éviter d'en faire une variable d'ajustement, avec les conséquences afférentes pour la faune et la flore ? Incontestablement, la question est importante, mais par quel biais l'attaquer ? Le principal enjeu consiste à réduire les émissions mondiales ; on peut également envisager d'accroître les capacités d'absorption d'autres puits de carbone comme les sols, grâce à l'agriculture, à la fertilisation et à une meilleure gestion des forêts.

Il demeure que pour le moment, les océans sont abordés en tant que milieu impacté par le changement climatique, et non en tant que solution. Il est contre-productif de placer cette thématique dans tous les points de la négociation, comme certains le souhaiteraient. Le sujet sera mentionné, mais il est exclu de fixer des objectifs chiffrés.

Ayant décidé de réduire sa consommation de charbon, la Chine est le premier investisseur en matière d'énergies renouvelables. À l'instar de notre débat sur le nucléaire, certains hauts responsables chinois défendent la technologie liée au charbon, tandis que d'autres dénoncent la pollution.

Depuis 2010, la Chine parie sur une économie bas-carbone : c'est un changement fondamental. Les négociateurs chinois souhaitent que l'accord de Paris crédibilise l'engagement international d'aller vers une économie décarbonée. En revanche, ils veulent conserver leur libre choix en la matière. Le treizième plan quinquennal (2016-2021) sera très intéressant, à cet égard, puisqu'il comportera des mesures précises, qui seront annoncées dès le mois d'août. En Chine, le débat politique porte essentiellement sur le taux de croissance

pour les quinze prochaines années. Presque tous les instituts de recherche, y compris chinois, estiment que les émissions chinoises vont diminuer à partir de 2025, mais la Chine ne veut pas s'engager trop ouvertement en ce sens, car cela impliquerait une réduction du taux de croissance. Tant que le découplage entre taux de croissance et consommation d'énergie ne sera pas prouvé, le sujet restera tabou en Chine. En France, dans le débat sur la transition énergétique, certains politiques ont dénoncé de même le sacrifice de notre économie au nom de la réduction par deux de notre consommation énergétique à l'horizon 2050.

Les conclusions des climatologues français et des experts du GIEC se fondent sur les prévisions actuelles qui estiment que la température mondiale augmentera de près de 4 degrés d'ici la fin du siècle. L'objectif de l'accord est d'accentuer les efforts à l'avenir, car les technologies deviennent matures, coûtent de moins en moins cher et emportent l'adhésion du plus grand nombre. Les accords de Paris devront dresser le constat de la situation, fixer les objectifs et déterminer les étapes intermédiaires. Les moyens mis en œuvre tant en matière d'investissements, de recherche que de développement seront déterminants.

L'accord entre les États-Unis et la Chine est essentiel et il sera sans doute suivi d'une autre déclaration importante en septembre, lorsque le président chinois se rendra à Washington. Cet accord a déstabilisé le groupe des pays en développement. Pour la première fois, la Chine reconnaissait publiquement qu'elle allait réduire ses émissions. Il faudra néanmoins que cet accord ne se fasse pas *a minima*.

Certes, les dix plus grandes entreprises mondiales dépendent pour beaucoup de l'énergie fossile, mais nous devons leur faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'une solution d'avenir. D'ailleurs, certaines d'entre elles commencent à comptabiliser le risque carbone pour prendre en compte la dévalorisation de leurs actifs. Quelques fonds d'investissements se désengagent du secteur fossile. Le signal du risque économique se manifeste donc. De grandes entreprises, comme Total, commencent d'ailleurs à s'orienter vers les énergies renouvelables et Shell investit dans la capture du carbone.

Les pays pétroliers et les grandes entreprises qui vivent de l'énergie fossile n'ont bien sûr pas intérêt à ce que l'accord soit contraignant, mais s'ils estiment cette évolution inévitable, ils reverront leurs scénarios futurs. L'accord de Paris repose sur la gestion des anticipations : cette grande bataille, perdue à Copenhague, doit être gagnée à Paris.

Ne nous faisons pas d'illusion sur ce que sont les accords multilatéraux : seuls les accords commerciaux, qui prévoient des sanctions, ont un réel impact. Un tribunal du climat ne naîtra pas des accords de Paris. En revanche, le succès sera au rendez-vous si les gouvernements craignent les impacts du changement climatique. En cinq ans, les mentalités ont évolué, ce qui permettra sans doute de parvenir à un accord à Paris. Ainsi, trois rapports de l'académie des sciences chinoise ont été publiés, mesurant les dégâts du changement climatique. Divers pays, dont le Mexique, la Chine ou l'Afrique du Sud, disposent désormais d'outils mesurant les impacts du changement climatique, et ils mettent en place des mesures incitatives comme des quotas carbone ou des aides fiscales aux énergies renouvelables.

Nous sommes à la fois dans l'aide et dans la compensation. Les pays en développement demandent aux pays développés de les aider, et les financements sud-sud s'accroissent. Le fonds vert pour le climat a instauré une gouvernance bipartite : ceux qui financent n'ont pas plus de droits que ceux qui perçoivent les aides.

L'accord comporte un nouveau chapitre intitulé « règlement des pertes et dommages » lié à l'impact du changement climatique sur les pays qui demandent des compensations. Nous essayons d'être solidaires à l'égard de ces pays, sans qu'il soit question de compensation, terme qui serait inacceptable par les pays développés. Les responsabilités passées ne sont pas niées, mais il ne peut s'agir d'une véritable dette. En outre, les grands pays nouvellement émetteurs comme la Chine demandent à ce que le passé soit pris en compte.

Vous m'avez interrogée sur les déplacés climatiques : soyons sans illusion, l'accord de Paris ne leur accordera pas de statut particulier, d'autant que l'immigration est un sujet particulièrement conflictuel en ce moment. Voyez par exemple la situation au Japon, en Chine, en Birmanie. Le sujet, pourtant, est réel et mérite d'être abordé : les petites îles s'interrogent sur leur devenir lorsque leurs territoires seront submergés. En revanche, la négociation traite des droits humains et la France, comme d'autres pays, soutient cette initiative. Peut-être sera-t-il possible de renforcer le statut des victimes en y incluant les déplacés ?

Le pessimisme de certaines de mes interviews a pour but d'accélérer le rythme de la négociation. Néanmoins, celles-ci restent extrêmement difficiles.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Merci pour vos réponses très précises.

M. Alain Fouché. – Dans une petite commune, l'auteur de la pollution d'un ruisseau se retrouve devant un tribunal correctionnel. Rien de tel pour l'océan arctique qui est très fragile et convoité pour son pétrole. Conscient du problème, Total fait extraire et acheminer le pétrole par des bateaux pétroliers russes. La conférence de Paris va-t-elle se préoccuper de cette question ?

Mme Évelyne Didier. – Quelle place pour la France en tant que puissance invitante de la conférence de Paris ?

La responsabilité historique sera-t-elle un point « dur » de la conférence, comme mes contacts en Amérique latine m'inclinent à le penser ?

A-t-on une idée précise des émissions de chaque pays et les efforts qui leur sont demandés sont-ils proportionnés ?

Les pays du G7 vont-ils faire une déclaration commune pour crédibiliser la conférence ?

Recense-t-on les déplacés climatiques ?

Enfin, j'ai le sentiment que le Canada et l'Australie n'évoluent guère...

Mme Fabienne Keller. – Avec mon collègue Yvon Collin, nous revenons du Sénégal où nous avons contrôlé l'utilisation des aides climatiques de l'AFD. Comment se répartissent les aides en faveur du développement et celles pour le climat dans les pays les moins avancés ? Sur place, ce sont les premières qui importent.

Les prix des énergies fossiles et du marché du carbone se sont effondrés : quel mauvais signal !

On parle beaucoup des financements innovants, même si le fonds vert a beaucoup déçu. Peut-on espérer des avancées sur la taxation des transports aériens et maritimes, ces derniers n'étant soumis à aucune taxe ?

Envisage-t-on une inclusion carbone aux frontières, qui est OMC-compatible ?

M. Didier Mandelli. – Vous avez déclaré dans un journal dominical qu'un accord a minima n'était pas envisageable. Est-ce vraiment le cas ? Vous avez également affirmé que le succès se mesurerait au nombre de ministres sur la photo. Est-ce que ce sera le seul indicateur de réussite de la conférence ?

M. Ronan Dantec. – La parole de la société civile et des acteurs non-étatiques est de plus en plus forte, même si elle n'aura pas d'impact direct sur l'accord, qui résultera d'une négociation entre États.

La multiplication des crises internationales – Ukraine, Syrie, Yémen – est-elle de nature à gripper les accords sur le climat ou à les favoriser ? Ces accords sont avant tout économiques, mais l'Europe n'a pas inclus le climat dans ses négociations de libre-échange avec le Canada et les États-Unis. La technostructure européenne qui négocie ce traité prend-elle en compte cette dimension ?

Mme Laurence Tubiana. – Seuls quelques accords régionaux prévoient des sanctions à l'égard des pollueurs. Malheureusement, pour des raisons politiques, nous n'avons pu imposer à l'Arctique le statut de bien public mondial, comme ce fut le cas pour l'Antarctique. On ne pourra pas punir ceux qui exploitent le pétrole en Arctique mais ces exploitations étant très coûteuses et risquées - d'où l'absence de Total – il est possible d'espérer le retrait de ces groupes qui iront gagner de l'argent ailleurs. La pression de l'opinion publique et des scientifiques est indispensable pour arrêter cette exploitation, d'autant que la renégociation du traité de l'Arctique a confirmé la propriété du sous-sol à certains États qui pourront continuer à le ravager en toute impunité.

En tant que présidente de la conférence de Paris, la France doit trouver le ton juste, savoir écouter, sans arrogance, tout en gardant le cap pour répondre aux questions posées. Les États souverains devront néanmoins être entendus et encouragés à être plus entreprenants.

La responsabilité historique pose un problème majeur : elle doit être reconnue mais ne pas occulter le fait que des pays en développement sont devenus de très gros pollueurs. La Chine est ainsi le premier émetteur mondial. Il est donc difficile de ne prendre en compte que le passé alors que les pays vont s'engager pour les vingt prochaines années. Pour trouver une formule juste, il faut qu'elle soit acceptable. Comment se développer en ayant très peu d'émissions ?

Le G7 fera probablement une déclaration significative, notamment grâce à l'Allemagne.

Les Nations Unies s'occupent des réfugiés climatiques mais nous sommes loin d'un statut.

Le Canada reste fermé, mais certaines de ses provinces, comme l'Ontario, le Québec ou la Colombie britannique, sont extrêmement volontaires. En Alberta, pays des sables bitumineux, le nouveau gouvernement a déclaré qu'il veut une politique

environnementale forte. En Australie, le mouvement est identique : le gouvernement s'oppose à toute politique climatique alors que beaucoup d'Australiens sont préoccupés par l'avenir de la grande barrière de corail et par les vagues de chaleur qui sont parmi les plus fortes du monde. Cela bouge partout, dans le bon sens, mais il ne faut pas que le soufflé retombe.

Oui, Madame Keller, il est vrai que les pays les moins avancés évoquent davantage le financement du développement que le climat, mais il est souvent difficile de distinguer les deux, sauf pour l'éducation et la santé.

De nombreux pays vont instaurer un prix du carbone. Quant aux financements innovants, la taxe sur les transactions financières va enfin produire ses effets. Les compagnies aériennes se sont engagées à compenser leurs émissions. Il est en revanche difficile d'instaurer une taxe sur le transport maritime, qui affecterait les pays en développement : le blocage est total.

Plus les pays mèneront une politique climatique active, plus les questions du prix du carbone et de la taxation aux frontières se poseront. Les conflits commerciaux risquent donc de se multiplier devant l'OMC dans les prochaines années, en raison des politiques divergentes qui seront menées en la matière. La taxe sur les billets d'avion fonctionne, même si peu de pays ont adhéré, les compagnies aériennes peuvent-elles faire quelque chose de leur côté ? Ces questions demeurent sur la table pour les semaines qui viennent.

Nous nous battons contre des accords a minima et le succès ne se mesurera pas qu'à la photo.

Oui, Monsieur Dantec, beaucoup d'acteurs civils demandent à leurs gouvernements d'aller plus loin et plus vite. Leur rôle doit être encouragé.

La Californie, huitième économie mondiale, envisage son futur comme totalement décarboné. Qui ne voudrait lui ressembler ?

Enfin, je ne sais si les conflits actuels vont favoriser ou empêcher les accords de Paris. Quel seront les rôles de la Russie, de l'Arabie Saoudite ? Les signaux qu'ils envoient sont contradictoires. L'activisme politique de la France est plutôt un atout.

Le traité de libre-échange transatlantique aura-t-il un impact sur les politiques climatiques ? De nombreuses ONG posent la question depuis plusieurs semaines et j'ai présenté à M. Fabius des suggestions à ce propos. Les négociations s'accélèrent car l'administration Obama veut parvenir à un accord avant son départ. Il semble en tout cas que les deux soient liés, puisque les effets de ces accords ont des répercussions directes sur les politiques intérieures de chaque pays.

Le rôle des parlementaires est essentiel : ils doivent encourager les gouvernements, constituer le relais de l'opinion publique mais aussi des expériences étrangères couronnées de succès et surveiller le respect des engagements pris.

M. Daniel Reiner, vice-président de la commission des affaires étrangères. - Merci pour votre expression raisonnablement optimiste et pour la qualité et la précision de vos réponses.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Merci, Madame l’ambassadrice, et bon courage pour vos négociations.

La réunion est levée à 16 heures 50.

Jeudi 28 mai 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Audition de M. Philippe Duron, député, sur son rapport au nom de la commission « Avenir des trains d’équilibre du territoire »

La réunion est ouverte à 8h30.

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendons ce matin notre collègue député Philippe Duron, président de la commission sur l’avenir des trains d’équilibre du territoire, que je remercie d’avoir bien voulu se rendre disponible à une heure si matinale.

Dans le cadre de la commission Mobilité 21, vous aviez remis un rapport qui a marqué les esprits, qui hiérarchise les grands projets d’infrastructures de transport. Cette fois-ci, vous vous êtes penchés sur l’avenir des trains d’équilibre du territoire (TET), mieux connus du grand public sous l’appellation de trains Intercités, au sein d’une commission composée d’élus nationaux et régionaux, parmi lesquels nos collègues Annick Billon et Jean-Jacques Filleul, ainsi que de personnalités qualifiées. Vous avez réalisé un travail conséquent, en effectuant de nombreuses auditions et des déplacements en France et à l’étranger. Vous avez remis votre rapport mardi au secrétaire d’État aux transports.

Ce rapport confirme un diagnostic largement partagé de l’ensemble des acteurs, déjà mis au jour par la Cour des comptes en février dernier. Les TET constituent une offre très hétérogène, héritée de l’histoire et non définie de façon rationnelle, avec parfois la coexistence de trains express régionaux (TER) et de TET. Ces trains n’ont pas été suffisamment bien gérés par l’autorité organisatrice qu’est l’État, avec pour conséquence une forte dégradation de la qualité de service et une dérive des coûts. Le matériel roulant est âgé d’une quarantaine d’années en moyenne et les infrastructures sont vieillissantes – la ligne que nous empruntons tous les deux, avec Philippe Duron, en est un exemple. Vous évoquez un déficit de 500 millions d’euros en 2025, si l’on ne fait rien. Cette situation rappelle le délitement du fret.

En ce qui concerne les propositions du rapport, les réactions sont plus contrastées, car les réductions de dessertes ne sont pas de nature à faire plaisir aux élus locaux que nous sommes.

M. Philippe Duron, député. – Je suis accompagné de Pierre-Christophe Soncarrieu, ingénieur, adjoint au responsable de la mission autorité organisatrice des TET au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et de Charlotte Leroy, ma collaboratrice. Je suis ravi d’être ici avec deux membres de la commission qui ont participé activement à ses travaux, Annick Billon et Jean-Jacques Filleul. La commission a travaillé pendant six mois. Elle a réalisé plus de cinquante auditions et une douzaine de réunions plénières, dont deux journées d’arbitrage. À la demande du ministre, nous sommes allés sur le terrain. En France, nous avons vu certaines lignes de nuit, en

empruntant la transversale Sud que l'on pourrait qualifier de « transsibérien français » en raison de sa longueur et du temps passé dans le train. Il s'agit de la ligne reliant les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Nous avons aussi effectué des déplacements à l'étranger, en Autriche, en Allemagne, au Royaume-Uni, pour voir comment ces pays, qui ont engagé des réformes dès les années 1990, gèrent cette question. Nous avons bénéficié de l'expertise indépendante de deux cabinets, le cabinet de stratégie Roland Berger et le cabinet d'ingénierie britannique Atkins. Je voudrais aussi remercier SNCF Mobilités, car c'est la première fois que l'on a pu disposer de toutes les données relatives au flux de circulation et aux montées et descentes dans chaque gare, que la SNCF a toujours considérées comme relevant du secret commercial. Nous avons pris des précautions à cet égard, en mettant en place une *data room* ouverte aux rapporteurs en contrepartie d'un engagement de confidentialité. Outre ce travail d'expertise, nous avons réalisé une consultation des usagers en nous faisant conseiller par la commission du débat public. Nous avons obtenu 6 300 réponses, qui révèlent des choses assez intéressantes. La priorité des voyageurs n'est pas celle que l'on croyait : la faculté de disposer du trajet le plus court possible apparaît seulement en troisième place. À leurs yeux, les éléments importants comprennent la régularité, la ponctualité, le confort et la possibilité d'utiliser son temps de trajet, par exemple en se connectant à Internet.

Nous ne sommes pas les premiers à travailler sur ce sujet. En 1995, Jacques Barel faisait un premier rapport sur ce thème, à la demande du Gouvernement, qui était déjà extrêmement pertinent. Il suggérait de donner une définition à ces trains interrégionaux, tels qu'ils étaient alors dénommés. D'après lui, ces trains devaient relier les grandes et moyennes villes sur l'ensemble du territoire, avec un nombre minimum de voyageurs effectuant ces trajets de bout en bout (80 pour une automotrice et 160 pour un train tracté). Il s'était aussi intéressé à la question du temps de parcours. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet. D'autres tentatives ont été lancées en 2005, sans succès, puis la SNCF a rendu la responsabilité de ces trains à l'État.

Comme vous l'avez dit, l'offre est hétérogène, qu'il s'agisse des trains de jour ou de nuit. Elle comprend des lignes pendulaires de très grandes banlieues reliant par exemple Paris à Amiens, Évreux, Bernay ou Montargis ; des grandes radiales jadis appelées « les grandes lignes », reliant Paris à Clermont-Ferrand, Limoges puis Toulouse ou encore Cherbourg ; des lignes transversales plus ou moins heureuses, rejoignant par exemple Bordeaux à Nice, Nantes à Lyon ou Bordeaux à Lyon ; quelques lignes interrégionales et, enfin, des « reliquats de lignes ». Ceux-ci consistent en un aller-retour par semaine alors que des TER font déjà le même trajet : il y a donc redondance et concurrence.

Le deuxième constat est celui d'une dégradation du service, liée en premier lieu à un vieillissement du matériel. Les trains Corail sont de qualité mais ils ont vieilli. Ils ont certes fait l'objet de belles rénovations, mais leurs systèmes électrique et hydraulique ne sont plus performants. L'incident arrivé il y a quelques jours à Montpellier, durant lequel 300 personnes ont été bloquées toute une nuit témoigne des désagréments que peuvent causer cette vétusté.

Cette dégradation est aussi le résultat d'un certain désintérêt de la compagnie nationale pour ces trains, non par désinvolture, mais en raison de l'idée qui a prévalu pendant une ou deux décennies, suivant laquelle ces trains n'avaient pas vocation à survivre et allaient être remplacés. Je vous rappelle, à ce titre, la loi Pasqua-Hoeffel, qui ambitionnait de mettre des gares TGV à une heure de tous les Français. Le Grenelle a dressé une liste de dix lignes à grande vitesse, dont quatre ont été lancées et six sont en attente, parmi lesquelles Paris-

Orléans-Clermont-Lyon (POCL), Poitiers-Limoges, Bordeaux-Hendaye et Bordeaux-Toulouse. Nous étions alors dans la vision d'un système à grande vitesse, vision que nous avons mise à mal, avec quelques collègues, dans le cadre de la commission Mobilité 21. En conséquence du désintérêt pour ces trains, les services à bord se sont petit à petit délités : à la restauration à la place a succédé la voiture-bar, puis le vendeur ambulant, avant que ce service ne disparaisse. Les voyageurs le regrettent, ce qui se comprend quand on passe trois ou quatre heures dans un train.

À cela s'ajoute la dégradation des infrastructures, qui entraîne des ralentissements ou des interruptions du trafic de nuit notamment, en raison des travaux. On a beaucoup parlé du Bordeaux-Nantes ; les travaux nécessaires vont encore allonger le temps de parcours de quarante-cinq minutes.

Troisième constat, ces trains sont concurrencés par d'autres modes de transport, plus efficaces ou plus souples : la grande vitesse, le covoiturage et demain les autocars. Nous nous sommes posé la question de savoir si les trains de nuit ont vocation à persister. D'après la SNCF, la *Deutsche Bahn*, *Renfe* ou *Trenitalia*, ce modèle n'a plus de pertinence, car le train de nuit a perdu une grande partie de sa clientèle. Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec cela, comme je l'expliquerai par la suite.

Toutes ces difficultés ont conduit à une baisse de la fréquentation et, en conséquence, à une augmentation des subventions publiques. Nous avons calculé la part de cette subvention, dans le prix du billet, par voyageur et par voyageur-kilomètre. Elle est en augmentation constante et présente des distorsions importantes. Sur les deux dernières années, elle a augmenté de 28 %. Le taux de couverture des TET par les recettes, au départ, était honorable, puisqu'il s'élevait à 85 %, pour 25 à 30 % pour les TER, les TGV parvenant à peu près à l'équilibre. Mais il est ensuite descendu à 70 % et risque encore de chuter. Les subventions apportées aux TET atteignent jusqu'à 260 euros par billet, soit quatre fois le prix du billet ! C'est par exemple le cas sur le trajet Bordeaux-Lyon par le Sud, alors que le temps de parcours varie de 1 à 6 avec le transport aérien. Cela ne signifie pas qu'il n'y a personne dans ces trains, car ceux-ci sont utilisés en cabotage, sur des sections de parcours.

Le contexte actuel est celui d'un débat ouvert. Nous avons déjà dressé un certain nombre de constats dans le cadre de la commission Mobilité 21. Il y a aussi eu un travail sur les dessertes TER et TET, mené par Jean Auroux. Enfin, la libéralisation du transport par autocar va changer la donne. En Allemagne, en trois ans, ce mode de transport est passé de 2 millions à 18,6 millions de voyages. Au Royaume-Uni, il y a 30 millions de voyageurs par autocar et la libéralisation n'a pas porté atteinte à la clientèle du transport ferroviaire, qui augmente de 5 à 6 % par an.

Quelles sont nos recommandations ? Il faudrait renforcer le rôle de l'autorité organisatrice des transports. Ce n'est pas l'État qui exerce ce rôle, mais la SNCF. L'État consacre 4,5 ETP à cette mission, ce qui n'est pas suffisant pour piloter convenablement la délégation de service public. À titre de comparaison, ce sont des équipes de 20 ou 30 personnes qui gèrent ces services à l'échelle régionale. Au Royaume-Uni, qui est présenté comme un chantre de la libéralisation, lorsque l'on ouvre une franchise, c'est une *task force* de 200 personnes qui est mobilisée, 50 fonctionnaires et 150 experts. Une fois le contrat signé, l'État garde une équipe de 10 à 20 personnes pour suivre au jour le jour le contrat. Si l'État français avait su s'entourer de la sorte, il n'y aurait pas eu une telle asymétrie entre l'État et les sociétés d'autoroutes lorsque nous les avons privatisées. Avec l'ouverture à la concurrence, nous aurons de graves difficultés si nous ne parvenons pas à exercer ce rôle

d'autorité organisatrice. Il faudrait soit créer une agence, mais cette solution n'a pas forcément bonne presse, soit y affecter un service avec des moyens humains et en termes d'expertise renforcés. Ce service devra être dirigé par un haut fonctionnaire qui aura la capacité de discuter avec la SNCF et les régions. Les présidents de régions nous ont indiqué que, depuis 2010, ils n'avaient aucun interlocuteur du côté de l'État pour discuter des horaires et des correspondances, car l'État est très parisien.

La deuxième recommandation est de revoir l'offre, pour qu'elle soit plus pertinente et qu'elle corresponde véritablement à des trains Intercités. D'après les études que nous avons commandées, certaines lignes, sous-exploitées, pourraient s'équilibrer ou dégager des excédents. Par exemple, sur Paris-Cherbourg, le taux de couverture pourrait atteindre 126 %. Il en est de même pour Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Caen, Nantes-Lyon ou Paris-Limoges. Il faudrait, pour cela, un service cadencé afin d'augmenter la lisibilité de l'offre, avec à la clé un gain d'efficacité, comme l'a montré l'exemple suisse.

Il faudrait aussi adapter l'offre à la demande sur les tronçons à faible trafic, qui se situent parfois sur les mêmes lignes. Par exemple, s'il faut renforcer le trajet Paris-Amiens, la liaison Amiens-Boulogne pourrait être réduite, dans la mesure où des TER effectuent aussi ce service. La même approche peut être suivie sur la ligne Saint-Quentin-Maubeuge ou Troyes-Belfort. Les TER peuvent prendre le relais quand il y a une trop forte concurrence entre TET et TER, ou insuffisamment de passagers réalisant le trajet sur l'ensemble de la ligne, de son point d'origine à son point de destination.

Nous préconisons une réduction du trafic lorsqu'il est insuffisant, mais toujours après avoir vérifié qu'il existait un transport alternatif de qualité, pour veiller à ce que tous les territoires disposent d'une solution de mobilité. Ainsi, nous recommandons de conserver la ligne Nîmes-Clermont-Ferrand, dite « Cévenol », pourtant assez peu fréquentée, dans la mesure où il n'y a pas d'alternative routière. À l'inverse, à côté de la ligne Béziers-Clermont-Ferrand, dite « Aubrac », qui est peu fréquentée, il existe une autoroute gratuite, sur laquelle des TER ont déjà été transférés : nous avons donc suggéré le transfert des services ferroviaires sur la route.

À cela s'ajoutent des « reliques ferroviaires », par exemple le trajet Reims-Dijon, qui fait l'objet d'un aller-retour en TET par semaine, le samedi, alors qu'il existe des TER le reste de la semaine. Cela n'a plus beaucoup de sens, d'autant que le matériel utilisé est un matériel TER emprunté aux régions. Il faut imaginer autre chose.

Enfin, la commission pense qu'il existe un problème de productivité de la SNCF, et qu'il est nécessaire d'améliorer ses coûts de production. Ce que nous appelons aujourd'hui l'« inflation ferroviaire » rend difficile la maîtrise des coûts sur l'ensemble des lignes.

Dernière chose, il faut très vite remplacer le matériel en fin de vie. Nous faisons des propositions à ce sujet. Les présidents de régions nous ont recommandé d'avoir recours au matériel Régional à partir du contrat-cadre signé entre les régions, la SNCF, Alstom et Bombardier. C'est une bonne suggestion mais nous pensons que ce n'est pas la solution universelle pour toutes les lignes. Pour des liaisons comme Paris Clermont-Ferrand, Paris-Toulouse ou Bordeaux-Nice, ce matériel régional, même très amélioré, n'est pas nécessairement adapté à une telle distance.

Nous nous interrogeons sur les modalités d'acquisition du matériel, avec trois propositions différentes. Est-ce la SNCF qui devrait acheter ce matériel ? Elle possède peu de

moyens pour le faire et l'opérateur n'est pas nécessairement le mieux placé. Est-ce à l'État d'acheter, en se faisant accompagner par une aide à maîtrise d'ouvrage ? Ou doit-on créer un véhicule *ad hoc* pour porter l'achat et la propriété du matériel dans la durée ? En Angleterre et en Allemagne, il y a désormais une désynchronisation des temporalités en matière de ferroviaire. Le matériel est amorti en 30 à 35 ans, tandis que les opérateurs vont bénéficier de délégations de service public ou de concessions d'une durée de 7 à 12 ans. Il est bien difficile de demander à un opérateur d'acheter son matériel s'il doit abandonner ce service 7 à 12 ans après. La dissociation entre l'opérateur et le propriétaire du matériel semble ainsi un conseil de prudence.

De même la maintenance du matériel pourrait être confiée au constructeur, ce qui est pratiqué en Suède, en Allemagne et au Royaume-Uni. Lorsqu'un constructeur a la responsabilité de la qualité de son matériel pendant 20 ans, il a le souci de le construire afin qu'il soit robuste et facile à maintenir dans la durée. Par ailleurs, c'est une façon de faire bénéficier le matériel concerné de toutes les évolutions développées dans la gamme, et donc de procéder à une actualisation du matériel. Enfin, lorsque le constructeur maintient le matériel, la disponibilité de ce matériel est beaucoup plus grande. On observe dans ce cas une disponibilité comprise entre 90 et 97 %, quand la SNCF peine à atteindre 80 %. Cette meilleure disponibilité améliore la gestion des trains au quotidien, et permet une économie importante sur les achats. Nous avons calculé que, grâce à un re-périmétrage et à une meilleure disponibilité du matériel, une économie comprise entre 800 millions et 1 milliard d'euros pourrait être réalisée sur les achats, soit près de 40 % du total des achats.

Telles sont les principales recommandations de notre rapport.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette présentation, qui confirme le sérieux du travail que vous avez mené. Il y a plusieurs points sur lesquels j'aimerais vous entendre.

Le rapport de la Cour des comptes sur les trains d'équilibre du territoire avait souligné que le mode de financement du déficit de ces trains était peu rationnel, car fondé non pas sur l'État mais sur l'opérateur lui-même, malgré l'existence d'obligations de service public. Votre commission a été plus prudente sur ce sujet que sur d'autres points. Par ailleurs, la possibilité d'avoir des délégations de service différenciées, malgré sa cohérence avec l'ouverture à la concurrence, n'est-elle pas défavorable au principe de péréquation ? Enfin, ne va-t-on pas assister une fois encore à un transfert de compétences et de charges de l'État vers les régions ?

M. Philippe Duron. – Le Gouvernement a mis en place le compte d'affectation spéciale en 2010 en donnant par ailleurs à la SNCF une plus grande souplesse de tarification sur ses TGV et en lui apportant des fonds issus de la taxe d'aménagement prélevée sur les autoroutes. C'est une solution un peu déresponsabilisante car la SNCF bénéficie d'un système lui permettant de pallier une éventuelle dérive de ses coûts. Ce système permet également d'effectuer une péréquation entre les TGV et les TET. Aujourd'hui, le modèle du TGV se tend et l'excédent dégagé se réduit. Cependant, lorsqu'il y aura des concurrents sur les lignes LGV, ces lignes seront soumises aux deux taxes. Nous avons toutefois pensé qu'il pourrait être plus pertinent de faire peser les taxes sur le billet plutôt que sur les résultats de l'entreprise ferroviaire. Cette évolution priverait l'État d'une recette de 300 millions d'euros, ce qui n'est guère dans l'air du temps. La première solution est en réalité de réduire les pertes et les déficits.

Quant aux délégations de service public et l'ouverture à la concurrence, nous pensons que si la SNCF n'est plus en mesure d'exploiter efficacement certaines lignes, il ne faut pas s'interdire de les ouvrir à la concurrence, avec un véhicule législatif. Nous avons recommandé de le faire pour les trains de nuit. Même lorsque ces trains sont pleins, la SNCF peine à atteindre un taux de couverture de 40 %, et perd ainsi beaucoup d'argent. Un quart des pertes des TET vient des trains de nuit, alors que ces derniers représentent une part marginale du trafic. Mais nous pensons qu'il y a des besoins en matière de train de nuit comme la ligne Paris-Briançon, pour laquelle il n'existe pas de solutions alternatives. Un opérateur comme Thello, qui a repris des trains de nuit franco-italiens, est parvenu à équilibrer ces lignes, alors que la SNCF y perdait de l'argent. Le pragmatisme suggère ainsi d'ouvrir à la concurrence ces trains de nuit, et éventuellement certains trains de jour. Les expériences étrangères d'ouverture à la concurrence montrent en effet qu'elle est toujours source de difficultés pour l'opérateur ferroviaire et pour l'État. Une expérimentation permettrait à chacun de mesurer les difficultés qui seront rencontrées lors de l'ouverture à la concurrence, qui n'est pas un choix mais un horizon inévitable. L'Allemagne a permis aux Länder d'ouvrir à la concurrence les transports régionaux, et *Deutsche Bahn* n'a pas perdu de chiffre d'affaires ni d'emplois. Affronter dès à présent la concurrence permettrait de mieux la maîtriser. L'ouverture du fret illustre les risques de l'impréparation : la SNCF a perdu 30 % du trafic. Il faut se préparer à ce qui sera nécessairement un choc.

En 2004, nous nous étions battus contre le transfert aux régions des « déficits et des investissements ». Aujourd'hui, le transfert de services n'est pas indispensable. Il s'agit d'abord d'harmoniser la gestion des trains. Sur une ligne comme Caen-Tours, moins de 30 personnes font la liaison de bout en bout. En revanche beaucoup de personnes font Caen-Le Mans ou Tours-Le Mans en TER, qui sont loin d'être pleins. En articulant mieux la correspondance au Mans, on améliorerait le remplissage des TER et on supprimerait un TET qui est trop déficitaire. Dans d'autres cas, le service doit être maintenu en heure de pointe et l'État doit alors compenser le transfert aux régions. Nous proposons également que dans le grand bassin parisien on améliore l'organisation des transports. Aujourd'hui, trois autorités organisatrices de transport coexistent : le STIF, les régions périphériques et l'État. Cela favorise une disharmonie contre-productive. Les régions devraient se rapprocher de l'État pour être chefs de file et assurer à la place de l'État le rôle d'autorités organisatrices de transport, dans un dialogue avec le STIF. Cela permettrait d'apporter un service plus adapté aux personnes venant travailler en Ile-de-France.

M. Rémy Pointereau. – Merci à Philippe Duron pour ce travail difficile, qui consiste à être le « bourreau des TET ». Nous avons accepté la suppression de six LGV lors de la commission Mobilité 21 mais nous avons été assurés en contrepartie de l'amélioration des lignes secondaires et du développement de la proximité. Aujourd'hui, on nous annonce en réalité la quasi-disparition des TET et des trains de nuit, au préjudice des territoires les plus isolés et les plus ruraux. En réalité, il est facile de tuer les lignes TET. Il suffit de mettre le plus mauvais matériel, de faire des cadencements éloignés et de définir des horaires inadaptés, pour détourner les voyageurs. La ligne Bourges-Montluçon est condamnée par le rapport. Mais on a choisi des horaires de plus en plus éloignés et inadaptés, ainsi que du matériel dégradé. Ainsi les voyageurs ne prennent plus ce train et privilégient le car. C'est une sorte de spirale infernale, qui amplifie la non-rentabilité des lignes. Si on ne met pas les moyens nécessaires, ne nous étonnons pas de la baisse du nombre de voyageurs. Autre exemple : la ligne Montluçon-Limoges-Bordeaux, qui est également condamnée. Or, avec la mise en place des grandes régions, cette suppression va poser problème pour aller à Bordeaux – nouvelle capitale – depuis la Creuse. Je pense aussi que le remplacement du matériel devrait être prioritaire, en soutien à l'industrie ferroviaire qui est exsangue aujourd'hui.

Ne pensez-vous pas que l'abandon de l'écotaxe a réduit les ressources alimentant l'AFITF et donc les moyens pour le ferroviaire ? Avez-vous rencontré le ministre de l'égalité des territoires ? Ce projet semble très peu favorable à l'égalité territoriale. Enfin, le Gouvernement me paraît schizophrène en souhaitant favoriser une transition énergétique tout en s'appuyant sur les autoroutes comme alternative au maintien de certaines lignes. Face à la désertification des territoires, je ne vois pas comment nous pourrions être favorables à ce rapport.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je souhaiterais d'abord dire tout le bien que nous pensons du rapport. Il faut le lire, car beaucoup en ont parlé par principe, avant même sa publication. Je propose au président que le rapport soit transmis à tous, et peut-être pourrions-nous faire un point plus précis lors d'une autre réunion. Ce sujet est d'une grande complexité car les TET s'inscrivent dans l'histoire du ferroviaire. Si nous n'intervenons pas maintenant, le TET va devenir le maillon faible entre les TGV et les TER. Ce rapport est sans complaisance par rapport à la situation tout en faisant des propositions très positives qui offrent toujours des alternatives de déplacement. N'oublions pas que si nous enlevons quelques tronçons de TET, il y a le plus souvent des TER qui fonctionnent bien. Il faut éviter de maintenir des doublons. À l'issue de cette commission, nous sommes persuadés qu'il faut changer pour avancer, qu'il faut trouver des solutions.

Actuellement les TET représentent 320 millions d'euros de déficit. En 2015 ce déficit sera d'environ 400 millions d'euros. Si nous ne faisons rien, à l'horizon 2020-2025, ce sera 600 millions. Il faut donc réagir. Je me retrouve tout à fait dans les propositions de ce rapport, que j'ai signé. Concentrons-nous sur ces propositions et attendons du Gouvernement des réponses, en assurant un suivi.

Je souhaiterais mettre l'accent sur plusieurs thèmes du rapport. Le premier concerne la gouvernance. Dans le rapport sur les autoroutes élaboré avec Louis-Jean de Nicolaÿ, nous avons déjà fait le constat majeur d'une absence de contrôle de l'État sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Pour les TET, nous avons également constaté un manque de contrôle de la part de l'État, à travers l'autorité organisatrice. En nous déplaçant en Angleterre nous avons pu voir que les difficultés identifiées il y a une dizaine d'années en matière de contrôle ont été largement résolues, à partir d'une *task force* spécifique. L'État doit absolument jouer son rôle pour les TET.

Les offres de circulation sont un autre enjeu. Le rapport propose des solutions sur toutes les lignes TET concernées. Pour les trains de nuit, le rapport fait des propositions et sur quatre trajets de nuit, le rapport souligne qu'il est difficile de les remplacer et qu'elles sont nécessaires. Si la SNCF ne peut plus les maintenir, l'ouverture à la concurrence pourrait être une solution.

La qualité du matériel est également importante. En Angleterre, cette qualité est très élevée, avec un nettoyage et des contrôles quotidiens sur les éléments importants. Il faut donc changer le matériel le plus vite possible. Ce rapport est un signal d'alarme fort. Il faut également un matériel adapté aux lignes concernées. Sur l'achat, nous pensons qu'il faut trouver des solutions innovantes.

Enfin, pourquoi lorsque la SNCF met en production un train, les coûts de maintenance sont-ils supérieurs de 30 % à ceux observés dans les pays voisins ? Il faut améliorer le suivi des trains par les constructeurs.

C'est un rapport important, qui vise à donner les moyens nécessaires au maintien des TET.

Mme Annick Billon. – Merci pour cet exposé. C'est un travail difficile, technique et très long, auquel j'ai participé sans toutefois signer le rapport, n'ayant pu intégrer ma contribution au rapport. La situation des TET est évidemment désastreuse, en termes de délais, de qualité et d'état du matériel. Face à une situation désastreuse, la clientèle se désintéresse inévitablement. Le rapport établit un état des lieux évident, et formule des propositions.

La solution de l'autocar peut être pertinente dans certaines situations, mais sa généralisation me semble peu cohérente avec les préoccupations de transition énergétique et de bilan carbone. À cet égard, le transport ferroviaire a davantage sa place aujourd'hui parmi les modes de transport.

Concernant la mise en concurrence, j'avais déposé des propositions d'amendements lors de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, pour faire des expérimentations dans le cadre de délégations de service public. Si nous pointons les coûts de fonctionnement de la SNCF, il faut trouver des solutions et mener des tests d'ouverture à la concurrence.

Enfin, je trouve assez satisfaisante l'analyse faite par le secrétaire d'État lorsqu'il nous a reçus. Ce rapport ne peut pas être pris tel quel. Il propose des solutions, qui devront obligatoirement être observées à l'aune de l'aménagement du territoire et du droit à la mobilité. Nous voulons lutter contre les risques de fracture numérique dans le groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire. Nous devons également lutter contre les risques de fracture de la mobilité. Si nous voulons prévenir des résultats électoraux tristes pour notre pays, il faut absolument éviter que certains Français se sentent écartés du développement, en prenant des décisions adaptées en termes de transport.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je suis très heureux que ce rapport arrive aujourd'hui, à un moment charnière, comme l'indiquait Annick Billon. Tous les modes de transport se sont déjà réformés, l'avion avec le *low cost* et l'ouverture de lignes presque régionales et la voiture avec le covoiturage. Il reste à la SNCF de sortir du tout TGV, pour s'occuper du reste du territoire, qui n'est pas relié à un TGV.

La SNCF est-elle disposée à se réformer ou non ? Va-t-on réussir à ouvrir à la concurrence les trains de nuit et les liaisons européennes ? C'est le moment ou jamais, et cela ne gênerait pas la SNCF puisque, apparemment, personne ne prend ces trains de nuit.

Lors de la visite d'Aéroports de Paris hier, nous avons vu l'importance du *hub*. Il n'y a pas de *hub* à la SNCF, où l'on rate des connexions TGV à cinq minutes près, sur la ligne Caen-Tours par exemple.

M. Jean-François Longeot. – Je partage les préoccupations de Rémy Pointereau. Les secteurs les plus ruraux vont encore pâtir de ces décisions.

Le constat est effectivement sans appel. Ce qui me gêne, ce sont les réponses apportées. On a l'impression d'entendre la citation de Coluche : « *Si vous avez besoin de quelque chose, appelez-moi. Je vous dirai comment vous en passer.* » C'était la même chose

avec La Poste. L'ouverture des transports par autocars va concurrencer directement certaines lignes.

Dans le cadre du groupe « Mobilités et transports », nous avons entendu le directeur général de la Fédération des industries ferroviaires, Jean-Pierre Audoux, qui a attiré notre attention sur les problèmes de l'industrie ferroviaire française. L'absence de renouvellement du matériel ne va-t-elle pas entraîner un démantèlement de notre fleuron, avec pour conséquence une perte de nos savoir-faire techniques et de nos emplois ? Alstom nous a fait part d'un constat inquiétant mais aussi de propositions. Je ne suis pas sûr que cette entreprise soit sauvée si l'on applique les préconisations du rapport. Or, si notre marché français n'est plus porteur, je ne vois pas comment nous pourrions continuer à exporter.

M. Jérôme Bignon. – Il y a près de trente ans, alors que je m'occupais des transports au Conseil régional de Picardie, l'état d'esprit était celui d'une grande méfiance vis-à-vis de la SNCF. Le mérite du rapport de Philippe Duron est de mettre sur la table des sujets complexes et les besoins de proximité et de mobilité des citoyens, qui se heurtent à des organisations qui se sont stratifiées au fur et à mesure des années.

Ce rapport propose des solutions intéressantes avec la mise en concurrence. Si nous ne faisons pas d'expérimentation dans ce domaine, une fois qu'elle nous sera imposée, ce sera une catastrophe, qui devra être mise à l'actif de ceux qui auront refusé cette expérimentation. Sur la ligne Paris-Amiens-Boulogne, que je connais bien, les dés sont pipés depuis l'introduction du TGV. Le TET peut, à mon sens, être supprimé si le TER prend la relève en réalisant du cabotage adapté. L'important est de préserver le mode ferroviaire. L'électrification de l'ensemble de la ligne ferait aussi gagner du temps lors du changement à Amiens.

Un sujet n'a pas été évoqué, celui de la superposition des différents acteurs concernés : l'État, le syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) et les régions limitrophes. C'est assez invraisemblable alors que les usagers empruntent alternativement le TER ou le TET. Un travail de rationalisation doit être mené sur les lignes pendulaires de grande banlieue.

M. Didier Mandelli. – J'aurais apprécié que ce rapport soit, d'un point de vue formel, transmis à tous les sénateurs. Monsieur Duron, vous avez évoqué un déficit potentiel de l'ordre de 600 millions d'euros par an à échéance 2025. Si les mesures préconisées par votre rapport étaient mises en œuvre, à combien serait-il ramené ?

M. Alain Fouché. – Je tiens à signaler que les personnels de la SNCF, dont la présence est réduite au strict minimum dans les trains circulant de nuit, encourent de plus en plus de risques pour leur propre sécurité, surtout lorsque les voyageurs présents sont peu nombreux. En outre, je m'interroge sur la multiplication des projets déposés auprès de RFF ces dernières années : leur inflation n'aurait-elle pas été néfaste à ceux qui étaient en cours ?

M. François Aubey. – Monsieur Duron, je vous félicite pour votre rapport. Toutefois, vous n'avez pas répondu totalement à la question que vous a posée le président de notre commission concernant le transfert des charges. Je me permets donc d'insister sur ce point.

En outre, il me paraît important d'insister sur deux sujets : d'une part, la dégradation du service rendu avec la réduction des effectifs des agents de la SNCF présents en

gare, d'autre part, les pertes financières causées par la fraude des voyageurs, évaluée à 300 millions d'euros par an. Ne serait-il pas opportun d'instaurer un contrôle des titres de transport avant la montée des voyageurs dans les trains ?

Enfin, à l'heure où Alstom rencontre de graves difficultés, quelles mesures préconisez-vous pour sauver l'industrie ferroviaire française ?

M. Philippe Duron. – Je souhaiterais tout d'abord saluer l'investissement d'Annick Billon et de Jean-Jacques Filleul, qui ont largement contribué à la réalisation de ce rapport.

La problématique de l'aménagement du territoire n'a évidemment pas été ignorée : l'un des experts de notre commission était membre du Commissariat général à l'égalité des territoires, la commissaire générale elle-même a été auditionnée, et le cabinet de la ministre en charge de ces questions a été tenu régulièrement informé de nos travaux. J'ai par ailleurs repris une idée que j'avais jadis développée, en qualité de rapporteur sur la loi dite Voynet : tous les territoires doivent avoir une solution de transport et de mobilité acceptable et accessible.

Je considère que la pertinence du choix d'un mode de transport dépend de la distance à parcourir. Au-delà de 500 kilomètres, l'avion, notamment grâce aux compagnies à bas coûts, est plus efficace que le train. Le ferroviaire présente un coût élevé en termes d'infrastructures et d'organisation ; il ne se justifie que si le nombre de voyageurs qui utilisent ce mode de transport est suffisant. Les autocars peuvent aussi dans certains cas constituer une alternative : ils sont aujourd'hui modernes, très peu polluants et parfaitement équipés. On aurait également tout intérêt à développer dans des zones isolées, comme cela a pu être expérimenté dans certains territoires, le système des taxis à la demande.

La situation de notre industrie ferroviaire est un vrai problème. Je plaide pour un « Airbus du ferroviaire », c'est-à-dire un grand opérateur européen qui serait techniquement efficace. Le volume des commandes aux industries chinoises risque, à terme, de poser de graves difficultés à des acteurs tels que Bombardier, Alstom ou Siemens.

Il me semble nécessaire de revoir les relations entre la SNCF et les régions. Avec l'État, celles-ci sont devenues les deux grands financeurs du ferroviaire. Les présidents de conseils régionaux ne souhaitent plus continuer ainsi.

Les consommateurs ont eux-aussi un certain nombre d'attentes, à l'heure où le covoiturage et les véhicules de transport avec chauffeur leur offrent la possibilité de commander et d'obtenir un service plus personnalisé.

Le risque d'une réduction des effectifs de la SNCF, lié à l'ouverture du ferroviaire à la concurrence, a été évoqué. Au Royaume-Uni et en Allemagne, cette ouverture a permis des gains de productivité. Au final, le service rendu aux usagers s'y est amélioré grâce au redéploiement des employés : les équipes d'accueil ont été renforcées tandis que le nombre de contrôleurs a été réduit.

En France, la fraude est très forte. Le contrôle est important pour éviter que plus personne ne paye ses billets sur certaines lignes.

Je suis bien conscient que plusieurs fermetures de lignes sont, en quelque sorte, « préparées » par celles de gares : les voyageurs ne peuvent plus acheter leurs titres de

transport et se détournent du train ou voyagent sans billets et ne sont pas comptabilisés. De vrais problèmes de service se posent parfois pour maintenir l'offre.

Concernant la ligne Bourges-Montluçon, le passage par Vierzon permet de réduire le temps de trajet de 35 minutes. La SNCF doit encore, je vous l'accorde, progresser dans la gestion des correspondances de trains, ce qui implique une plus grande ponctualité et des changements de quais facilités.

Pour la liaison Amiens-Boulogne, plusieurs offres existent : TGV, TER et TET. Le rapport propose de réduire de cinq à trois le nombre de TET, car tous ces trains ne sont pas pleins. En outre, il a déjà été décidé de remplacer les TET thermiques par de nouvelles générations de trains bi-modes commandés à Alstom. Les premiers trains seront mis en service en 2017. La situation va donc s'améliorer, et le temps de trajet sera même raccourci de 10 minutes !

Alstom propose le *Regiolis* ainsi qu'un V200, le *Coralia Liner*. Bombardier fabrique des *Regio 2N*, notamment des trains à deux étages tout à fait pertinents dans le grand bassin parisien.

Concernant les économies attendues, nos préconisations devraient permettre, à l'horizon 2020, un retour au niveau de déficit qui était observé en 2010. Cinq ans sont nécessaires pour corriger la trajectoire actuelle, à condition que l'État fasse des choix courageux et qu'il soit suffisamment convaincant pour entraîner dans sa logique la SNCF. Aucune entreprise ne peut se permettre d'augmenter ses prix sans augmenter sa productivité. Tous les acteurs doivent se saisir des problèmes soulevés. Le personnel de la SNCF y a lui-même intérêt pour préserver son niveau d'emploi !

M. Alain Fouché. – Je souhaite aborder de nouveau le problème des fraudeurs. Aux États-Unis, les voyageurs qui ne sont pas munis de titres de transport ne peuvent accéder aux quais. Pourquoi ne pas s'inspirer de ce système en France ?

M. Philippe Duron. – La SNCF a décidé de renforcer ses dispositifs de lutte contre la fraude. Valérie Pécresse a proposé d'imposer la détention d'une carte d'identité à bord des trains. Il me semble que l'instauration d'un contrôle à l'entrée, mais aussi à la sortie des quais, serait une bonne formule. Au Royaume-Uni, ce système a permis d'abaisser le taux de fraude à 5 %.

M. Hervé Maurey, président. – M. Duron, nous vous remercions.

La réunion est levée à 10h30.

COMMISSION DES FINANCES**Jeudi 21 mai 2015**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, et de M. Yves Pozzo di Borgo, vice-président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 h 06.

Audition de M. Jonathan Hill, commissaire européen chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux

La commission procède, conjointement avec la commission des affaires européennes, à l'audition de M. Jonathan Hill, commissaire européen chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux.

Mme Michèle André, présidente. – Les commissions des finances et des affaires européennes ont le plaisir d'accueillir ce matin Jonathan Hill, commissaire européen à la stabilité financière, aux services financiers et à l'union des marchés de capitaux.

L'intitulé de ce portefeuille constitue déjà l'annonce de son programme de travail, qui est centré sur ce projet d'union des marchés de capitaux. En effet, malgré le marché unique et la libre prestation de services, on constate que les marchés financiers et les marchés bancaires restent très fragmentés sur une base nationale. L'union des marchés de capitaux vise, en réduisant cette fragmentation, à améliorer le fonctionnement des marchés financiers au sein de l'union et, ainsi, à favoriser le financement des entreprises et de la croissance.

La Commission européenne a publié en février un livre vert sur l'union des marchés de capitaux qui a ouvert une consultation sur le sujet. Dans ce cadre, le Gouvernement français s'est vu remettre cette semaine par Fabrice Demarigny un rapport qui rappelle les principaux enjeux et formule plusieurs recommandations à destination du Gouvernement français.

Je crois que cet échange sera utile pour aborder, de façon concrète, ce sujet de l'union des marchés de capitaux, du financement des entreprises, mais aussi de la régulation des activités bancaires et des assurances, qui font également partie de votre portefeuille.

M. Yves Pozzo di Borgo, vice-président de la commission des affaires européennes. – Je dois tout d'abord excuser le Président Jean Bizet qui ne peut être parmi nous aujourd'hui. En son nom et celui de tous nos collègues, je veux vous souhaiter la bienvenue au Sénat. Nous souhaitons avoir un dialogue régulier avec les commissaires européens. Les dossiers dont vous avez la charge sont d'une grande importance. Ils justifient que nous puissions avoir des échanges approfondis avec vous.

On a le sentiment que les priorités évoluent. Après le rétablissement des conditions du retour à une stabilité financière, il s'agit désormais davantage de placer l'industrie financière au cœur du moteur pour la croissance. Le développement d'une véritable union des marchés de capitaux est affirmé comme une priorité. Ce serait une alternative au financement par les banques. Le livre vert de février dernier a précisé les orientations que la Commission européenne souhaite mettre en avant. Une consultation a été ouverte. Jean-Paul

Emorine et Richard Yung travaillent sur cette question au sein de la commission des affaires européennes.

Pouvez-vous nous préciser vos intentions dans ce domaine ? Les entreprises, tout particulièrement les petites et moyennes, peuvent-elles en attendre de réelles améliorations dans la recherche de financements, qui est souvent un exercice difficile ? Certains observateurs appellent à la prudence sur la faisabilité d'un financement des petites et moyennes entreprises par les marchés. Quelle est votre analyse ?

Nous devons aussi être très vigilants pour aboutir à une estimation correcte du risque, notamment pour ce qui concerne la titrisation. On voit bien que l'union des marchés de capitaux permet de poser la question d'une meilleure allocation du capital. Que ce soit par l'intermédiaire des institutions bancaires ou par celui des marchés financiers. Mais cela ne doit pas faire oublier l'exigence de la stabilité financière. Quelques années à peine après la crise financière, le développement des marchés de capitaux ne peut s'envisager sans un véritable contrôle des risques pris sur ces marchés par les épargnants, les entreprises et les investisseurs institutionnels. Comment prenez-vous en compte cet enjeu important ?

Au-delà, nous devons nous interroger sur la place des acteurs européens dans le financement de l'économie. Les banques européennes continentales dites « universelles » jouent un rôle important. Ne risquent-elles pas d'être affaiblies par des réglementations européennes leur imposant des réformes structurelles, au profit de grands acteurs internationaux non européens. La même question ne se pose-t-elle pas pour les places financières européennes continentales ? De façon générale, comment envisagez-vous l'émergence et la préservation de « champions européens » sur les marchés de capitaux ?

M. Jonathan Hill, commissaire européen chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux. – Merci pour votre invitation. C'est pour moi un très grand plaisir, en tant qu'ancien leader de la Chambre des Lords - la chambre haute du Parlement du Royaume-Uni - d'avoir l'occasion de rendre visite au Sénat français.

Je sais que, comme les Lords, les sénateurs sont respectés pour leur compétence et leur maîtrise des dossiers. En revanche, à la différence du Sénat français, la Chambre des Lords se compose de membres nommés à vie. Ce qui explique une différence de taille : l'âge moyen à la Chambre des Lords approche les soixante-dix ans. Vous me paraissez donc très jeunes !

En tant qu'ancien parlementaire, j'attache beaucoup d'importance au dialogue avec les Parlements nationaux. Je souhaite donc que cette première rencontre marque le début d'échanges réguliers et constructifs.

L'objectif numéro un de la Commission, que je partage à cent pour cent, est de conduire une politique qui permette à l'Europe de retrouver le chemin de la croissance et des emplois. Pour mener à bien ce chantier crucial, ma priorité est d'accomplir l'union des marchés de capitaux : la construction d'un véritable marché unique du capital dans les vingt-huit États-membres de l'Union européenne.

Pour cela, je souhaite lever une à une toutes les barrières qui empêchent encore l'épargne d'aller s'investir dans les nombreux projets en attente de financement dans toute l'Union européenne. Je me réjouis que la France ait entrepris de stimuler vigoureusement

l'investissement. Je suis certain que l'union des marchés de capitaux contribuera à la réussite de cette politique. Elle sera aussi un élément central à l'appui du plan d'investissement annoncé par le Président Juncker en novembre 2014.

L'union des marchés de capitaux est un projet à long terme. Ce sera le cumul de plusieurs mesures concrètes. Ensemble, elles feront la différence.

Je souhaite agir vite. Dans les prochains mois, je présenterai plusieurs mesures qui pourront être opérationnelles très rapidement : nous ferons des propositions pour favoriser une titrisation de haute qualité, c'est-à-dire une titrisation transparente, simple et sûre ; nous allons revoir la directive « Prospectus » pour aider les entreprises à lever des fonds plus facilement ; nous allons améliorer l'information des investisseurs sur les PME pour aider celles-ci à obtenir des financements plus facilement ; nous allons soutenir le recours aux nouveaux fonds européens d'investissement à long terme.

Une réunion publique est prévue dans trois semaines, le 8 juin, pour marquer la fin de la consultation publique sur le livre vert. Nous étudierons toutes les contributions et j'annoncerai par la suite notre plan d'actions.

Si je pense que ce projet est nécessaire, c'est parce que je considère qu'aujourd'hui le principal danger pour la stabilité de l'économie européenne est le manque de croissance. C'est le nouveau risque qu'il faut combattre. Je n'oublie pas bien sûr les autres risques, ceux qui ont conduit à la crise financière. Mais ceux-là sont maintenant mieux maîtrisés.

En effet, le travail considérable mené par la Commission européenne – et notamment par mon prédécesseur et votre ancien collègue Michel Barnier – pour mettre en œuvre l'agenda du G20 a permis d'établir des fondements solides pour assurer la stabilité financière en Europe.

L'union bancaire est sur les rails : le superviseur unique a su en quelques mois trouver sa place et tous reconnaissent déjà sa compétence ; le Conseil de résolution unique a commencé à se réunir et à recruter ses agents. Ensemble, supervision et résolution intégrées pourront rompre le cercle vicieux entre banques et finances publiques nationales et contribueront à renforcer la stabilité financière de la zone euro.

Mais il faut rester vigilant et plusieurs initiatives en cours ont pour objectif de terminer le travail de régulation. C'est le cas du projet de réforme structurelle bancaire qui a pour objectif de réduire les risques que peuvent poser les plus grands groupes bancaires, sans pour autant remettre en question le rôle fondamental que ces banques jouent, en particulier dans le financement de l'économie. C'est aussi le cas des réformes visant à améliorer la transparence et la rigueur des indices de référence. J'ai également pour projet de proposer avant la fin de l'année un cadre pour la résolution des chambres de compensation, qui sont aujourd'hui un risque émergent du système financier.

Les pires heures de la crise financière étant désormais derrière nous, je souhaite également me pencher sur les effets des politiques que nous avons décidées. Alors que l'Europe manque cruellement de croissance, nous devons être prêts à nous interroger. Ces réformes ont-elles atteint le but qu'elles s'étaient fixé ? A-t-on involontairement créé des obstacles qui empêchent les acteurs financiers de financer le reste de l'économie ?

Comprenez bien que je ne veux absolument pas revenir sur les réformes essentielles entreprises dans les dernières années. Simplement, je pense qu'il faut admettre qu'en légiférant de façon aussi rapide, dans l'urgence, nous avons obtenu de grandes avancées, mais nous avons peut-être également créé sans le vouloir des difficultés pour l'économie.

C'est pourquoi je souhaite examiner l'ensemble de ces règles. D'abord pour m'assurer qu'elles n'entravent pas involontairement le retour de la croissance et de l'emploi. Ensuite pour – au besoin – les faire évoluer.

J'espère vous avoir donné quelques éléments pour comprendre les priorités qui seront les miennes durant mon mandat.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie de ces propos liminaires. Comme nous l'a indiqué votre collègue Pierre Moscovici hier, cette Commission européenne est plus politique, et composée de personnalités qui, comme vous, en tant qu'ancien parlementaire national, ont une sensibilité particulière des enjeux européens et peuvent rendre de grands services à la construction européenne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez évoqué le projet d'union des marchés de capitaux au cœur de votre agenda. Comme vous le savez, le Gouvernement français s'est vu remettre cette semaine un rapport par François Demarigny sur ce sujet : quel est votre avis sur les propositions formulées dans ce rapport, si vous en avez pris connaissance ? Par ailleurs, l'union des marchés de capitaux repose sur le développement de financements alternatifs aux banques, dont on peut craindre qu'ils soient moins régulés. Quelles mesures sont prises pour maîtriser les risques liés au développement du financement de l'économie par des entités qui ne relèvent pas du système bancaire, comme les assurances ou les gestionnaires d'actifs ?

Par ailleurs, l'absence d'harmonisation fiscale n'est-elle pas l'un des principaux obstacles à l'union des marchés de capitaux ? En effet, chaque pays a des dispositifs fiscaux différents, en particulier dans le secteur financier et bancaire : il existe par exemple une taxe bancaire en France et au Royaume-Uni, sans parler du projet de taxe sur les transactions financières pour onze des vingt-huit États membres de l'union. Ne sont-ce pas ces règles fiscales qu'il conviendrait d'harmoniser pour faciliter les flux de capitaux au sein de l'union ?

Enfin, je voudrais vous poser une question plus générale et politique en lien avec le référendum annoncé sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Plusieurs entreprises pourraient délocaliser leurs activités – HSBC, par exemple, récemment, l'a indiqué. Comment voyez-vous le risque en termes d'implantation des sièges sociaux de grandes banques dans l'Union européenne dans un tel scénario ?

M. Jonathan Hill. – Lorsque je l'ai rencontré hier, le ministre des finances Michel Sapin m'a indiqué qu'il souhaitait, évidemment, que la France soit au cœur de l'union des marchés de capitaux, et j'y suis très sensible. Je sais que des recommandations ont été formulées dans ce cadre et nous allons les étudier attentivement.

L'approche que nous avons choisie consiste à faire tout d'abord une analyse intelligente de la situation, pour identifier les barrières qui existent à la circulation des capitaux en Europe. C'est pourquoi nous avons lancé une consultation qui permettra de recueillir l'avis des gouvernements, mais aussi des professionnels qui sont les plus à même de

nous indiquer où les problèmes pour la circulation des flux transfrontaliers. C'est un travail transversal, réalisé en concertation avec la profession.

Au-delà des modifications législatives, l'union des marchés de capitaux vise à encourager un retour à la confiance de la part des entreprises, qui doivent comprendre que les marchés sont une chance pour elles, et non un risque.

La finance parallèle est une question centrale que vous avez raison de poser. Il est nécessaire que ces marchés soient bien réglementés, car s'il n'y a pas de réglementation, les épargnants n'iront pas investir leurs capitaux dans ces produits. En outre, depuis cinq ans, la Commission européenne a mis en place de nombreuses mesures essentiellement sur les banques. Il reste des zones où la réglementation européenne doit encore se développer : c'est le cas, comme je l'indiquais précédemment, des chambres de compensation.

S'agissant des régimes fiscaux, je suis d'accord avec vous pour dire que, dans un monde idéal, des systèmes fiscaux uniformes seraient utiles. Cependant, il faut être pragmatique : je souhaite avancer là où il est possible d'avoir un consensus, pour ne pas perdre du temps utile en soulevant des débats politiques dont on sait à l'avance qu'ils ne permettront pas d'aboutir.

S'agissant du Royaume-Uni, il est certain qu'il y aura un référendum, d'autant plus que les candidats au poste de nouveaux leaders des partis libéral-démocrate et travailliste se sont prononcés en faveur d'un tel référendum. Lorsque j'en discute avec les représentants des entreprises, de toutes professions, ils sont convaincus des avantages d'un marché unique, qui est au cœur de nos ambitions européennes. C'est un sujet crucial pour les entreprises britanniques qui, je crois, le feront savoir.

M. Yves Pozzo di Borgo, vice-président de la commission des affaires européennes. – Le problème auquel nous sommes confrontés, c'est qu'en Europe, les entreprises sont financées à hauteur d'environ 80 % par le canal bancaire, et à seulement 20 % par les marchés : il y a un rééquilibrage à faire. Je suis sénateur de Paris, où l'économie financière est importante : quelles peuvent être les conséquences de l'union des marchés de capitaux pour les grandes places financières de la zone euro, en particulier Paris et Francfort ?

M. Jonathan Hill. – Ces interrogations nous ramènent aux questions initiales : que signifie l'union des marchés de capitaux pour le secteur bancaire ? Et quelles en sont les conséquences en matière de financement disponible pour les petites et moyennes entreprises ?

Notre projet d'union des marchés de capitaux doit être compris comme complémentaire au rôle des banques. Il existe dans certains États membres des systèmes de financement bancaire de petite taille qui fonctionnent bien. C'est par exemple le cas des caisses d'épargne allemandes. Quand ces systèmes de financement bancaire sont efficaces, nous n'entendons pas les remettre en cause. Mais d'autres États membres connaissent des situations moins favorables, dans lesquels les effets de la crise financière continuent d'être ressentis. L'union des marchés de capitaux viendra enrichir les offres de financement existantes puisque notre idée est d'agir aux différents niveaux de développement des entreprises : selon leur stade d'évolution, les petites et moyennes entreprises n'ont pas les mêmes besoins. Des prêts bancaires peuvent suffire pour commencer mais disposer de financement en capital-risque ou des moyens d'accompagner les entreprises répondant aux marchés publics doivent aussi être des options disponibles. Il s'agit d'offrir un éventail large de services et de financements aux entreprises. En Espagne, la dépendance des entreprises au

système bancaire a rendu plus difficile la relance de l'économie après la crise financière. Il faut répondre à ce type de difficulté.

Je suis un partisan du marché unique et de la concurrence. Des marchés financiers bien régulés, c'est-à-dire reposant sur un cadre réglementaire solide, pourront permettre d'attirer plus de capitaux, y compris des capitaux extérieurs à l'Union européenne. Diversifier les financements et les risques représente un bienfait. Nous avons un mode de financement de l'économie qui repose sur l'équilibre « 80 % par les banques et 20 % par les marchés financiers », à l'opposé du modèle américain. Si nous pouvons le diversifier, sans importer pour autant le modèle américain, cela serait très bénéfique pour le financement des entreprises.

M. Jean-Paul Emorine. – Je travaille avec Richard Yung pour le compte de la commission des affaires européennes sur l'union des marchés de capitaux. Nous avons compris que votre volonté est de relancer la croissance et de toucher davantage les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises de taille intermédiaire. Ces dernières regroupent en Europe des entités de moins de 3 000 salariés. Or, elles représentent plutôt des structures de 200 à 300 salariés en France. Par quels canaux ces entreprises pourront-elles aller vers les marchés de capitaux ? Ma deuxième question a trait à la complémentarité entre l'union de marchés de capitaux et le plan Juncker. Comment les 315 milliards d'euros d'investissements prévus vont-ils s'articuler avec votre projet ?

M. Richard Yung. – Nous ferons des propositions suite au livre vert de la Commission européenne. Au moment où les banques financent moins l'économie, les marchés financiers doivent être présents. Dans ce contexte, il faut développer les places financières, en particulier celle de Paris. Il existe à ce sujet des difficultés. Il est vrai que la City de Londres domine mais d'autres places doivent pouvoir se développer, telles que Paris ou Francfort.

Par ailleurs, certains États membres présentent des excédents d'épargne, à l'instar de l'Allemagne ou de la France, avec des taux d'épargne de 19 à 20 %. Il faudrait pouvoir investir cette épargne en Espagne, en Italie, etc. Malheureusement, les investisseurs ne le font pas, souvent parce qu'ils ne connaissent pas les spécificités de ces marchés. L'union des marchés de capitaux permettra d'avancer dans le bon sens à ce sujet. N'estimez-vous pas que les exigences en termes de fonds propres pour les banques et les assurances pourraient freiner cette dynamique ? La réglementation prudentielle impose en effet aux établissements financiers de disposer d'actifs avec des maturités plus courtes, avec des règles prudentielles de 12, 13, voire 14 % de fonds propres.

Pour ce qui concerne la titrisation, nous y sommes favorables mais il faudrait rentrer dans le détail des propositions. Nous avons le mauvais souvenir des abus américains en la matière. Comme le disait Warren Buffet : « *if I don't understand it, I don't buy it* » (« si je ne comprends pas, je n'achète pas »). C'est tout à fait raisonnable ! Qui va surveiller le développement de la titrisation ? S'agit-il de l'Autorité européenne des marchés financiers ?

En outre, je note que la Cour de justice de l'Union européenne a rendu le 4 mars 2015 une décision sur les chambres de compensation : elle a annulé le cadre de surveillance mis en place par la Banque centrale européenne (BCE), selon lequel les chambres devaient s'établir dans la zone euro dès lors qu'elles avaient une activité significative d'opérations de compensation de dérivés en euros. Il s'agit d'une victoire juridique pour le Royaume-Uni. Là

aussi, qui surveillera l'activité de ces chambres de compensation à l'avenir ? S'agira-t-il de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) ?

Vous l'avez dit vous-même, on a la sensation que le système bancaire est bien surveillé mais que les autres secteurs et notamment les marchés pourraient bénéficier d'une surveillance accrue et plus structurée. Monsieur le Commissaire, allez-vous, en tant que britannique, vous diriger vers un renforcement de la supervision ? Nous savons que les Anglais n'aiment pas beaucoup la régulation, pourtant les banquiers, comme les enfants, sont capables de toutes les bêtises du monde...

M. Jonathan Hill. – Pour répondre à votre dernière remarque, je pense que la réaction en termes de régulation de la Grande-Bretagne à la crise financière a été rigoureuse et robuste et qu'il serait injuste de sous-entendre que les Britanniques peuvent avoir une attitude relâchée vis-à-vis de la réglementation financière. J'ai pour ma part une attitude sérieuse et proportionnée vis-à-vis de la réglementation financière tout en attachant de l'importance à l'examen des conséquences inattendues des règlements.

D'ailleurs, nous pensons la même chose de Solvabilité II. Sept ans après la crise, quand on examine les effets combinés de tous les règlements qui ont été introduits, je pense que la menace la plus importante pour la stabilité financière est désormais l'absence de croissance et le chômage. J'espère avoir une approche cohérente et motivée par rapport aux règlements afin de trouver un juste équilibre entre la gestion du risque et l'objectif de croissance. Je suis d'avis qu'il est nécessaire de revoir les exigences en capitaux et certains aspects de Solvabilité II et donc d'envisager d'apporter des modifications et des ajustements à certains règlements en place afin d'encourager l'investissement dans les infrastructures. Michel Barnier avait d'ailleurs commencé à la faire avant de quitter son poste. Je souhaite que le système soit davantage sécurisé, mais il ne faut pas pour autant le rendre trop difficile et contraignant.

Vous avez raison en ce qui concerne la titrisation. La titrisation européenne lors de la crise n'a pas rencontré les problèmes de la titrisation aux États-Unis. La réputation de ce marché a été toutefois ternie et il faut maintenant faire en sorte que les acteurs y jouent leur rôle avec honnêteté et compétence. Nous sommes en train d'étudier tous les aspects de ce marché, certains sont techniques et complexes et nous espérons faire des propositions à l'automne pour créer les conditions d'une titrisation simple, transparente et standardisée. J'attends avec plaisir de connaître vos propositions à ce sujet.

En ce qui concerne le risque lié aux chambres de compensation, la législation EMIR est entrée en vigueur. La supervision des chambres de compensation est définie par le règlement EMIR et l'AEMF joue un rôle de médiation au niveau européen en cas de désaccord entre les superviseurs nationaux.

On a tendance à dire que le plan Juncker vise principalement à apporter du financement à court terme. L'union des marchés de capitaux doit mettre en place des systèmes pour encourager les investissements de long terme. Dans le même esprit, nous encourageons au sein du plan Juncker l'utilisation des fonds européens d'investissement à long terme afin de renforcer les incitations à l'investissement.

Votre première question concernait le financement des PME. C'est un élément essentiel du projet. Nous devons à chaque fois trouver des réponses adaptées à chaque type de PME. Il n'y a pas, selon moi, de solution unique qui corresponde à toutes les situations. Si la

bonne réponse est le financement bancaire, c'est très bien. Les financements disponibles pour lancer de nouvelles activités doivent être aussi encouragés car ils ne fonctionnent pas aussi bien que nous le souhaiterions. Il n'existe pas de levier unique que nous pourrions actionner mais il faudra plutôt recourir à l'accumulation de différentes réponses. Il faudra de toute façon du temps avant que nous n'en voyons les bénéfices.

M. André Gattolin. – Au début du mois, le 5 mai dernier, les trois autorités européennes sectorielles chargées de la surveillance – l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) – ont annoncé que, selon leur analyse, les risques et les vulnérabilités du système financier européen se sont intensifiés. Ils mentionnent notamment la faiblesse des taux d'intérêt et la recherche par les acteurs financiers de plus fortes rentabilités qui passe par une plus grande prise de risque. Ils indiquent aussi, comme facteurs de risques, la réforme de la supervision des indices financiers et la montée des risques opérationnels liés au numérique et à l'ultra-numérisation des marchés. En tant que Commissaire à la stabilité financière, quelles réponses envisagez-vous d'apporter à ces travaux des trois autorités ? Ne pensez-vous pas que le projet d'union des marchés de capitaux appelle une vigilance accrue en ce qui concerne les indices financiers qui sont au cœur du fonctionnement des marchés de capitaux ? Leur supervision ne doit-elle pas finalement être exercée plutôt au niveau européen ? De la même manière, quels aspects liés à la sécurité numérique des marchés financiers sont ou seront pris en compte dans le cadre du grand marché numérique européen ? J'insiste sur ce dernier point car je travaille beaucoup sur les questions liées au numérique dans le cadre de la commission des affaires européennes. On s'aperçoit, au regard d'événements récents, que les risques liés à la trop faible sécurité informatique deviennent des enjeux très importants qui peuvent parfois impacter la sécurité de l'État.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je tiens à remercier le commissaire d'avoir répondu à notre invitation. Ma question portera sur les négociations en cours sur le Traité Transatlantique et sur le problème de l'intégration des services financiers. Il semblerait que la Commission soit favorable à intégrer les services financiers dans les négociations et que la partie américaine s'y refuse. Ma question est simple : quelle est votre position à ce sujet et comment pourra avancer la négociation à ce sujet ?

M. Éric Bocquet. – J'aurais pour ma part des questions de nature générale car c'est la première fois que nous dialoguons ensemble et nous serons sans doute amenés à nous revoir. Vous avez dit que les pires heures de la crise sont derrière nous. J'espère que vous avez raison, même si j'en doute. Diriez-vous que la réglementation financière est maintenant suffisante ou est-elle excessive ? Vous sentez-vous aussi engagé par les premières mesures prises par votre prédécesseur Michel Barnier ? Avez-vous la même feuille de route notamment au sujet de la finance de l'ombre ?

Le *quantitative easing* de la Banque centrale européenne ne paraît pas avoir encore d'effet immédiat sur l'économie réelle et, au contraire, certains observateurs y voient un risque de bulle financière. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, quel est votre point de vue, en tant que britannique, et en tant que commissaire européen, sur la taxe sur les transactions financières ? On connaît le peu d'appétit de nos amis britanniques sur ce sujet.

Je terminerai par une question plus personnelle et je me permettrai de vous taquiner un peu. On observe la forte prégnance du lobby financier à Bruxelles. Comment vous protégez-vous à Bruxelles de l'influence des lobbies financiers dans vos fonctions de commissaire ?

M. Michel Bouvard. – Je remercie le commissaire de la clarté de ses réponses. Je voudrais revenir sur deux points et vous adresser une interrogation. Vous avez beaucoup insisté sur votre pragmatisme. S'agissant du financement de l'économie, on constate que les situations sont très hétérogènes d'un pays à l'autre. Outre le fait que les entreprises britanniques se financent d'abord sur les marchés de capitaux avant d'avoir recours aux réseaux bancaires, les situations sont variables, même en Europe continentale. Il suffit de prendre l'exemple du financement à l'exportation en France et en Allemagne. Or vous apportez une réponse unique dans les solutions et mesures envisagées par la Commission pour favoriser le financement des entreprises. Peut-on espérer une plus grande adaptation notamment en ce qui concerne le financement de long terme pour lequel il n'y a pas encore assez d'incitation auprès des investisseurs privés, malgré le plan Juncker, qui n'est qu'une partie de la réponse.

Ma deuxième question concerne le risque de taux. Certes, la crise financière est vraisemblablement en partie derrière nous, mais il reste encore des problèmes structurels. Quelles seront les conséquences de l'environnement de taux bas, en particulier pour le secteur des assurances ?

Enfin, les sanctions européennes vis-à-vis de la Russie ont un impact plus important dans des pays comme la France et l'Autriche, où les établissements sont plus impliqués en termes d'investissement et d'engagements sur le marché financier russe. Pensez-vous que cela est tenable durablement et est-ce l'intérêt économique de l'Europe alors que, dans le même temps, les exportations américaines vers la Russie ont augmenté considérablement ?

Mme Michèle André, présidente. – Envisagez-vous des proposer au niveau européen un cadre harmonisé pour le financement participatif qui est, du fait de son canal de distribution principalement fondé sur internet, très transfrontalier ?

M. Jonathan Hill. – C'est une série de questions très riche et variée. Je me permettrai de répondre tout d'abord de façon générale sur mon approche de la réglementation financière car c'est un thème qui est revenu à plusieurs reprises. Tout d'abord, je suis d'avis que les parties prenantes et les lobbies doivent pouvoir venir discuter avec moi. Cela m'est indispensable pour être informé de l'impact des réglementations en place. Il faut parler aux entreprises, aux associations de consommateurs, aux organisations non gouvernementales, aux Parlements nationaux... Je veux être aussi ouvert que possible, écouter puis étudier quelles sont les solutions les plus justes. D'ailleurs je constate que même les États membres ont des arguments à faire valoir ! Une partie de mon travail consiste à recréer des liens entre l'industrie financière et le monde économique. Les services financiers ont la responsabilité de réparer leurs erreurs. Ils sont et doivent rester au service de la société et il faut veiller à les reconnecter avec le public.

Je considère que le financement participatif – le *crowdfunding* – et l'ensemble des innovations représentent des opportunités fantastiques pour les entreprises. Il faut certes en mesurer le risque mais en veillant à ne pas les brider de façon excessive, au risque d'éteindre toute initiative. Nous n'avons pas encore élaboré, au sein de la Commission, de position

définitive au sujet d'un cadre harmonisé sur le *crowdfunding* mais nous avons relevé que certains États membres étaient en train de mettre en place des législations à ce sujet.

Je voudrais rappeler que la législation et la supervision des indices ont beaucoup progressé. Des amendes ont d'ailleurs déjà été infligées pour sanctionner certains comportements. Je suis de même très intéressé par les aspects liés au numérique et la cybercriminalité qui concerne tout un chacun et je serai très intéressé par vos travaux sur ce sujet.

La Commission tout entière et moi-même souhaitons promouvoir un système plus structuré de coopération en termes de réglementations financières relié au TTIP. Actuellement, la coopération entre l'Europe et les États-Unis fonctionne généralement bien, même si nous connaissons parfois des difficultés. Il nous reste à prendre des décisions, par exemple en ce qui concerne les chambres de compensation. Je pense qu'il serait utile d'avoir davantage de coopération sur la réglementation financière au sein du TTIP. Je déplore de façon générale le manque de coordination en ce qui concerne la réglementation financière, car cette coopération conditionne souvent l'accès au marché et son absence induit des risques d'arbitrage.

En ce qui concerne la taxe sur les transactions financières, je rappelle que c'est mon collègue Pierre Moscovici qui est chargé de ces négociations, même si nous y apportons un soutien technique. Je serai toutefois très attentif aux conséquences de cette taxe sur le développement des marchés de capitaux et je pense qu'il serait plus judicieux et avisé d'envisager la mise en place d'une telle taxe à un niveau global transfrontalier.

En ce qui concerne l'assouplissement monétaire, je considère qu'il est encore trop tôt pour avoir une opinion claire sur ces effets et que, pour en mesurer l'impact, il est nécessaire aussi de tenir compte de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt. Le niveau bas des taux d'intérêt est en effet une question préoccupante et nous devons suivre de près ce sujet.

L'action de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie me paraît un très bon exemple de ce qu'il est possible de réaliser au sein de l'Union européenne par rapport à des actions individuelles. Je mesure les conséquences financières et le coût pour les pays qu'imposent ces sanctions, mais je suis satisfait de voir que nous avons pu agir ensemble pour envoyer ce message.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le commissaire, nous sommes très heureux de vous avoir reçu ce matin et nous prenons bonne note que vous êtes demandeur de contacts et que nos collègues peuvent s'adresser à vous facilement. Vous aurez toujours avec les sénateurs français des interlocuteurs attentifs. Nos deux commissions souhaitent véritablement engager un travail rapproché avec les différents membres de la Commission européenne.

M. Yves Pozzo di Borgo, vice-président de la commission des affaires européennes. – Au nom de la commission des affaires européennes je voudrais également vous remercier et en profiter pour rendre hommage à l'impulsion du Président Jean-Claude Juncker qui vise à favoriser les contacts entre la Commission et les Parlements nationaux. Nous venons de passer quelques jours à Strasbourg où nous avons rencontré des Commissaires européens et nous réjouissons de favoriser les échanges à Paris, à Bruxelles comme à Strasbourg, ville à laquelle nous sommes particulièrement attachés en tant que capitale européenne.

La réunion est levée à 10 h 21.

Mercredi 27 mai 2015

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 02.

Audition de Mme Christine Pires Beaune, députée : présentation des travaux de la mission confiée par le Premier ministre sur la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales

Mme Michèle André, présidente. – En janvier dernier, le Premier ministre a confié à notre collègue députée du Puy-de-Dôme Christine Pires Beaune et à notre regretté collègue Jean Germain une délicate mission sur la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Selon les termes de la lettre de mission, il s'agissait de « *déterminer les principes et les modalités suivant lesquels la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales pourrait atteindre les objectifs de justice et de transparence poursuivis par le Gouvernement* ». Une telle réforme pourrait être présentée par le Gouvernement dès le projet de loi de finances pour 2016.

Aussi, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Christine Pires Beaune afin de l'entendre nous présenter le résultat de leurs travaux et de débattre de ce sujet qui nous passionne. Lors des derniers échanges que j'ai eus avec Jean Germain, il m'avait indiqué que le travail qu'il menait avec Christine Pires Beaune était pratiquement terminé. Si Christine Pires Beaune nous parle ce matin, c'est aussi avec la voix de Jean Germain.

Mme Christine Pires Beaune, parlementaire en mission. – Ce n'est pas moi qui devrais être devant vous ce matin pour vous présenter les pistes – et non les conclusions – de la mission parlementaire relative à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Vous le savez, le Premier ministre avait nommé un binôme composé de Jean Germain et de moi-même pour mener à bien ce travail. Nous étions arrivés, avec Jean Germain, à un stade qui me permet de vous présenter les pistes envisagées tout en étant sûre de ne pas trahir sa pensée. Pour beaucoup de ces pistes, nous nous sommes inspirés des travaux du Sénat, et en particulier du rapport de Jean Germain de 2013 sur la proposition de loi tendant au traitement équilibré des territoires par une réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Selon la lettre de mission du Premier ministre, les objectifs de cette mission étaient d'étudier les modalités d'une réforme de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en poursuivant un double objectif de justice et de simplification. Cette réforme doit être menée indépendamment de la baisse des dotations, bien que celle-ci ne puisse pas être occultée. Les simulations qui sont en cours tiendront évidemment compte de cette baisse, ne serait-ce que pour être sûr de la soutenabilité des pistes de réforme proposées. Compte tenu du temps imparti de cinq mois, nous avons choisi de nous concentrer sur la DGF du bloc communal. Le rapport doit être remis fin juin ou début juillet au Premier ministre, en vue d'une réforme à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016.

Nous avons mené jusqu'à présent 66 auditions ou réunions de travail avec les ministres et les administrations concernés, les associations d'élus, les groupes politiques du Parlement, des universitaires ainsi que des consultants. Nous avons présenté au comité des finances locales (CFL), le 31 mars 2015, un état des lieux de la DGF du bloc communal puis, le 5 mai 2015, les pistes de réforme que nous allons soumettre à simulation.

Pour que cette réforme réussisse, il convenait d'abord de réaliser un état des lieux exhaustif et objectif – celui que nous avons présenté n'a pas fait débat –, puis de recueillir un consensus sur les grands principes qui doivent guider la réforme. Voici les principes que nous avons retenus. Premièrement, il convient de rendre la DGF plus juste, en réduisant les écarts injustifiés de dotations perçues par les collectivités afin que la DGF soit le reflet des charges et des ressources réelles des territoires et non plus une « rente » justifiée par l'histoire. Il faut également veiller à un développement équilibré des territoires, en tenant compte des charges de centralité mais aussi des charges de ruralité, recentrer et mieux articuler les dispositifs de péréquation financière, qui font aujourd'hui l'objet d'un saupoudrage.

Deuxièmement, la DGF doit être plus simple et plus lisible pour les élus. Beaucoup d'entre eux nous ont fait part de leur grande difficulté pour comprendre le calcul du montant de DGF qu'ils perçoivent et comment s'expliquent les écarts entre les collectivités. Il est donc nécessaire d'utiliser des critères de ressources et de charges robustes et pertinents sur le long terme, afin de donner davantage de visibilité aux élus.

Un troisième principe consiste à se doter d'une DGF qui reflète la réalité, qui prenne notamment en compte le fait intercommunal et le quasi-achèvement de la carte intercommunale, si l'on met de côté l'Île-de-France.

Enfin, il faut s'assurer que la réforme soit soutenable, ce qui implique de conduire des simulations financières précises à partir de la répartition de la DGF en 2015 et surtout de lisser la réforme sur un certain nombre d'années, qu'il faudra déterminer, afin qu'elle soit effectivement « absorbable » par les collectivités. Cela implique enfin de prévoir un mécanisme transitoire, c'est-à-dire un mécanisme de « cliquet » permettant aux collectivités de ne pas perdre plus qu'un certain pourcentage ou montant de dotation d'une année sur l'autre, afin d'éviter une chute brutale de leurs ressources.

Nous ne nous sommes pas encore intéressés à la DGF des départements étant donné la récente tenue des élections départementales. Quant aux régions, la nouvelle carte régionale nous incite à être prudents et à prendre du recul avant de faire des propositions sur la DGF qui leur est versée.

Afin de dresser le bilan de la DGF, nous sommes partis de sa finalité à l'origine, c'est-à-dire la compensation de la suppression de ressources fiscales, pour aboutir à celle qui nous semble devoir prévaloir aujourd'hui : la compensation des charges de fonctionnement qui résultent des transferts de compétence de l'État.

La péréquation occupe aujourd'hui une part importante et a crû de 3 milliards d'euros entre 2004 et 2014. Dans la mesure où la DGF constitue un prélèvement sur les recettes de l'État, elle est nécessairement libre d'emploi, ce qui veut dire qu'elle peut être utilisée comme les élus l'entendent pour le fonctionnement de leurs collectivités.

L'architecture actuelle de la DGF est complexe et utilise des critères d'éligibilité et de répartition assez nombreux : trente pour le bloc communal, quinze pour les départements et neuf pour les régions.

La DGF des communes représente en 2015 un montant de 14,5 milliards d'euros. Nous avons calculé les écarts-types qui existent par strates démographiques de communes, afin de combattre l'idée reçue selon laquelle les communes rurales perçoivent beaucoup moins de DGF que les communes urbaines. Ce calcul montre que les écarts sont beaucoup plus marqués entre les communes d'une même strate. Par exemple, pour la strate de 0 à 499 habitants, l'écart-type est de 103 euros. Pour six strates de communes, il existe des écarts-types supérieurs à 100 euros. La première des injustices se situe donc à l'intérieur des strates démographiques, avec des rapports de 1 à 2 ou de 1 à 3 entre des communes dans la même situation en termes de population, de revenus par habitant et de potentiel fiscal. Nous avons cherché à savoir d'où venaient ces écarts-types et nous nous sommes aperçus qu'ils sont surtout dus au complément de garantie, dont l'écart-type moyen est de 61 euros, et à la dotation de compensation. Ainsi, pour les communes de 100 000 à 300 000 habitants, le complément de garantie varie selon les communes entre 10 euros et 200 euros par habitant. Pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants, la situation est identique. Par exemple, Martignes ne perçoit rien au titre du complément de garantie tandis que Vichy reçoit 392 euros par habitant.

M. Michel Bouvard. – Cette situation est due à l'histoire !

Mme Christine Pires Beaune. – Exactement, c'est ce que j'ai qualifié de « rente » de l'histoire.

Les dotations de péréquation des communes ont augmenté de 135 % entre 2004 et 2015. Près de 98 % des communes ont perçu une dotation de péréquation en 2014. Près de 97 % des communes sont éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR), et 75 % des communes de plus de 10 000 habitants sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

La DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) représente en 2015 un montant de 6,51 milliards d'euros. Nous avons fait le même constat que pour les communes : les écarts-types sont importants par strate démographique, avec une moyenne de 42 euros d'écart de DGF par habitant tous EPCI confondus. Là encore, ces écarts sont davantage liés à la dotation de compensation, dont l'écart-type moyen est de 36 euros, qu'à la dotation d'intercommunalité, dont l'écart-type est seulement de 18 euros. S'agissant des critères de répartition de la DGF des EPCI, nous considérons qu'ils ne sont pas toujours pertinents et qu'ils sont en tout cas insuffisants pour appréhender le niveau réel d'intégration d'un EPCI.

Aujourd'hui, les DGF des communes et des EPCI sont fortement imbriquées et l'architecture manque de lisibilité. D'où une solution que je présenterai tout à l'heure qui consiste à bien différencier la DGF des communes et la DGF des EPCI.

J'en viens maintenant aux pistes de réforme. La mission a fait le choix d'identifier plusieurs leviers, plutôt que de présenter classiquement des scénarii clés en main. Cinq leviers ont été identifiés ; certains pourront s'articuler entre eux tandis que d'autres sont exclusifs les uns des autres. Ces pistes de réforme ne figureront pas dans le rapport final tant qu'elles n'auront pas fait l'objet de simulations complètes.

Le premier levier est la rénovation de la dotation forfaitaire des communes. En 2014, cette dotation comportait cinq composantes : une dotation de base, une dotation de superficie, une dotation « parcs nationaux et parcs naturels marins », une dotation de compensation et un complément de garantie. La loi de finances pour 2015 a procédé à la consolidation de toutes ces composantes. Le résultat paraît simple et bien moins complexe puisqu'il n'existe plus que la dotation forfaitaire de l'année n-1 et sa validation en fonction de l'évolution de la population. Mais nous considérons qu'il ne s'agit que d'une simplification de façade qui a consolidé l'existant et donc les injustices.

Pour rénover la dotation forfaitaire, il est proposé de revenir à quatre composantes. La première composante, appelée « dotation universelle de fonctionnement », doit permettre de verser une somme par habitant à toutes les communes. C'est ce que, lors de l'examen de la proposition de loi tendant au traitement équilibré des territoires dont j'ai parlé précédemment, Marie-France Beaufils avait appelé le « minimum à vivre » ou Charles Guené le « minimum vital ». Il s'agit d'un montant par habitant permettant de financer un socle minimal de services.

La deuxième composante, appelée « dotation charges de centralité », permettrait de tenir compte de ces charges, à travers la population pondérée, en réutilisant le coefficient logarithmique, qui n'est pas, je le rappelle, celui qui crée le plus d'injustices. Cette dotation serait versée à partir d'un seuil démographique à déterminer.

La troisième composante, appelée « dotation charges de ruralité », serait versée uniquement aux communes dont la population ne dépasse pas un certain seuil à déterminer. Elle pourrait être calculée en fonction de critères ciblés, comme la densité, le nombre d'enfants scolarisés ou la longueur de voirie – ces critères permettant de prendre en compte les « mètres carrés précieux », c'est-à-dire de valoriser les territoires peu denses dans un souci de préservation de notre patrimoine. Par ailleurs, les bonifications dont bénéficient aujourd'hui les communes de montagne, les communes insulaires et les communes d'outre-mer seraient préservées.

La quatrième et dernière composante serait la « dotation de transition », qui permettrait de lisser les effets de la réforme sur une période à déterminer de cinq, dix ou quinze ans. Elle pourrait également permettre de financer la progression de la péréquation et l'augmentation de la population et être utilisée en tout ou partie comme vecteur pour la contribution au redressement des comptes publics.

Le deuxième levier concerne la péréquation verticale. L'idée est de rénover la DSU et la DSR et de supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP), dont le montant de 700 millions d'euros abonderait les enveloppes de DSU et de DSR. Aujourd'hui, seules 82 communes ne perçoivent que la DNP, toutes les autres percevant également soit la DSU, soit la DSR, soit les deux pour certaines d'entre elles. Il s'agit également de renforcer le caractère péréquisiteur de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM).

Aujourd'hui, il existe une péréquation verticale à travers la DSU, la DSR et la DNP, ainsi que des dispositifs de péréquation horizontale. Il faut avoir une vision consolidée de ces mécanismes afin de déterminer les éventuels effets contre-péréquisiteurs ou sur-péréquisiteurs.

852 communes sont bénéficiaires de la DSU, divisées entre communes de plus de 10 000 habitants et communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants.

L'effet de seuil de la DSU « cible » est très important : la 250^e commune éligible perçoit 144 464 euros tandis que la commune classée 251^e ne perçoit rien. Il est également important de rappeler que les communes qui bénéficient de la DSU « cible » font l'objet d'un traitement dérogatoire à l'égard du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) puisqu'elles sont exonérées de contribution.

La DSR se compose de trois fractions : la fraction « bourg-centre », la fraction « péréquation » et la fraction « cible », avec un montant minimum versé à une commune de 73 euros. Là aussi, il existe un effet de seuil important s'agissant de la fraction « cible » : la 10 000^e commune éligible perçoit 2 343 euros tandis que le 10 001^e commune ne perçoit rien. L'idée proposée est de garder la fraction « bourg-centre » et de fusionner les fractions « péréquation » et « cible ». La fraction « cible » serait remplacée par un coefficient de majoration.

Le troisième levier concerne la création d'une DGF des intercommunalités, indépendante de la DGF des communes. Celle-ci serait construite sur le même principe que la DGF des communes avec une dotation universelle, une dotation de péréquation, une dotation d'intégration et de mutualisation et une dotation de transition afin de lisser la réforme dans le temps.

Le quatrième levier est la « DGF locale ». Je connais les réticences exprimées par certaines associations d'élus ; elles ont bien été entendues. Il me semble toutefois important d'explorer cette piste, qui n'est pas synonyme de disparition des communes. L'idée est qu'une part de la DGF, plus ou moins importante selon le scénario retenu, puisse être répartie par les élus du territoire, qui le connaissent mieux que personne et pourraient choisir des critères en lien avec leurs spécificités. Un tel dispositif n'est bien sûr pas concevable sans des garanties fortes pour les communes, prévues par la loi. La DGF continuerait bien à être versée par l'État aux communes, sauf décision contraire du territoire.

Si l'on décidait de territorialiser la part péréquation, cela poserait effectivement la question du devenir du FPIC, qui pourrait être intégré afin de fusionner ces dispositifs. Il faudrait également accorder une attention particulière aux délais de notification des montants de DGF. Il est important, lorsque l'on choisit des critères, de savoir si la direction générale des collectivités locales (DGCL) pourra rapidement fournir les informations concernant les montants.

Nous avons identifié trois scénarios de « DGF locale ». Quels que soient les scénarii retenus, une part ne serait jamais territorialisée : il s'agit de la dotation universelle de fonctionnement, qui serait sanctuarisée. Une première option serait de territorialiser les composantes charges de centralité, charges de ruralité et la dotation de transition des communes ainsi que la dotation de transition des EPCI. Une deuxième option serait de territorialiser uniquement les dotations de péréquation des communes et des EPCI. La troisième option irait plus loin en territorialisant l'ensemble des composantes des première et deuxième options. Enfin, une quatrième option est apparue : il s'agirait de territorialiser uniquement les dotations de transition des communes et des EPCI.

Le cinquième levier est la révision des critères d'éligibilité et de répartition. Il s'agirait de conserver le critère de population, tout en améliorant les recensements – je suis toutefois dubitative sur ce dernier point. Il faudrait harmoniser les différents critères du nombre de logements sociaux utilisés actuellement, étudier le remplacement du revenu moyen par le revenu médian, examiner une prise en compte élargie du critère de l'effort fiscal,

actualiser les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier et, enfin, introduire un coefficient de mutualisation et d'intégration. Cette dernière proposition est issue du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de 2004 sur les mutualisations au sein du bloc communal. Le coefficient qui figurait dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) est quant à lui abandonné car il est inopérant.

Peut-on mener de front toutes ces réformes ? Ma position personnelle est que, au vu du constat établi concernant la forte iniquité de la répartition, la priorité doit être la réforme de la DGF. Pour que cette réforme soit soutenable, peut-être pourrait-on faire une pause dans la progression de la péréquation financière, notamment du FPIC. Il faudrait également prévoir une clause de revoyure, à l'aune en particulier des effets de l'éventuelle révision des valeurs locatives. Enfin, il faudrait également s'interroger sur la nécessité d'intégrer d'autres ressources dans l'enveloppe normée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie notre collègue de la clarté de son exposé sur ce sujet particulièrement complexe. Le rapport présente l'avantage d'aborder toutes les questions, y compris la question délicate de la péréquation. Ma première question est liée aux propos précédents : dans un contexte de baisse des dotations et compte tenu de l'éventuelle révision des valeurs locations, est-il réaliste de commencer la réforme dès 2016 ? Ne sera-t-on pas accusé de masquer, au travers d'une réforme de la DGF, la baisse des dotations ? Deuxièmement, je souscris à l'idée de faire une pause dans la montée en charge du FPIC. Il y a des effets pervers, notamment pour les communes qui n'ont pas vu leurs ressources augmenter, mais qui appartiennent à une intercommunalité dont les bases ont progressé, et voient donc leur contribution augmenter. Je suis ouvert à l'idée d'une dotation de base uniforme et intangible. Je m'interroge davantage sur la capacité qu'auraient les élus de répartir localement la péréquation. Mais je souscris à l'idée selon laquelle nous avons atteint les limites d'un système qui devient encore plus insupportable avec la baisse des dotations.

Mme Christine Pires Beaune. – Concernant le calendrier, il me semble que si la réforme de la DGF n'est pas menée en 2016, elle ne pourra se faire, au mieux, qu'en 2019. J'émet l'idée d'une pause de la péréquation car la réforme permettrait d'avoir une DGF plus juste. Il s'agit d'une réflexion globale. Enfin, je vous confirme que nous souhaitons que la contribution au redressement des finances publiques continue de figurer sur les fiches de notification de la DGF.

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « RCT ». – Sur la forme, se pose évidemment la question du calendrier. Dans notre rapport sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, Philippe Dallier, Jacques Mézard et moi-même avons déjà indiqué que la baisse prévue deviendrait insupportable et que ses conséquences sur l'investissement seront importantes. Il me semble donc que nous aurons des difficultés à faire cette réforme, même si vous pensez qu'elle est nécessaire. Par ailleurs, je pense qu'il ne faudrait pas utiliser le prétexte de la réforme de la DGF pour supprimer le FPIC ; ce dernier est lié à l'équité et se distingue du prélèvement pour le redressement des finances publiques. Cette position correspond certainement à celle d'une partie du Sénat, mais peut-être pas à sa totalité.

Sur le fond, je m'oppose à certaines associations d'élus qui ont exclu d'emblée la recherche de solutions. Nous ne sommes plus dans la même configuration qu'il y a vingt ans avec l'intercommunalité. Il serait délicat de ne pas étudier l'idée d'une « DGF locale » qui s'appuierait sur les richesses et les besoins d'un territoire et non plus uniquement des

communes. Comme vous l'avez indiqué dans votre présentation, il serait intéressant, par exemple pour des charges de ruralité, d'examiner les besoins pour la voirie et les écoles au regard des compétences données aux intercommunalités. Il faut se pencher sur l'étude de cette « DGF locale » – il semble que vous ayez mis cette solution un peu à l'écart – quitte à prévoir ensuite au niveau législatif une répartition entre communes.

Je pense qu'il faut être extrêmement prudent concernant les critères : tant que les valeurs locatives ne seront pas révisées, il est difficile de s'appuyer sur des critères comme l'effort fiscal. Je souhaiterais faire entendre ici une autre voix que celle que l'on entend au comité des finances locales.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « RCT ». – Je remercie Christine Pires Beaune pour la qualité de son rapport commun avec notre ami Jean Germain et son travail très pédagogique. Je remarque qu'aucun autre levier que ceux présentés ici n'a été évoqué au CFL, où nous avons davantage assisté à un rétrécissement des solutions et qu'à une analyse complète et objective de l'ensemble des possibilités.

Face à un travail explorant un grand nombre de pistes, il me paraît important à ce stade de ne pas fermer certains sujets avant de les avoir examinés au fond et d'avoir eu des simulations sur l'ensemble des leviers. Celles-ci permettent en effet de mesurer la sensibilité de tel ou tel levier. Je partage avec Charles Guené l'idée qu'on ne peut pas, à ce stade, mettre de côté la proposition de « DGF locale », et ce d'autant plus, que selon les territoires, les coefficients d'intégration sont extrêmement différents. Rien que pour cette raison de bon sens, il faut ouvrir cette piste, ne rien s'interdire et se garder de toute décision prématurée.

Deuxièmement, je souhaite insister sur la nécessité d'avancer – avec prudence – sur cette réforme. Tout pourrait plaider pour ne rien faire et ne pas réformer. Mais la première partie de votre rapport souligne bien l'état de délabrement dans lequel se trouve la DGF. Elle me fait penser à ces satellites rafistolés avec des bouts de sparadraps, que l'on hésite à enlever. Dans la dynamique du rapport – qui n'est contesté ni dans son analyse, ni dans les leviers proposés – il convient de lancer la réforme, éventuellement avec des étapes afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'effet de frange pour quelques communes.

Enfin, pour que la réforme puisse démarrer dès 2016, nous avons besoin de deux précisions. Tout d'abord, il conviendra d'avoir une vision globale sur le traitement du FPIC. Il est important d'intégrer ce « sparadraps » à la réforme. Deuxièmement, il s'agira de savoir comment la baisse des dotations s'imputera sur la DGF « réformée ».

Mme Michèle André, présidente. – Vous avez rencontré de nombreux élus locaux : partagent-ils tous l'idée qu'une réforme de la DGF est nécessaire ? Avez-vous senti des réserves ?

Mme Christine Pires Beaune. – Je tiens à rassurer Charles Guené : je n'ai jamais dit qu'il fallait supprimer le FPIC. Mais pour réfléchir de façon globale, on ne s'interdit pas d'envisager une pause de la péréquation horizontale si la réforme était péréquatrice.

Je souhaiterais faire un point sur l'articulation entre les travaux de la mission et ceux du CFL : la mission a été entendue deux fois par le CFL, d'abord pour présenter le diagnostic, puis pour exposer les pistes proposées. Maintenant, sont organisées des réunions du groupe de travail du CFL, auxquelles je peux assister en tant que membre du CFL, mais qui ne sont pas organisées dans le cadre de ma mission. Pour dire les choses clairement, si le

CFL s'autocensure, il faudra évidemment que j'étudie les pistes écartées, en dehors du CFL. Je trouve cela dommage car je ne comprendrais pas quelles raisons pourraient être invoquées pour balayer une piste sans même l'avoir étudiée. Je dirais même que c'est suspect. Compte tenu de tout ce que l'on a dit, de l'achèvement de la carte intercommunale, le levier de la « DGF locale » doit être étudié et les élus prendront ensuite leurs décisions en leur âme et conscience, aux vues des simulations et des résultats. S'interdire l'étude me paraît dangereux et l'autre jour, certaines pistes ont été évacuées ; j'espère qu'elles reviendront au CFL.

L'idée de différer dans le temps l'application de certains mécanismes peut être envisagée en effet car il faudra peut-être un délai supplémentaire pour expertiser certaines pistes.

En raison de la révision des valeurs locatives, je pense que le critère de l'effort fiscal devra peut-être ne pas être modifié tout de suite.

Avec tous les élus locaux que j'ai rencontrés – et ce n'est pas leur faire injure que de dire cela – il a fallu faire un effort de pédagogie, pour expliquer comment fonctionne la DGF aujourd'hui. Une fois qu'ils ont vu le bilan, tous appellent la réforme de leurs vœux. De mon côté, je suis inquiète de ce que cette réforme puisse être prise en otage en raison des autres réformes en cours et notamment la baisse des dotations.

M. Philippe Adnot. – Je tiens à féliciter Christine Pires Beaune et le groupe auquel elle appartient : vouloir la simplification et plus de justice est une belle ambition qui mérite d'être soutenue !

Il est nécessaire d'avoir une vision consolidée de la DGF des communes et des EPCI. Pour moi, la DGF des intercommunalités est une anomalie : six milliards d'euros de prime alors même que l'intercommunalité devait permettre de réaliser des économies. Je suis paysan, si je m'associe avec quelqu'un pour acheter des betteraves, je fais des économies : s'associer ne doit pas consister à coûter plus cher !

Soit toute la DGF est versée aux communes, si l'on considère que l'intercommunalité est un prolongement des communes et il appartient alors aux communes de financer ce qu'elles ont décidé de faire en commun ; soit la commune est le prolongement de l'EPCI et donc on verse tout à l'EPCI. À défaut, on complexifie à l'extrême.

Je souhaiterais savoir si les comparaisons effectuées prennent en compte les effets du FPIC ? D'ailleurs, je tiens à souligner que personne n'est capable d'expliquer aux élus locaux comment est calculé le prélèvement et pourquoi il explose cette année ! Il faut plus de transparence.

Pourquoi continue-t-on de prendre en compte le revenu par habitant comme critère alors qu'il n'a rien à voir avec les ressources des collectivités territoriales ? Cela pénalise les habitants des zones rurales, qui ne bénéficient pas des services offerts en milieu urbain.

M. Michel Bouvard. – Je vous remercie pour la clarté de votre exposé. Je suis de ceux qui considèrent que la réforme est nécessaire et souhaitable et il serait bon d'éviter de la reporter mais pour cela, il y a un certain nombre de préalables...

J'adhère globalement à l'idée de la « DGF locale », c'est un moyen de répondre aux questions concernant la lisibilité et la légitimité de la péréquation car il n'est pas normal

que, dans certains départements, toutes les communes soient prélevées au titre du FPIC. C'est le cas de quatre départements, dont trois départements de montagne. Je vous invite, chère collègue, à venir visiter certaines de ces communes et à constater l'état de leur voirie.

L'approche consolidée est hautement souhaitable mais cette question dépend des dispositions qui seront finalement adoptées dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) concernant le seuil de création des intercommunalités.

En ce qui concerne l'effort fiscal, il convient d'éviter les effets « pousse au crime » : il ne faut pas donner une prime aux collectivités territoriales qui augmentent la fiscalité parce qu'elles n'ont pas maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement. Il faut au contraire s'efforcer de penser un système qui récompense les collectivités vertueuses dans la tenue de leurs dépenses de fonctionnement.

Il ne faut pas retenir une vision statique du critère démographique : certains territoires voient leur population augmenter régulièrement, ce qui nécessite de créer des services et des équipements : cet aspect doit aussi être pris en compte pour pouvoir accompagner les mutations.

La catégorie des communes touristiques n'a pas été évoquée : ces communes, où peuvent vivre 500 habitants mais qui disposent de 10 000 lits touristiques, doivent pouvoir financer des équipements. La taxe de séjour ne suffira pas, la dotation touristique a été cristallisée en 1993 – alors même qu'elle encourageait ceux qui investissaient. Dès lors, comment accompagner ces communes, qui sont souvent aussi des entreprises ?

La montagne n'est pas soluble dans la ruralité ; on ne traite pas le problème du relief ni celui des risques naturels en prenant en compte la superficie. Il faudra trouver un moyen de prendre en compte les charges spécifiques de ces communes qui s'accroissent à mesure que les normes deviennent plus exigeantes.

Mme Marie-France Beaufile. – Merci pour ce rapport très riche, qui identifie les dysfonctionnements actuels, notamment liés au fait que des dotations historiques ont été figées.

Mener une réforme de qualité alors que les dotations baissent ne sera pas simple. Il faut réfléchir à cette réforme en faisant abstraction de ce contexte pour aboutir à un dispositif pérenne et pertinent.

Il faut inscrire cette réforme dans la continuité de la compensation des recettes fiscales qui ont été supprimées et également des responsabilités assumées par les collectivités territoriales.

Je crois nécessaire qu'une part de dotation tienne compte du minimum de service que chaque collectivité est tenue d'assurer.

Selon moi, la péréquation horizontale n'est pas pertinente, la péréquation verticale est beaucoup plus efficace. Si la DGF est vraiment péréquatrice, nous n'aurons pas besoin de maintenir le FPIC.

Je ne suis pas d'accord avec Philippe Adnot : les inégales richesses de nos habitants imposent des obligations différentes aux collectivités territoriales. La situation dans une commune où les habitants ont les moyens de se payer les services dont ils ont besoin n'est

pas identique à celle d'une commune dans laquelle le revenu est très faible. La question de la prise en compte du revenu médian ou du revenu moyen devra d'ailleurs être étudiée.

On voit aujourd'hui des cas assez inouïs de collectivités territoriales qui bénéficient de dotations de péréquation – DSU ou DSR – alors qu'elles sont dans une situation assez similaire à d'autres. Il y a là une fragilité.

Nous avons donc les bases d'une réflexion, il nous faut maintenant travailler plus au fond la question des critères permettant une véritable péréquation.

Enfin, je suis très réticente à l'idée de verser la DGF aux EPCI qui la reverseraient ensuite aux communes. Je vois mal comment maintenir une vie communale de qualité dans ces conditions.

M. Alain Houpert. – Je suis très heureux que cette mission ait vu le jour ; lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, j'avais proposé un amendement un peu utopique d'égalité de la DGF entre villes et campagnes. Cet amendement, adopté par le Sénat à la surprise de tout le monde, mais non retenu par l'Assemblée nationale, est peut-être à l'origine de cette mission parlementaire.

Pour s'opposer à cet amendement, l'argument consistait à dire que les recettes de l'État ne sont pas suffisantes pour aboutir à cette égalité. « Liberté, égalité, fraternité » : nous parlons ici du socle de l'égalité.

S'agissant de la révision des valeurs locatives, elle aboutira à une augmentation du résultat fiscal attendu, de l'ordre de 30 % dans les villes.

M. Philippe Dallier. – C'est à produit fiscal constant !

M. Alain Houpert. – On va aboutir à une augmentation des impôts de 20 % à 30 % : les contribuables n'en peuvent plus.

M. Georges Patient. – Les communes d'outre-mer mériteraient un examen plus spécifique. On continue à les traiter comme les autres, avec quelques petites variantes insuffisantes. J'ai remis un rapport au Gouvernement proposant des pistes de réforme, qui ne sont pas reprises par notre collègue députée. Le ministre du budget, Christian Eckert, était en Guyane la semaine dernière et il a pu se rendre compte que les communes de Guyane, dont certaines font plus de 2 000 kilomètres carrés, ne sont pas identiques aux communes métropolitaines. Il a d'ailleurs indiqué que la dotation superficielle qui paraît adaptée à la réalité, mériterait d'être revue. J'espère que vous en tiendrez compte.

M. Vincent Delahaye. – Même si le contexte est compliqué en raison de la hausse du FPIC et de la baisse des dotations qui étranglent les collectivités territoriales, je suis partisan de réformes. On se rend compte que c'est compliqué, qu'il existe de nombreux cas particuliers, on a évoqué la ruralité, les communes touristiques et d'outre-mer ; je pourrais évoquer pour ma part les communes de banlieue, leurs charges et les impôts qu'on y paie.

Concernant l'intercommunalité, je partage l'idée de Philippe Adnot : faut-il maintenir la dotation d'intercommunalité ? Ne faut-il pas plutôt verser la dotation aux communes qui financeraient l'intercommunalité ? Je suis surpris que vous mainteniez dans vos propositions une incitation à l'intégration. Si l'on pousse encore aujourd'hui à renforcer l'intégration, c'est qu'on cherche à supprimer les communes. Il faut alors le dire clairement.

Sinon, l'intégration n'est intéressante que si on réalise des économies d'échelle, alors toute bonification supplémentaire est inutile.

Enfin, concernant la péréquation : une dotation de solidarité comme la DSU, qui est versée à 75 % des communes, ce n'est plus de la solidarité !

M. Philippe Dallier. – Je suis absolument persuadé qu'il faut une réforme de la DGF et de la péréquation. On ne peut pas laisser la future Métropole du Grand Paris et la région Île-de-France de côté. Or, je ne vois pas bien, étant donné le calendrier de la création de la Métropole du Grand Paris, qui continue de nous être annoncée pour le 1^{er} janvier 2016, comment tout cela est possible ! C'est utopique, nous ne savons strictement rien sur les futures dotations ni sur les évolutions éventuelles du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). Je ne vois pas comment on peut mener cette réforme de la DGF sans connaître les impacts financiers de la création de cette métropole sur les communes franciliennes, mais aussi sur les autres collectivités territoriales ? J'appelle de mes vœux cette réforme de la DGF, mais je ne vois pas comment nous pourrions être en capacité, dans quelques mois, de la proposer en intégrant tous les paramètres.

En ce qui concerne le choix des critères en matière de péréquation, je pensais qu'il existait un assez large consensus pour considérer que le nombre de logements sociaux n'est pas le critère le plus pertinent, dans la mesure où, dans certaines communes, le seuil de 25 % de logements sociaux est atteint grâce à des logements de type PLS où vivent des ménages dont les revenus dépassent les plafonds de revenus, alors que d'autres communes, sans atteindre le seuil de 25 %, ont beaucoup de logements sociaux de fait. Le critère du revenu moyen ou du revenu médian me paraît meilleur : il faut prendre en compte la richesse de la population pour mesurer les charges d'une commune.

Enfin, je tiens à souligner que les dotations de compensation ne sont pas un sujet anecdotique !

M. François Marc. – Je partage votre opinion selon laquelle la réforme de la DGF du bloc communal doit être une priorité et qu'il faut donc la mener dès le projet de loi de finances pour 2016. Des inégalités perdurent, au détriment de communes modestes, qui perçoivent parfois deux ou trois fois moins de DGF que d'autres communes aux caractéristiques comparables. Il est donc urgent de les corriger, d'autant plus que la baisse des dotations – inéluctable – touche davantage les communes les moins aisées.

En effet, imaginons une commune riche et une commune pauvre ayant toutes les deux 100 de recettes. La DGF de la première représente 20 % de ses ressources, tandis qu'elle représente 40 % de celles de la seconde, dans la mesure où ses ressources sont justement moins élevées. Une baisse de 10 % de la DGF représentera donc une baisse de 2 pour la commune riche contre une baisse de 4 pour la commune pauvre.

L'architecture proposée par la mission est cohérente avec les idées avancées par les uns et par les autres et se situe dans la bonne voie. De nombreux sujets sont sur la table : réforme de la DGF, révision des valeurs locatives, baisse des dotations, projet de loi NOTRe... Il sera peut-être difficile de réformer d'un coup la DGF communale dans le projet de loi de finances 2016. S'il fallait accorder la priorité à un sujet, je pense que ce serait la réforme de la péréquation : il faut mieux cibler la péréquation verticale et poursuivre la progression du FPIC. Nous en sommes à la dernière marche, il faut aller jusqu'au bout ! Ce

dispositif n'est pas du tout obsolète, il est même très récent et je rappelle qu'il ne représentera, en 2016, que 2 % des recettes communales. Cet effort me semble supportable.

M. Jacques Genest. – La DGF est complexe et même opaque pour certains élus, qui ne comprennent plus les montants qui sont attribués à leur commune. Espérons que la réforme permettra d'aboutir à un dispositif aussi clair que l'exposé.

Il est vrai qu'il est nécessaire de tenir compte, dans la répartition de la DGF, des transferts qui ont eu lieu des communes aux intercommunalités. En tant que président des maires ruraux de l'Ardèche, je suis un fervent partisan des critères objectifs, tels que la longueur de voirie, la superficie ou la localisation en zone de montagnes, afin de tenir compte notamment du coût du déneigement.

Je nourris aussi quelques inquiétudes suite à la réforme de la carte cantonale, qui a fait perdre la qualité de chef-lieu de canton à certaines communes, alors même qu'elle ouvrirait droit à une part de la DSR. Je pense qu'il faut garder la notion de « bourg-centre » dans la répartition de la DGF.

Je suis d'accord avec Philippe Adnot à propos de la prise en compte du revenu fiscal : elle n'a pas de sens dans une commune rurale. Si un ou deux habitants sur 200 ont un revenu très important, le revenu moyen de la commune augmente fortement. Mais c'est l'ensemble de la population et en particulier les retraités agricoles et les ouvriers qui devront financer l'entretien de la voirie.

Mettre en place une « DGF locale » peut être intéressant. Mais un point m'inquiète : aujourd'hui, toutes les communes sont représentées au sein des conseils communautaires ; est-ce que ce sera encore le cas demain, avec les EPCI pléthoriques que nous prépare la loi Notre ? Dès lors, quelle serait la légitimité de tels conseils communautaires pour répartir la DGF ? Il faut mettre en place des garanties.

S'agissant du FPIC, je pense que c'est un bon outil. Quand on leur donne de l'argent, les communes rurales l'acceptent toujours volontiers, tant elles en ont besoin.

Je suis assez pessimiste sur l'aboutissement de la réforme des valeurs locatives, qui pourrait connaître le même sort que celle des années 1990. Dès qu'on touche aux impôts, il faut être prudent.

Enfin, comment faire pour que la réforme de la DGF ne soit pas une arme contre les communes rurales ?

M. Jean-François Husson. – Je pense qu'il faudrait prévoir, au sein de la DGF, une part incitative, éventuellement temporaire, destinée à soutenir l'investissement, qu'elle soit versée au niveau intercommunal ou communal, afin d'améliorer le niveau d'équipement de nos territoires. Je pense en particulier aux besoins d'investissement dans les bâtiments scolaires, du fait du développement des activités périscolaire.

La DGF devrait notamment prendre en compte le fait que certaines communes ou EPCI financent de grands équipements qui sont structurants pour l'ensemble du territoire. Il ne faut pas qu'ils supportent seuls ces investissements.

Mme Christine Pires Beaune. – Pour répondre à Philippe Adnot, les chiffres présentés tout à l'heure ne prennent pas en compte les versements ou les prélèvements au titre

du FPIC, puisqu'il s'agit uniquement des montants de DGF. Vous savez en revanche qu'un rapport sur le FPIC sera remis à l'automne et que le groupe de travail du CFL abordera bientôt ce sujet.

S'agissant du revenu par habitant, je pense que c'est un bon critère indirect, mais il s'agit d'un critère de charges. D'ailleurs, de nombreuses associations d'élus nous ont demandé une plus grande prise en compte de ce critère. Par ailleurs, la mission va travailler sur l'éventualité d'une prise en compte du revenu médian et non plus moyen.

Pour répondre à Michel Bouvard, le FPIC n'était pas dans le périmètre de la mission, mais nous l'avons évidemment pris en compte, afin d'avoir une vision consolidée. Concernant les communes de montagne, nous avons parlé de leur situation avec l'Association nationale des élus de la montagne et avec la mission parlementaire chargée de travailler sur l'actualisation de la loi montagne. Notre intention est de maintenir une bonification spécifique au sein de la dotation pour charges de ruralité, qui pourrait reposer sur la longueur de voirie ou la densité.

S'agissant des communes touristiques, la dotation a été gelée en 1993 mais leur situation est toujours prise en compte à travers la « population DGF », qui tient compte des résidences secondaires. Je pense cependant que ces communes sont surtout confrontées à des problèmes d'investissement, c'est pourquoi nous proposerons plutôt une dotation d'investissement.

Certains ont évoqué l'intégration d'un critère de « bonne gestion » : la mission a écarté cette piste car nous sommes incapables de dire ce qu'est une « bonne gestion » et cela poserait des problèmes juridiques. De plus, ce critère pourrait nous conduire bien trop loin.

Marie-France Beauvils a insisté sur le versement de la DGF directement aux EPCI, mais ce n'est pas dans les intentions de la mission : la DGF, même territorialisée, demeurera versée à chaque commune, sauf souhait contraire.

Je note d'ailleurs qu'un certain consensus existe parmi vous pour que cette idée d'une « DGF locale » soit étudiée et beaucoup ont même approuvé la mesure des ressources et des charges au niveau du territoire.

La réforme de la DGF ne sera pas une « arme contre les communes rurales » : nous veillerons à ce que la loi prévoit une répartition de droit commun, sur le modèle de celle utilisée pour le FPIC et à laquelle il sera possible de déroger dans certaines conditions. Les difficultés rencontrées dans le cas du FPIC ne résultent pas de cette logique de répartition mais de la situation particulière des communes pauvres situées dans un EPCI riche et inversement.

Georges Patient a évoqué la situation des communes ultramarines. Nous avons d'ailleurs entendu hier la ministre des Outre-mer, George Pau-Langevin. Nous ferons des propositions pour que le critère de superficie demeure pris en compte, mais le plafonnement de la dotation superficielle de la Guyane perdurera.

J'invite Vincent Delahaye et l'ensemble des sénateurs à lire le rapport de 2014 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration sur les mutualisations au sein du bloc communal. J'appelle votre attention sur le fait qu'il y a des

mutualisations ascendantes et descendantes, dont l'intérêt respectif varie d'un territoire à l'autre. Il est important que le critère de mutualisation en tienne compte.

M. Vincent Delahaye. – Mutualisation et intégration sont deux choses différentes.

Mme Christine Pires Beaune. – C'est exact et c'est pour cela qu'on distingue le coefficient d'intégration fiscale (CIF) du coefficient de mutualisation. Nous les conservons mais peut-être, à terme, le coefficient de mutualisation pourra remplacer le CIF.

J'en arrive à la Métropole du Grand Paris, évoquée par Philippe Dallier : nous avons demandé des simulations car nous avons effectivement besoin d'y voir plus clair.

M. Philippe Dallier. – J'espère que vous nous les transmettez !

Mme Christine Pires Beaune. – Nous n'y manquerons pas.

Concernant la situation des communes chefs-lieux de canton, le Sénat a sanctuarisé ce statut pour le bénéfice de la DSR. La mission considère pour sa part que ce zonage ne correspond plus à grand-chose et préférerait trouver des critères permettant d'appréhender les bourgs centres.

Enfin, la part incitative de DGF évoquée par Jean-François Husson a été écartée par la mission, car il s'agit d'une dotation de fonctionnement, libre d'emploi. Il vaut mieux éviter de lui fixer un objectif supplémentaire.

Dialogue social et emploi - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 2739 (AN – XIVe législature) relatif au dialogue social et à l'emploi (sous réserve de sa transmission) et nomme M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis.

Nomination d'un rapporteur spécial de la mission « Outre-mer »

La commission nomme M. Nuihau Laurey rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » en remplacement de Mme Teura Iriti.

Organisme extraparlamentaire – Désignation

La commission nomme M. Nuihau Laurey pour siéger en tant que membre titulaire au sein de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

Audition de M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), à l'occasion de la remise du rapport annuel de l'AMF

Au cours d'une seconde réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), à l'occasion de la remise du rapport annuel de l'AMF.

Mme Michèle André, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et Benoit de Juvigny, secrétaire général de cette Autorité. Il s'agit maintenant d'une habitude bien établie de notre commission que d'entendre le Président de l'AMF à l'occasion de la publication de son rapport annuel.

Cette audition doit aussi être l'occasion d'aborder tous les sujets portant sur le champ financier. Cette année, je pense en particulier à la question du cumul des sanctions administratives et pénales sur laquelle l'AMF vient de publier l'état de ses réflexions. Sur ce sujet, nos collègues Albéric de Montgolfier et Claude Raynal ont déjà conduit de nombreuses auditions et devraient présenter les résultats de leurs travaux dans les prochaines semaines.

M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers. – Je vous remercie de m'accueillir pour la présentation du rapport de l'AMF portant sur notre action au cours de l'année 2014. Vous y trouverez tous les chiffres et les développements sur les différents aspects de notre activité tant envers les émetteurs d'instruments financiers que de la gestion d'actifs. Nous avons également une importante activité internationale et réglementaire ainsi qu'une action répressive. Sur ce point, nous avons été actifs puisque nous avons battu, si je puis dire, un « record » du montant le plus élevé prononcé au titre des sanctions.

L'année 2014 se traduit par un net regain d'activité sur les marchés par rapport à 2013 et surtout à 2012, qui avait été difficile, notamment les marchés actions. Les volumes échangés sur l'ensemble des marchés d'Euronext, ont progressé de 18 %, avec un volume quotidien de près 4 milliards d'euros à Paris. Nous assistons à une légère augmentation du nombre de sociétés cotées. Les montants levés, trois fois supérieurs à ceux de l'an dernier, ont atteint 4,3 milliards d'euros. Les sociétés déjà cotées ont quant à elles levé près de 14 milliards d'euros, un montant nettement supérieur à celui de l'année précédente.

Les encours sous gestion ont progressé de 3 %, en ligne avec le reste de l'économie, ce qui conforte un volume important d'activité dans ce secteur-là.

Parmi les éléments positifs de cette année, je voudrais également citer l'introduction en bourse d'Euronext. Vous vous en souvenez, l'entreprise de marché avait été constituée par la fusion des bourses de Paris, Lisbonne, Amsterdam et Bruxelles. Dans les années 2000, elle avait ensuite fusionné avec l'opérateur américain New York Stock Exchange (NYSE). L'histoire a repassé les plats : un grand opérateur américain a fait une offre sur l'ensemble NYSE-Euronext et a remis sur le marché la partie Euronext. On se retrouve donc avec une bourse centrée sur les actions, mais pas exclusivement, autonome et qui s'est introduite avec un noyau dur d'actionnaires financiers de la zone euro, y compris la Banque publique d'investissement, avec une présence française assez forte. La nouvelle entité pourra davantage se tourner vers le financement des entreprises de la zone euro alors qu'il avait été reproché un tropisme américain à NYSE-Euronext.

Les marchés financiers ont donc repris un rôle plus actif, dans une période qui reste un moment de transition, notamment sur les marchés actions. C'est également vrai sur le marché obligataire : qu'il s'agisse des obligations dites « corporate » ou des placements privés dits « Euro PP », le financement obligataire a été très dynamique en volume avec des éléments de taux très favorable, tendant à la politique de « quantitative easing » de la Banque centrale européenne (BCE).

Au-delà de ces éléments plutôt favorables, un régulateur est toujours inquiet ! Notre métier, avec nos collègues régulateurs prudentiels, c'est de surveiller l'apparition éventuelle de risques qui pourraient ébranler à nouveau les marchés financiers qui restent, de mon point de vue, assez fragiles.

Le fait majeur, c'est la politique de taux d'intérêt. Elle a connu un tournant très marqué ces derniers mois. Ceci a évidemment des avantages en termes de financement et de relance de l'économie européenne. Du point de vue d'un régulateur de marchés, nous devons nous poser des questions sur la manière dont les acteurs financiers vont vivre cette période. À ma connaissance, ils n'ont jamais fonctionné avec une structure de taux nominaux aussi faibles.

Les marchés obligataires sont valorisés à un niveau très élevé puisque la valorisation d'une obligation varie en proportion inverse des taux d'intérêt. Le marché peut donc se révéler fragile avec l'apparition de crises de confiance, comme nous avons pu le constater voilà quelques semaines. La transition entre ce régime de taux exceptionnel et un régime plus « normal » – qui viendra forcément – doit être regardée avec vigilance. Pour ce qui nous concerne, nous demandons aux gestionnaires de fonds obligataires d'établir des scénarios de risque prenant en compte un choc obligataire.

Nous pouvons également évoquer le transfert de capitaux entre continents du fait d'une divergence du régime de taux d'intérêt. Une situation où les taux d'intérêt longs aux États-Unis seraient très nettement supérieurs à ceux des pays européens dont l'économie a connu des difficultés récemment est instable. Des transferts de capitaux rapides, dans un sens ou dans l'autre, peuvent intervenir selon le jugement des marchés.

Nous participons à beaucoup de travaux internationaux sur la maîtrise des risques. Nous restons très attentifs à toutes les questions liées au « shadow banking », même si ce terme nous paraît vague et recouvre des réalités assez différentes. La maîtrise des risques obtenue dans le secteur bancaire par la démarche de Bâle III peut s'accompagner de certains risques sur le terrain des financements non bancaires.

Nous avons été également mobilisés sur la défense des épargnants. En effet, dans une période de rémunération très basse de l'épargne – qui suit le mouvement général des taux d'intérêt – certains sont tentés de proposer des placements qui rapportent beaucoup plus que des taux obligataires ou des livrets d'épargne. Nous avons par exemple enregistré plus de 1 000 plaintes pour des opérations sur le « Forex ». Sur Internet, certaines publicités séduisantes proposent à des particuliers de devenir trader sur des produits de change, c'est-à-dire de spéculer sur la variation des principales devises. Or, nous avons démontré que ce processus, même s'il est réalisé de manière professionnelle, est perdant à neuf fois sur dix. Au surplus, les produits offerts ne le sont pas toujours de manière professionnelle, certains sites étant fort peu sérieux quand il ne s'agit pas d'une escroquerie pure et simple. Les sommes perdues peuvent représenter une part importante de l'épargne engagée. Nous nous battus contre ces sites et nous avons engagé des actions juridiques, notamment au sein de

l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Nous avons demandé au ministère des finances de proposer au Parlement une disposition législative d'interdiction de la publicité pour ce type de produit. Cela nous paraît, à court terme, le levier dont nous aurions besoin.

Nous participons activement aux travaux sur l'Union des marchés de capitaux, qui représente un tournant de l'attitude de la Commission européenne par rapport à l'Europe des marchés financiers. Nous avons reçu très récemment le Commissaire Hill.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aussi.

M. Gérard Rameix. – Oui, je crois que nous avons été nombreux à profiter de son passage à Paris la semaine dernière.

Nous pensons que, à côté de l'orientation générale consistant à maintenir les actions de sécurisation du système qui sont largement en cours et qu'il faut achever, il faut essayer de les toiletter, les rationaliser et aller vers des actions qui se préoccupent de façon plus économique de la bonne rencontre entre l'offre et la demande de capitaux et du financement des entreprises.

Nous participons très activement aux réflexions à l'intérieur de l'AEMF. Cet organisme, qui rassemble les différents régulateurs européens, a une action positive. Il doit participer davantage encore à une harmonisation des pratiques de régulation et ne pas seulement se concentrer sur le travail très technique de définition de standards d'application des textes communautaires. Il doit rechercher plus concrètement si les différents régulateurs et les différents milieux professionnels au sein de l'Union européenne se mettent tous en ligne par rapport aux principes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'agissant des conséquences de l'arrêt *Non bis in idem* du Conseil constitutionnel, nous avons lu avec intérêt les propositions du groupe de travail de l'AMF, dont certaines pistes évoquées nous paraissent opérationnelles.

Je rappelle aux collègues les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, qui interdit les condamnations, pour les mêmes faits, au pénal et devant l'AMF, en matière de délit boursier. Il faut donc élaborer une forme d'aiguillage entre la voie pénale, notamment avec le parquet national financier, et la voie administrative, c'est-à-dire celle des sanctions prononcées par l'AMF. Se posent différentes questions. Certaines pistes ont été évoquées, telle que la création d'une grande juridiction spécialisée ou la question d'un aiguillage *ab initio* prévu par la loi.

La question est donc celle de savoir ce qui se passerait en cas de désaccord entre l'autorité judiciaire et l'AMF sur la voie à suivre. Une commission d'aiguillage pourrait être instituée, dont les décisions ne seraient pas susceptibles d'appel. Cela suppose-t-il obligatoirement une prédominance du judiciaire ou bien la question reste-t-elle ouverte à ce stade ?

Ma deuxième question porte sur les secteurs qui ne sont pas véritablement encore régulés, bien que l'AMF s'efforce d'intervenir. Vous avez évoqué la question du Forex, en rappelant également l'action menée sur certains sites, qui a mis à jour de véritables escroqueries. C'est un travail intéressant et utile. Aujourd'hui, peut-être du fait de la faiblesse

des taux d'intérêt, comme vous l'avez souligné, il y a une tentation d'aller vers des produits plus « exotiques » et très peu régulés.

En dehors de l'interdiction de la publicité pour le Forex par exemple – publicité du type « devenez trader en un jour » – et qui paraît une mesure saine, y a-t-il d'autres évolutions législatives attendues par l'AMF, et qui permettraient d'atteindre des types de marché ou des types de produits non régulés ? À cet égard, je pense tout particulièrement aux produits défiscalisés, où l'on vend uniquement la défiscalisation, à travers de la publicité presque mensongère, sans que les intermédiaires ou le promoteur du produit n'encoure la moindre sanction. En conséquence, des personnes de bonne foi peuvent se retrouver redressées fiscalement. Ce type de produits ne rentre pas forcément dans le champ de compétence de l'AMF. Une extension du champ de vos compétences ou des évolutions législatives en ce sens vous paraîtraient-elles donc souhaitables pour la protection des épargnants, ce qui est votre vocation ?

M. Claude Raynal. – Je souhaiterais que vous nous apportiez des précisions s'agissant de l'aiguillage et de la façon de répartir les affaires entre le procureur financier et l'AMF en cas de difficulté, même si de tels cas sont assez rares. Dans votre rapport, une proposition nous a étonnés. Elle est relative à l'idée de fixer des seuils comme critères objectifs d'aiguillage. Il nous avait semblé, avec le rapporteur général, lors des premières auditions, que vous étiez plutôt peu favorable à cette position, qui pose d'ailleurs une difficulté particulière. En effet, on peut très bien avoir une affaire qui relève du pénal et du procureur financier, y compris sur des opérations de faible montant.

Nous avons reçu la semaine dernière Bernard Delas pour sa nomination à la vice-présidence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Comme vous, il relevait la question de la fragilité potentielle concernant les sociétés d'assurance en cas de remontée rapide des taux d'intérêt. Comment percevez-vous ce risque ? Le gouverneur de la Banque de France avait très tôt alerté la commission sur cette problématique et sur le fait qu'il fallait demander aux sociétés d'assurance de ne pas s'engager sur des rendements trop importants.

M. Gérard Rameix. – En ce qui concerne la problématique de l'aiguillage, je rappellerai que les cas juridiquement litigieux où l'on avait une décision en matière pénale et en matière administrative sur les mêmes faits étaient peu nombreux, à raison de deux par an au maximum depuis la création de l'AMF il y a onze ans, soit dix-sept dossiers au total. Dans l'ancien dispositif, à partir de rapports d'investigation qui dénonçaient des agissements paraissant critiquables, l'AMF pouvait notifier des griefs et aller ensuite devant sa commission des sanctions. Cette dernière a fait la preuve de sa capacité, dans un cadre juridique solide, à prononcer des amendes d'un ordre de grandeur sans commune mesure avec celles qu'ont l'habitude de prononcer les tribunaux répressifs. On est presque dans un rapport de 1 à 100.

Désormais, nous allons être obligés de choisir. Sur une affaire donnée - peu importe qu'elle vienne d'un travail de police ou d'une enquête de l'AMF -, on devra décider si on la place sur le terrain pénal ou administratif, sachant que ces deux voies seront exclusives l'une de l'autre. C'est un choix difficile. En effet, la commission des sanctions de l'AMF a pour avantage sa technicité, et sa composition, puisqu'elle comprend des magistrats issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation, ainsi que des professionnels ; en outre, elle mène ses procédures dans un délai d'un an à un an et demi maximum entre le moment où l'on notifie les griefs et le moment où la décision est rendue. Ensuite, compte tenu des délais

d'appel, les affaires sont traitées au bout de deux à trois ans, se concluant par de fortes amendes et des interdictions d'exercer.

La voie pénale est très différente : si elle est plus forte par certains côtés, avec des moyens d'investigation parfois plus poussés et la possibilité de prononcer des peines de prison, elle se heurte en revanche à des contraintes procédurales beaucoup plus lourdes.

On devra donc arbitrer, dans certaines affaires – je ne sais d'ailleurs pas qui arbitrera car c'est l'une des questions à résoudre – entre sanctionner une infraction financière par une amende qui tend à être de plus en plus forte, dans le cadre d'une procédure assez rapide, ou prendre le risque d'une procédure pénale plus aléatoire, plus longue, mais qui a une force symbolique plus forte. Par conséquent, les critères de choix, quel que soit le décideur, ne sont pas aisés, ce qui présente une difficulté réelle.

Je pense que tout le monde est à peu près d'accord sur ce point, mais je tiens à insister dessus : il est absolument impératif que la loi définisse très précisément ce qu'est la poursuite, au sens où le Conseil constitutionnel emploie ce terme ; en effet, toute poursuite engagée dans une voie aura pour conséquence de clore l'affaire dans l'autre voie. Si, par exemple, le parquet décide d'une citation directe d'une personne devant un tribunal correctionnel ou d'un réquisitoire introductif pour désigner un juge d'instruction dans une affaire, il est clair que cette dernière ne pourra plus faire l'objet d'une notification de grief par l'AMF. De même, si c'est l'AMF qui notifie les griefs, le parquet, à condition qu'il s'agisse bien des mêmes faits et de la même incrimination, ne pourra plus agir. La question de la définition de la poursuite est donc absolument décisive. J'insiste un peu lourdement sur ce point car je crains que l'on ait à faire face à des contentieux sur la qualification de l'acte de poursuite, certains avocats pouvant à soulever ce type de grief pour ruiner les procédures initiées.

Il me semble ensuite évident qu'il convient, contrairement à ce qui se passait jusqu'ici, de prévoir une période de quelques semaines – nous proposons deux mois dans le rapport – au cours de laquelle, avant de procéder à cet acte important qui oriente le dossier, il y aurait une discussion entre les deux autorités compétentes. Avec la création du parquet national financier, dans les cas de délits boursiers – délit dit d'initié, utilisation d'information privilégiée et manipulation de cours ou fausse information, variante de la manipulation de cours dans les textes européens – nous devons examiner ensemble le dossier pour définir quel est l'avantage de chacune des deux procédures.

Il y a plusieurs solutions possibles à cet égard : on échange et ensuite chacun initie sa procédure. Si c'est un dossier initié au départ par l'AMF et que le collègue de l'AMF décide qu'il transmet au parquet, mais que ce dernier refuse, le collègue suivra sa propre procédure et recommandera l'amende qu'il juge la plus appropriée.

L'autre solution que nous proposons dans le rapport, et qui semble vous surprendre, consiste à proposer une hiérarchie en fonction des affaires. Cette idée est présente dans les textes européens, notamment dans les règlements dits « abus de marché ». Selon ceux-ci, les États membres doivent organiser la répression des infractions financières, avec la possibilité de conférer des pouvoirs au régulateur en la matière. Toutefois, cette démarche n'est pas obligatoire et, dans les cas les plus graves, il faut prévoir une procédure pénale.

Ces textes ne traitent pas de la question de l'aiguillage entre les deux voies. Ils introduisent une hiérarchie visant explicitement les cas les plus graves d'intentionnalité, de

récidive et d'atteinte au marché, qui appellent une réponse pénale, tandis que les autres infractions sont définies de façon plus générale sans niveau de gravité.

Cette solution a pour intérêt de clarifier en grande partie le débat sur les compétences. En effet, si l'on se trouve en dessous des seuils qui restent à déterminer, la compétence de principe est celle de la commission des sanctions de l'AMF. On n'est pas dans le domaine pénal et l'on considère – si le législateur veut bien partager ce point de vue – que c'est le terrain de la répression technique financière dite, en droit, administrative, qui est le terrain le plus efficace.

Je pense que c'est assez pragmatique. Vous me direz que je ne suis pas d'une neutralité totale pour présenter ce point de vue, mais il me semble que l'expérience prouve que si l'on a pu accroître la répression des dérapages financiers, certes pas autant qu'on le souhaiterait, c'est grâce à l'utilisation des moyens dont dispose l'AMF.

Au-delà d'un certain seuil, la compétence de l'AMF n'est pas impossible, le parquet pouvant considérer que même si on est au-dessus des seuils, les éléments d'incrimination ne sont pas suffisamment solides et qu'il est alors préférable que l'affaire soit renvoyée devant la commission des sanctions de l'AMF. Mais, dans ce cas, le dialogue a lieu d'être. Tel est l'esprit de notre proposition.

D'autres critères pourraient reposer, dans notre esprit, sur le niveau de plus-value et de gain réalisés, puisque ce sont des affaires d'argent que l'on traite. Nous considérons à cet égard que la machine pénale devrait être réservée aux gains les plus importants. Personnellement, je situerais ce seuil autour de 1 million d'euros, mais cela reste subjectif.

Ensuite, on évoque la création d'une sorte de commission d'arbitrage, solution envisageable mais qui demande à être travaillée en droit. Elle aurait un énorme avantage : dans les rares cas où il existe un vrai conflit de compétence, elle permettrait de surmonter les blocages. La chancellerie souhaite que le dernier mot reste au parquet, mais cela me paraît un peu critiquable. Le risque de cette solution, si l'on n'a pas défini les domaines et si l'on garde les infractions pénales au premier euro, repose sur les critères qui seront utilisés par le parquet, à savoir des critères de médiatisation, d'importance et de très grande visibilité de l'affaire, ou bien des critères beaucoup plus juridiques et techniques, tels que la capacité du parquet à penser pouvoir obtenir une décision rapidement, même sur des cas peu importants. Cela créerait une situation d'incertitude sur le fait de savoir qui traitera le dossier. C'est ce qui me paraît un peu risqué dans cette solution.

C'est pourquoi je pense qu'il faudrait soit créer une commission, qui aurait la lourde charge de donner une certaine cohérence en réservant au domaine pénal les décisions les plus importantes, soit essayer d'adopter une approche en termes de seuils, certes un peu simple. Je reconnais volontiers que, dans certains cas, il existe des actes qui peuvent paraître moralement très graves et qui n'ont pas forcément conduit à des gains considérables.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il me semble difficile d'évaluer *ab initio* la gravité d'une affaire : on ne sait pas dès le début le montant du gain obtenu, on ne connaît même pas nécessairement l'ensemble des personnes en cause, avant d'avoir bouclé l'enquête.

Vous avez mentionné l'idée d'une concertation entre l'AMF et le parquet pour décider de l'orientation d'un dossier ; cela me semble indispensable. Pour les rares cas de

conflit, l'idée d'une commission qui prenne des décisions d'aiguillage non susceptibles de recours paraît une solution opérationnelle – en tout cas plus opérationnelle, me semble-t-il, que la détermination de critères objectifs *a priori*.

M. Gérard Rameix. – Nous avons repris les statistiques : depuis onze ans, il y a eu en effet un nombre limité de décisions pénales. Mais cela s'explique par le fait que la procédure administrative devant l'AMF fonctionnait. Le parquet, informé par l'AMF des poursuites et des sanctions prononcées – de la même manière que nous le sommes lorsqu'il y a poursuite et sanction pénales –, constatait que l'AMF sanctionnait la personne coupable du fait en question, et cette sanction lui semblait suffisante.

Nous serons en effet obligés, désormais, de prendre une décision d'orientation dès le départ, mais ce point de départ n'est pas celui que vous avez suggéré, Monsieur le rapporteur général. Au début de l'investigation, il est vrai que nous ne savons pas quelle va être l'importance de l'affaire : mais l'aiguillage aurait lieu à un autre moment, qui est celui de la notification du manquement, à l'issue de l'enquête, sur la base d'un fait établi, avec un montant précisément établi. Au moment de l'aiguillage, le dossier doit déjà être instruit et détaillé. La procédure, depuis que le pouvoir de sanction a été donné à l'ancienne Commission des opérations de bourse (COB), s'est considérablement précisée. Nous avons désormais trois phases : la phase d'investigation, la phase de poursuite – et c'est à ce moment-là que l'aiguillage peut avoir lieu, sur la base d'un dossier déjà étayé – et la phase de sanction, qui s'est rapprochée d'une procédure juridictionnelle. La commission des sanctions peut ne pas suivre la recommandation du collège, mais les critères objectifs dont je vous ai parlé, en particulier le montant du gain, varient très peu au cours de cette troisième et dernière phase.

S'agissant du Forex, nous travaillons sur la base d'une vieille disposition législative qui parle de « biens divers », qui sont proposés comme des placements. Le Parlement nous a donné un pouvoir supplémentaire de contrôle, nous permettant d'étendre le champ de nos investigations pour d'autres produits. Enfin, au plan européen, nous pourrions interdire à compter de 2017, *via* l'AEMF, certains produits dont la complexité et le risque sont excessifs.

S'agissant de produits fiscaux, il s'agit souvent de produits du secteur immobilier. Les textes sont relativement compliqués.

M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l'AMF. – Nous avons actuellement un débat sur les parts sociales, qui ne sont pas, pour l'instant, considérées comme des instruments financiers. Faut-il étendre le champ d'intervention de l'AMF en ce sens ? C'est une question que nous nous posons.

M. Gérard Rameix. – Cela reste marginal. S'agissant du Forex, il y a trois types de situations.

Dans le premier cas, un site qui promet au client de devenir trader en quelques minutes n'est enregistré nulle part. Totalement clandestin, il est probablement installé hors de France. Son objectif est d'obtenir le numéro de carte bleue d'un maximum de clients et de les faire jouer à perte. Ces sites sont totalement hors la loi et nous demandons systématiquement en référé à en obtenir l'interdiction, mais les fermetures sont immédiatement rattrapées par des ouvertures de nouveaux sites.

Dans le deuxième cas, le professionnel qui gère le site est enregistré dans un autre pays de l'Union européenne – pays dont on peut penser que le régulateur contrôle de façon moins stricte que ne le fait l'AMF –, tandis que les opérations sont souvent, en réalité, effectuées ailleurs. Nous agissons au sein de l'AEMF pour faire en sorte que les autres régulateurs fassent, en quelque sorte, mieux la police. Nous agissons également sur leur pratique commerciale qui touche les épargnants français ; à cet égard, il serait utile d'avoir un instrument juridique dissuasif à l'égard des professionnels qui gèrent la publicité de ce genre de sites sur Internet. Nous souhaiterions que la nature du risque induit par ce type de site nous permette d'en interdire la publicité. Il y a des débats entre nos services juridiques et ceux de Bercy pour savoir si nous pouvons la proposer à la représentation nationale.

Enfin, dans le troisième cas, le site est enregistré en France et régulé par l'AMF, mais il est ainsi conçu que neuf fois sur dix, le client est perdant. Nous avons fait des tests et des visites mystères pour le prouver ; un opérateur a été sanctionné pour ne pas avoir prévu suffisamment de procédures de contrôle et de sécurité. Nous sommes allés loin, car faire des visites mystères n'est pas dans notre tradition de contrôle, mais il me semble qu'il fallait le faire.

Concernant la remontée des taux, j'aimerais avoir la réponse ! Il y a eu deux grandes réactions à la crise financière. La première a été prudentielle et réglementaire, avec la mise en place de réglementations plus strictes pour relever les coussins en capital des banques et, sur les marchés, avec des textes comme EMIR qui nous permettent, non sans difficultés, de faire passer un grand nombre de dérivés par les chambres de compensation pour en réduire les risques. La seconde réaction, face au ralentissement économique, a été celle de la politique monétaire, avec des taux d'intérêts très bas. Cette politique a des avantages à court terme, mais elle n'est pas stable ; l'enjeu, c'est la transition. De notre côté, nous regardons les précautions techniques et les coussins que nous pouvons mettre au cas où le marché aura subitement un changement de perception du prix d'un actif. Nous pouvons également recommander, à l'image de ce que fait la principale intéressée Janet Yellen, présidente de la Fed, d'avoir une démarche progressive, de prévenir les marchés, pour réduire le choc. Nous pouvons tout faire pour minimiser les chocs, mais nous ne pouvons jamais être sûrs.

Évidemment, cette situation est difficile pour les assureurs, qui ont l'habitude de vendre des produits avec des taux d'intérêt positifs, même si ces derniers ont baissé progressivement. 1 200 milliards d'euros sont gérés par l'assurance-vie, dont 70 % en contrats en euros. La contrepartie est, au moins pour moitié, obligataire, donc soumis aujourd'hui à des taux très bas. Le risque de taux se gèrera dans la durée, avec des protections, et sans garantie qu'il n'y ait jamais de choc.

M. François Marc. – L'économie tarde à redémarrer, alors que la sphère financière connaît un dynamisme important.

Vous nous avez expliqué comment vous procédez – et nous pouvons être rassurés sur vos méthodes. Je souhaite néanmoins vous interroger concernant les prescripteurs. Aujourd'hui, dans cette sphère financière, le charlatanisme tend à se développer, notamment sur internet. Les actions entreprises pour mettre hors d'état de nuire ces prescripteurs vont-elles assez loin, notamment lorsque les sommes en jeu sont faibles mais peuvent concerner un très grand nombre de personnes ?

Par ailleurs, disposez-vous de certaines informations de nature à rassurer nos électeurs concernant les transactions à haute fréquence et sur le marché agricole ?

S'agissant de votre mission de surveillance, j'ai le sentiment qu'un nombre croissant de fausses informations sont diffusées afin de provoquer des altérations brutales sur les marchés financiers et de générer artificiellement des plus-values. Face à ce phénomène, disposez-vous des moyens nécessaires pour agir efficacement ?

Enfin, quels sont les indicateurs sur lesquels les parlementaires pourraient s'appuyer afin d'apprécier la performance de l'AMF, dans l'esprit de la LOLF ?

M. Francis Delattre. – Je m'interroge sur trois points.

Tout d'abord, j'ai pu constater dans le cadre de mes attributions que nous avons un réel problème de défiance en matière d'innovation et de financement des petites et moyennes entreprises. Ces sujets font-ils l'objet d'une attention particulière de l'AMF ?

Par ailleurs, je constate que la régulation croissante du système bancaire classique en Europe semble s'accompagner d'un développement du système bancaire parallèle, notamment dans les pays anglo-saxons. Cette évolution fait-elle l'objet d'un contrôle approfondi, notamment dans le cadre des travaux menés par les instances internationales ?

Enfin, la BCE avait annoncé qu'elle ferait preuve d'une certaine sélectivité dans le cadre des achats de dette publique. Avez-vous été informés des critères choisis par la BCE ?

M. André Gattolin. – Je souhaite vous interroger concernant la régulation des dérivés agricoles. La spéculation financière joue un rôle important concernant la volatilité des prix agricoles, qui est dévastatrice pour l'accès à la nourriture des populations les plus fragiles. Aussi, trois articles ont été adoptés dans le cadre de la loi bancaire de 2013 afin que les acteurs intervenant sur les dérivés agricoles soient soumis à des limitations de leurs positions. Ce mécanisme de régulation doit être mis en œuvre par l'AMF à partir du 1^{er} juillet prochain. Quel est l'état d'avancement de la mise en place de ce dispositif ? Une évaluation de son efficacité est-elle prévue, afin notamment de déterminer si les niveaux choisis pour les limites de position sont pertinents ?

M. Richard Yung. – Ma question porte sur les sanctions. Comme vous l'avez indiqué, le montant des amendes infligées en 2014 constitue un nouveau record. Si l'on ne peut que se réjouir de cette tendance, il est difficile de juger si les sommes en jeu - 30 millions d'euros – sont réellement significatives, au regard notamment des amendes infligées par les régulateurs américains. En la matière, il semble que la France continue de jouer dans la cour des petits – mais peut-être avez-vous des éclaircissements à nous apporter sur ce point ?

Par ailleurs, concernant le secteur bancaire, je remarque que les européens ont réussi à se doter de moyens considérables de surveillance et de contrôle. Ne pensez-vous pas qu'une démarche semblable est aujourd'hui nécessaire pour les marchés de capitaux ? La mise en place d'une autorité centrale plus forte que l'AEMF – dont les pouvoirs de régulation et de sanction sont limités – ne serait-elle pas nécessaire ?

M. Maurice Vincent. – En matière d'assurance-vie, les risques semblent aujourd'hui difficilement quantifiables, notamment en cas de hausse forte et brutale des taux d'intérêt. Estimez-vous que les mécanismes de protection des épargnants actuellement prévus par la législation française – et notamment le niveau de la garantie des placements – sont suffisants et crédibles ?

Par ailleurs, nous avons le sentiment que la solidité des banques françaises est relativement forte. Ce sentiment a été renforcé par l'adoption de la loi bancaire, qui prévoit le cantonnement des activités spéculatives au sein de filiales séparées. Cette impression vous semble-t-elle justifiée ?

Mme Michèle André, présidente. – Ma première question concerne la cession des actifs significatifs. En 2014, Vivendi a cédé SFR à Altice et Alstom a cédé ses activités énergétiques à General Electric. Or il est apparu que ce type de cessions, bien qu'elles aient une incidence notable sur la vie de l'entreprise, étaient assez peu encadrées, s'agissant en particulier des informations délivrées aux actionnaires et aux investisseurs. Philippe Marini avait d'ailleurs déposé, dès juin 2014, une proposition de loi visant à rendre obligatoire le dépôt d'une OPA en cas de cession d'un actif significatif. Vous nous aviez annoncé l'année dernière la mise en place d'un groupe de travail sur ce sujet au sein de l'AMF. Pouvez-vous nous présenter les réflexions de l'AMF en la matière ?

Ma deuxième question porte sur le *trading* à haute fréquence. À la suite de la loi de séparation bancaire de juillet 2013, le règlement général de l'AMF a été modifié pour obliger les acteurs à une plus grande traçabilité des transactions à haute fréquence. Ce dispositif fonctionne-t-il ? Avez-vous les moyens d'analyser la masse d'informations ainsi reçues ? Ce dispositif pourrait-il être étendu à l'échelle européenne, le marché français ne représentant qu'une petite partie du *trading* à haute fréquence en Europe, y compris pour les titres de sociétés françaises ?

M. Gérard Rameix. – Concernant les prescripteurs, même sur des affaires portant sur des sommes modiques, nous sommes capables d'aller à la sanction et de vérifier que les systèmes de déontologie des prestataires sont satisfaisants. Ainsi, sur le Forex, l'action menée par l'AMF cible l'ensemble des investisseurs susceptibles d'être pris au piège, y compris pour des sommes modestes.

Le redémarrage observé sur le marché des actions est positif sur le plan économique car les sociétés peuvent de nouveau y trouver des fonds propres. L'AMF s'en félicite tout en veillant à la qualité des informations données à cette occasion.

Concernant la lutte contre le charlatanisme, nous avons considérablement augmenté les efforts en direction des épargnants individuels, dans le cadre notamment de notre activité de médiation. La médiatrice de l'AMF parvient dans de nombreux cas à trouver des arrangements lorsqu'il y a eu dérapage. Par ailleurs, nous avons des équipes de spécialistes dont le rôle est d'apporter la preuve que certaines personnes ont fait le choix délibéré de diffuser une information trompeuse afin d'augmenter leurs profits. La répression sur internet est néanmoins complexe, notamment en cas d'extraterritorialité.

Concernant les produits agricoles, les dispositions prévues par la loi bancaire en la matière vont entrer en application. En conséquence, l'AMF a procédé à l'adaptation des textes en vigueur et contrôlera le respect des limites de position sur ces marchés à partir du 1^{er} juillet. À titre d'exemple, s'agissant des livraisons de blé, nous avons un marché de produits dérivés qui est devenu important au plan mondial, ce qui conduit l'AMF à faire preuve d'une vigilance particulière en la matière.

S'agissant du *trading* haute fréquence, je suis personnellement assez critique à l'égard de cette pratique, mais je reste tout de même lucide.

Je suis critique car je ne crois pas à l'effet fondamentalement bénéfique allégué par les acteurs du *trading* haute fréquence, qui expliquent apporter de la liquidité et permettre une meilleure exécution des ordres. Cela est probablement vrai dans certaines circonstances de marché mais cela se paye par des risques assez importants.

Je suis lucide car il s'agit d'une activité totalement internationale : on ne peut donc agir dans un seul pays. On n'est pas en mesure de l'interdire unilatéralement et le droit européen ne le permet pas.

Sachez cependant que tout ce qui a été voté par le législateur dans la loi de régulation bancaire est mis en œuvre. Nous avons reçu plus de 400 déclarations d'algorithmes de *trading* haute fréquence ou non. Nous bénéficions également d'une disposition que vous avez votée qui oblige les personnes qui recourent à ces algorithmes à les conserver, ainsi que les données y afférent, pendant une période de cinq ans. Cela a pu être utile dans certaines enquêtes.

Nous sommes en Europe un des régulateurs les plus motivés pour travailler sur le *trading* haute fréquence. Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus car il y a des affaires en cours. Ce sont en tout cas des dossiers très difficiles à traiter, tant sur le plan technique que juridique. Nos équipes travaillent à contrôler que le *trading* algorithmique ne verse pas dans la manipulation de cours qui consisterait par exemple à pratiquer le *layering* ou à encombrer le carnet d'ordres d'une manière qui en donne une fausse image.

Je ne peux pas vous dire que nous sommes capables de détecter toutes les anomalies dès qu'on nous transmet un algorithme ou qu'on nous signale que quelqu'un en utilise un, parce que je pense que vous ne me croiriez pas. Nous ne disposons pas des moyens suffisants, même si nous avons une expertise en la matière. Lorsqu'une anomalie est repérée sur le marché, nous essayons de remonter à la source. Cela prend des semaines, voire des mois, et consomme beaucoup de ressources.

Notre deuxième combat est de nous assurer que les dispositions introduites dans la directive MIF 2, avec d'ailleurs une argumentation française forte, soient effectives. Il s'agit, par exemple, de l'élargissement du pas de cotation ou, et c'est sans doute le point le plus important, de l'encadrement de la fréquence de variation des ordres. Nous avons proposé à l'AEMF une méthode pour essayer de réguler les excès en matière d'annulation d'ordres et nous espérons obtenir un consensus sur ce sujet.

Nous poussons pour que les règles évoluent. Cela est favorisé par le fait qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, après une période d'acceptation facile de ce type de techniques, il y a maintenant des doutes certains chez certains acteurs. Cela est surtout vrai aux États-Unis.

Sur les indicateurs de performance, ce n'est jamais très simple. Ils sont souvent à regarder dans la durée. Par exemple, le montant des pénalités prononcées peut être important une année à cause d'une très grosse affaire et moins une autre année, sans que cela ne reflète un relâchement du régulateur. Ceci dit, ces indicateurs rendent compte de notre activité, nous les utilisons en interne et vous les trouverez à la fin du rapport annuel. Nous sommes sous forte tension. Nos personnels sont reconnus sur la place de Paris comme à l'étranger comme étant de grande qualité, mais ils sont très sollicités, car la régulation est de plus en plus complexe, s'étend à des domaines très variés et fait face à des défis juridiques très importants.

La contestation est très forte quand nous avançons une argumentation juridique. Il faut donc construire des dossiers très solides.

Francis Delattre m'a interrogé sur les financements nouveaux et le fond innovation. Nous ne régulons ce domaine que par l'enregistrement des sociétés et des fonds de capital-risque ou de capital-développement. Nous ne portons pas de jugement économique et nous n'avons pas de levier économique direct pour agir sur le montant des investissements. Je suis cependant assez optimiste. Le capital-risque a connu un trou d'air, tant au niveau des levées de fonds que des investissements, à cause des chocs financiers intervenus depuis 2007. On constate une reprise en 2014, même si on n'a pas tout à fait retrouvé le niveau antérieur à la crise. Cela concerne tous les segments et pas seulement celui que vous visez. Ce secteur est dynamique : il y a eu de beaucoup de sorties, notamment en bourse, ce qui permet de réinvestir ; la BPI est active ; les fonds d'amorçage marchent plutôt bien. La difficulté est que, parfois, on encourage et on soutient le démarrage d'un projet, mais que l'on a du mal à réaliser des levées de 5 à 20 millions d'euros pour poursuivre le développement.

Le paradoxe de l'époque, c'est que l'on a besoin de remettre de l'ordre chez les grands acteurs financiers, qui doivent prendre moins de risque d'intermédiation et se garder des effets de bilan dus aux taux d'intérêt, et que l'on doit protéger les épargnants qui sont assez averses au risque, mais qu'en même temps les économistes disent qu'il faut favoriser l'investissement risqué.

Je crois que l'on aura un système financier sain quand on aura une hiérarchie de placements avec une hiérarchie de rapports rendement-risque qui soit intelligible pour l'épargnant. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui : il y a des gens qui prennent des risques inconsidérés et d'autres qui auraient pu profiter de la très bonne tenue du marché actions depuis deux ans et qui ne l'ont pas fait parce qu'ils avaient peur. Il y a cette contradiction, mais l'AMF ne régule pas les flux de placement. Elle est simplement chargée de faire en sorte que les conditions soient les meilleures.

S'agissant du *shadow banking*, il y a de nombreux compartiments et nous sommes particulièrement vigilants aux fonds monétaires que nous régulons. Nous pensons que les fonds dits « à valeur constante », qui donnent l'illusion au porteur de parts qu'il est garanti à la baisse alors que ce n'est pas le cas, sont dangereux. Nous menons une croisade contre ces « constant NAV » (*net asset value*), avec un succès qui n'est pas encore total, mais nous marquons tout de même des points. Je suis d'accord avec vous sur le fait que les *hedge funds* représentent encore un risque. Ils sont régulés en grande partie par le fait qu'ils ont besoin des banques pour fonctionner. Lorsque la régulation bancaire est sérieuse, elle limite l'exposition des banques aux risques sur les *hedge funds*. Toutefois, je fais partie de ceux qui pensent que le levier important que peuvent employer ces fonds constitue un facteur de risque qu'il convient de limiter. La directive AIFM permet, en Europe, d'avoir des informations sur les actifs gérés et donc des risques présents dans les bilans. Je pense que l'on devra développer cette approche et la généraliser à tous les fonds. En réponse aux questions sur les risques, je dirais qu'il faut que l'on soit capable d'avoir une vision consolidée sur les grandes gestions, la gestion française étant l'une des plus importantes d'Europe.

Sur les critères de rachat de dettes souveraines, je ne serai pas très bavard car ce n'est pas mon domaine de compétence. Ces critères sont annoncés et ont été assez souvent commentés par Christian Noyer.

M. Francis Delattre. – Les banques françaises n'y vont pas trop !

Mme Michèle André, présidente. – Cela ne relève pas vraiment de la compétence de l'AMF.

M. Gérard Rameix. – Cette action est avant tout macro financière : l'objectif est de faire baisser les taux d'intérêt. Cet effet, nous l'avons en France comme ailleurs. Les taux sont à un niveau qui aurait paru inconcevable il y a encore deux ans.

Sur les cessions d'actifs significatifs, nous avons publié le rapport du groupe de travail conduit par Christian Schricke, membre du collège de l'AMF. Nous préconisons de préciser le code AFEP-MEDEF sur ce point et faisons quelques recommandations dont nous souhaitons qu'elles servent de guide dans ces opérations.

Nous n'avons pas privilégié la voie législative considérant qu'elle serait un peu rigide pour des opérations qui restent rares, même si nous en avons eu deux coup sur coup.

Nous préférons donner des critères de gouvernance : le rôle des administrateurs indépendants, les procédures suivies, l'information donnée, étant entendu que des textes existent déjà pour les sociétés que nous régulons et auprès desquelles nous pouvons agir directement, ce qui n'était pas le cas de celles concernées par les dernières opérations de cession. Le groupe de travail a défini des critères, que nous allons préciser dans une recommandation, devant conduire le conseil d'administration à demander la position de l'assemblée générale sur la cession en question.

Nous pensons qu'il faut donner plus d'informations et une voix à l'assemblée générale, mais nous proposons, au moins dans un premier temps, de le faire par un dispositif de droit souple.

Sur la question du montant des sanctions, il est très difficile de l'apprécier de façon abstraite et de manière comparative. Sur le terrain des infractions de marché, l'AMF est le régulateur le plus répressif en Europe continentale. Les montants que vous avez en tête portent sur des infractions qui, pour l'essentiel, n'entrent pas dans le champ de compétence du régulateur financier : il s'agit de dysfonctionnements très graves au sein des banques sanctionnés par des régulateurs prudentiels.

Pour autant, nous avons aujourd'hui les moyens, si nous constatons des infractions particulièrement graves, d'imposer une sanction qui va jusqu'à dix fois le profit retiré ou à 100 millions d'euros. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution avait pour tradition d'infliger de faibles amendes car elle s'efforçait de modifier les comportements. Elle s'est organisée avec une commission des sanctions sur le modèle de l'AMF. Dans les premières années, les montants sont restés assez faibles. Récemment, la commission des sanctions a été saisie du sujet des contrats d'assurance vie en déshérence pour lequel des amendes de plusieurs dizaines de millions d'euros ont été prononcées.

Il est vrai que, en pratique, le taux retenu, à savoir deux à trois fois le profit retiré de l'infraction est inférieur au plafond théorique de dix fois. Peut-être la pratique va-t-elle évoluer dans les années à venir ; ce n'est pas à moi de me substituer à la commission des sanctions. On peut toutefois penser que l'évolution à la hausse des sanctions va se poursuivre.

Enfin, sur la question de l'assurance-vie, je ne voudrais pas parler à la place du régulateur compétent, même si je siège au collège plénier de l'ACPR. L'impératif, c'est de garantir que, en cas de pertes sur les marchés obligataires, les engagements à l'égard des

assurés soient tenus. Il est possible que, en situation de crise, la rémunération attendue ne soit pas fournie. En général, il n'y a pas – et c'est heureux – d'engagement juridique. Quelques assureurs, surtout dans d'autres pays, ont proposé des contrats avec des planchers de rémunération fixe qui apparaissent très dangereux. À ma connaissance, ces produits n'ont pas été distribués en France. À court terme, il n'y a donc pas d'inquiétude majeure à avoir sur la solidité du bilan des assureurs. Néanmoins, les masses sont considérables et méritent donc toute notre vigilance.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie de vos réponses.

La réunion est levée à 12 h 22

Jeudi 28 mai 2015

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2014 – et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2014

La réunion est ouverte à 8 h 33.

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaite la bienvenue à Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes ainsi qu'aux magistrats qui l'accompagnent pour cette audition que nous avons dû décaler par deux fois en raison des cérémonies d'hier au Panthéon.

Le Premier président va nous présenter, comme chaque année, deux documents précieux pour la préparation de l'examen du projet de loi de règlement, auquel la commission des finances est très attachée : l'acte de certification des comptes de l'État pour 2014 et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2014.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Comme chaque année, je suis très heureux d'être entendu par votre commission, au moment de la publication des travaux que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) commande à la Cour des comptes de produire pour le Parlement, en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux portent respectivement sur les comptes et le budget de l'État en 2014.

Consacrés uniquement à l'État pour le dernier exercice clos, ces travaux ne portent pas sur les autres administrations publiques. Ils vous apporteront un matériau utile pour l'analyse des comptes et du budget de l'État. Le rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui couvre l'ensemble des administrations publiques et sera public fin juin, vous apportera des informations complémentaires et actualisées. L'exercice est parfois frustrant mais ce décalage dans le temps est nécessaire.

Je suis accompagné pour vous présenter ces rapports de Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation inter-chambres chargée de leur préparation, et Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes.

Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés, pour l'acte de certification, par des équipes animées respectivement par Dominique Pannier, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, et, pour le rapport sur le budget de l'État et 2014, par les équipes animées par Catherine Périn, conseiller maître, Sébastien Justum, auditeur, et Louis-Paul Pelé, rapporteur. Les contre-rapporteurs étaient respectivement Jean-Pierre Laboureix et Christian Charpy, conseillers maîtres.

Je vais vous présenter le contenu de ces deux documents, qui synthétisent chacun un travail très riche, avant de répondre à vos questions. Auparavant, je souhaite mentionner devant vous une innovation ayant accompagné la publication de ces travaux. En effet, pour la première fois, la Cour des comptes a profité de cette occasion pour mettre en ligne sur son site des données publiques, répertoriées sur la plateforme « *data.gouv.fr* », notamment relatives à l'exécution budgétaire, de 2012 à 2014, mission par mission, programme par programme, action par action, mais aussi du bilan et du compte de résultats, de 2006 à 2011. Cette mise en ligne permet à chacun d'accéder à ces informations dans un format numérique directement et librement réutilisable, afin de réaliser des infographies ou encore refaire les calculs de la Cour des comptes! Cela s'inscrit dans une démarche globale de l'État de plus grande ouverture des données publiques et d'une gouvernance publique plus transparente, en cohérence avec les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Depuis 2006, en application des dispositions de la LOLF, la Cour des comptes a procédé, à neuf reprises, à un examen approfondi des comptes de l'État. Arrêtés par le ministre des finances, ces comptes sont intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous est soumis par le Gouvernement.

L'acte de certification porté à votre connaissance a pour objet de vous fournir une information, une opinion motivée sur la régularité, la sincérité et la fidélité de l'image que donnent les documents produits par l'État sur sa situation financière.

Trois chiffres-clés permettent d'appréhender synthétiquement le bilan de l'État au 31 décembre 2014. Premièrement, le passif total s'élève à environ 2 000 milliards d'euros. Deuxièmement, le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros – la situation nette de l'État est donc négative d'environ 1 000 milliards d'euros. Enfin, les engagements hors bilan de l'État dépassent 3 000 milliards d'euros.

En 2014, pour la neuvième fois depuis 2006, la Cour des comptes assortit de réserves la certification des comptes de l'État, dont, en particulier, cinq réserves substantielles ayant le même libellé que l'an dernier.

Trois d'entre elles présentent ainsi un caractère systémique.

Premièrement, le système d'information financière de l'État, constitué de Chorus et de plus de trois cents autres applications informatiques, reste complexe, coûteux, peu sûr et exposé à des risques d'erreur.

Deuxièmement, les ministères peinent encore à organiser et à piloter de manière satisfaisante leurs dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne.

Troisièmement, la comptabilisation des produits régaliens, c'est-à-dire du produit des impôts, pâtit des insuffisances des données fiscales et des contrôles qui leur sont appliqués.

Les deux autres réserves concernent, d'une part, les actifs et passifs du ministère de la défense et, d'autre part, les immobilisations financières de l'État.

S'agissant des actifs et passifs du ministère de la défense, des incertitudes persistent sur les inventaires de stocks et de matériels, sur l'évaluation de ces biens, et sur le recensement et l'évaluation par le ministère de ses actifs immobiliers.

Pour ce qui est des immobilisations financières de l'État, il n'est pas possible de se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

La synthèse de l'acte de certification comporte un tableau retraçant l'évolution des réserves dans le temps et met ainsi en évidence les efforts réalisés par l'administration depuis 2006, premier exercice soumis à la certification, qui ont permis la levée progressive de réserves substantielles. Au départ, nous avons treize réserves dont onze étaient substantielles.

Le fait que les réserves substantielles pour l'exercice 2014 soient, comme l'année dernière, au nombre de cinq et qu'elles aient le même libellé ne veut pas dire que rien n'a changé sur le fond, ni qu'aucun progrès n'a été enregistré, ni qu'aucun constat d'audit nouveau n'est apparu.

La stabilité globale apparente cache en réalité une poursuite de la dynamique d'amélioration de ce que l'on appelle parfois la « qualité comptable ». La Cour des comptes a ainsi constaté de multiples évolutions qui vont dans le bon sens. Tout d'abord, trente-sept parties de réserves font l'objet d'une levée dans l'acte, dont près de la moitié (dix-sept levées) porte sur la réserve n° 4 concernant les actifs et passifs du ministère de la défense, notamment l'évaluation des stocks de munitions, des biens mis à la disposition d'industriels et des coûts de démantèlement des réacteurs des sous-marins nucléaires, et du porte-avions Charles-de-Gaulle.

D'autres levées interviennent sur des sujets anciens et sensibles, tels que l'évaluation de la quote-part de la France au FMI ou la comptabilisation des contrats de désendettement et de développement.

Nous sommes conscients et attentifs au fait que la production des comptes certifiés demande un effort aux administrations, qui paraît toutefois particulièrement utile car, d'une part, il permet d'accroître la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur, et, d'autre part, il est un levier décisif de modernisation de l'organisation et du fonctionnement des administrations.

Une publication de la Cour des comptes, prévue pour sortir d'ici la fin de l'année 2015 ou le début de 2016, devrait dresser le bilan, dix ans après, de la mise en place de la comptabilité générale de l'État ainsi que des perspectives d'évolution suggérées pour tirer pleinement partie de cette innovation, en particulier dans la gestion publique.

S'agissant maintenant du rapport sur le budget de l'État en 2014, il apporte un éclairage sur les finances de l'État, par l'analyse de l'exécution budgétaire sous deux perspectives : par rapport à l'exécution de l'année précédente, en l'occurrence 2013, d'une part, au regard des prévisions qui figurent dans la loi de finances initiale de l'année, d'autre part. Assorti de cinquante-neuf analyses de la gestion des missions budgétaires, de deux analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et, ce qui est nouveau de cette année, d'une analyse des dépenses fiscales, soit plus de 2 000 pages au total, il devrait vous

apporter une information riche, dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement. Le rapport mis en ligne sur le site de la Cour des comptes comportera des liens directs vers chacune de ces analyses, pour en faciliter l'exploitation.

Ce rapport ne traite que du seul budget de l'État en 2014 et non de l'ensemble des finances publiques. Celui de juin sur la situation et les perspectives des finances publiques apportera un regard portant sur l'ensemble des administrations publiques et reviendra de façon détaillée sur les risques qui pèsent sur l'exercice 2015, en dépenses et en recettes.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2014, la Cour des comptes a dressé quatre constats : la réduction du déficit budgétaire a été interrompue ; la dette de l'État a continué de progresser à un rythme soutenu ; les recettes fiscales se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions ; les dépenses de l'État ont été stabilisées, moyennant des opérations budgétaires parfois contestables.

En premier lieu, s'agissant de la réduction du déficit budgétaire, amorcée depuis 2010 et interrompue en 2014, celui-ci s'élève ainsi à 85,6 milliards d'euros, soit une hausse de 10,7 milliards d'euros par rapport à 2013 et ce qui représente plus de 3 mois de dépenses du budget général.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, ce ne sont pas les dépenses exceptionnelles, notamment le lancement du deuxième programme d'investissements d'avenir, qui seraient responsables de cette hausse puisque, même retraits de ces dépenses, le déficit augmente de 5,5 milliards d'euros par rapport à 2013.

La croissance et l'inflation, plus faibles que prévu, ont affecté fortement l'exécution du budget.

D'une part, les prévisions de recettes ont certainement été calculées de façon trop optimiste. Les recettes totales nettes, après remboursements et dégrèvements d'impôts, ont diminué de 6 milliards d'euros par rapport à 2013. C'est une situation inhabituelle puisqu'il s'agit de la première baisse observée depuis 2009.

D'autre part, les ajustements en dépenses ont été trop tardifs et insuffisants pour contenir le dérapage du solde budgétaire, les dépenses nettes du budget général ayant ainsi augmenté de 4,2 milliards d'euros.

En deuxième lieu, la dette de l'État a continué de progresser à un rythme soutenu en 2014. Elle a, en effet, atteint 1 528 milliards d'euros à la fin de l'année, contre 1 457 milliards d'euros fin 2013, soit une augmentation de 71 milliards d'euros en seulement un an. En conséquence, compte tenu du renouvellement des emprunts arrivant à échéance, l'État a connu un besoin de financement total de 179 milliards d'euros, ce qui représente un montant supérieur aux prévisions.

Le besoin de financement en 2015 devrait atteindre un montant encore plus élevé, avec 188 milliards d'euros, ce qui s'explique notamment par l'arrivée à échéance des emprunts contractés au plus fort de la crise.

La charge de la dette, qui s'est élevée à 43,2 milliards d'euros en 2014, continue de baisser, avec 1,7 milliard d'euros de moins qu'en 2013, grâce à des taux d'intérêt exceptionnellement bas. Toutefois, ces taux d'intérêt nominaux très bas ne garantissent pas la soutenabilité de la dette. En effet, en 2014, la seule stabilisation du poids de la dette dans le

produit intérieur brut (PIB) aurait nécessité de limiter le déficit à 11 milliards d'euros, soit un montant sept à huit fois moins élevé que celui constaté (85,6 milliards d'euros).

En outre, il existe un risque que ces taux d'intérêt bas n'agissent comme des anesthésiants, empêchant l'État de prendre les décisions propres à redresser les comptes publics. Le réveil n'en serait que plus douloureux.

En troisième lieu, la Cour des comptes a observé qu'en 2014, les recettes fiscales nettes se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions, avec 274,3 milliards d'euros, soit 9,7 milliards d'euros de moins que prévu. Ce constat s'explique avant tout par plusieurs mesures importantes de diminution des recettes fiscales adoptées par le Parlement.

Ainsi, plusieurs mesures ont réduit le rendement de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de 11,3 milliards d'euros, notamment l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et de l'emploi (CICE), pour un montant de 6 milliards d'euros.

En outre, la réduction de l'impôt sur le revenu issue de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a engendré un coût de 1,3 milliard d'euros.

Par ailleurs, les prévisions de recettes fiscales en loi de finances initiale restent toujours aussi fragiles. En effet, pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la prévision initiale, les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement ayant été trop optimistes et l'estimation de l'élasticité des recettes par rapport à la croissance fixée à un niveau trop élevé, puisqu'elle avait été prévue à 1,3 et qu'elle a finalement été constatée à -0,1. La Cour des comptes formule donc, à nouveau, la recommandation de continuer à renforcer la qualité et la transparence des prévisions de recettes fiscales, même si quelques pas en ce sens ont été réalisés.

La Cour des comptes relève deux points *a priori* positifs s'agissant des recettes fiscales, pour malgré tout les nuancer.

D'une part, en matière de lutte contre la fraude fiscale, le nouveau service de traitement des déclarations rectificatives a permis d'encaisser 1,7 milliard d'euros, soit 300 millions d'euros de plus que prévu en loi de finances initiale. Cette bonne nouvelle doit toutefois être nuancée puisque ce surcroît de recettes n'a pas permis, contrairement aux prévisions, de compenser le coût de la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu adoptée dans la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014.

D'autre part, s'il est positif, par rapport à la tenue des recettes, que les dépenses fiscales aient été revues à la baisse, en raison du moindre coût du CICE, avec 6,5 milliards d'euros constatés au lieu des 9,8 milliards d'euros prévus, il convient de relever que le montant des dépenses fiscales, hors CICE, avait été revu à la hausse à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015. Plus généralement, la Cour constate que la maîtrise des dépenses fiscales reste déficiente, l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses continuant à relever de l'exception et étant rarement le fait des administrations.

Enfin, en quatrième lieu, les dépenses de l'État ont été stabilisées en 2014, ce qui constitue un progrès même si la Cour des comptes n'obtient pas tout à fait les mêmes résultats que l'exécutif qui constatait pour sa part une baisse des dépenses. Toutefois, cette stabilité a été obtenue au prix parfois d'opérations budgétaires contestables.

D'un point de vue méthodologique, je rappelle que, pour apprécier l'effort réalisé en termes de maîtrise de la dépense, il est nécessaire de raisonner sur des périmètres comparables. Plusieurs retraitements sont donc nécessaires, à l'instar des dépenses exceptionnelles qui doivent en être exclues, telles que les programmes d'investissements d'avenir (PIA) et le financement du mécanisme européen de stabilité et de la Banque européenne d'investissement. De manière symétrique, il faut réintégrer les décaissements réalisés par les opérateurs pour le compte de l'État dans le cadre des PIA.

Si la Cour constate la stabilité des dépenses de l'État entre 2013 et 2014, grâce à une charge de la dette en recul de 1,7 milliard d'euros entre ces deux années, il convient d'être conscient que certains postes de dépenses croissent de nouveau. Ainsi en est-il des dépenses de personnel qui augmentent globalement de 1 %, ce qui reste raisonnable par rapport à certaines hausses constatées par le passé, pour atteindre un montant de 80,6 milliards d'euros. La masse salariale connaît une légère progression en 2014, alors qu'elle avait été stabilisée en 2012 et 2013, et la contribution de l'État employeur au CAS « Pensions » continue, elle aussi, à augmenter de près de 3 %.

Les normes de dépenses, plus strictes, ont été respectées, moyennant toutefois des opérations budgétaires parfois contestables. Ainsi, si le plafond de la norme « 0 valeur » a été abaissé de 3,3 milliards d'euros, ce qui était ambitieux, la définition restrictive du périmètre de cette norme de dépense a conduit à l'exclusion de certaines dépenses, notamment celles issues des décaissements réalisés dans le cadre des PIA, soit 3,3 milliards d'euros.

Le dispositif dérogatoire mis en place pour les PIA a d'ailleurs été largement utilisé pour combler des insuffisances de crédits budgétaires, en particulier au profit du ministère de la défense à hauteur de 2 milliards d'euros.

Ces opérations de débudgétisation et de substitution de crédits dérogent aux principes fondamentaux d'annualité, d'universalité et d'unité budgétaires et peuvent fausser l'appréciation des résultats de l'exécution.

Par ailleurs, comme les années précédentes, la dépense a davantage été contenue par l'effet de la régulation infra annuelle que par des mesures pérennes. La réserve de précaution a ainsi atteint un montant inégalé de 9,3 milliards d'euros alors que la Cour des comptes constate *in fine* que les annulations, hors charge de la dette, se sont élevées à 4,3 milliards d'euros, soit un montant quasi identique à celui de 2013 (4,4 milliards d'euros). Les reports de charges sur 2015 sont, quant à eux, croissants, comme en atteste l'augmentation de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale.

S'agissant des conditions de l'exécution du budget de l'État en 2014, la Cour a observé, comme les années précédentes, des sous-budgétisations persistantes, notamment pour les opérations extérieures de la défense, l'hébergement d'urgence, les aides personnelles au logement, l'allocation adulte handicapé (AAH), l'aide médicale d'État (AME) ou encore le revenu de solidarité active (RSA).

Dans ce contexte, la Cour observe plusieurs incertitudes sur l'exécution du budget en 2015, par exemple l'évolution des recettes fiscales, avec la montée en charge du CICE et du pacte de responsabilité et de solidarité. La Cour constate également que la dette de l'État envers les organismes de sécurité sociale augmente, s'élevant ainsi à 368 millions d'euros à la fin de l'année 2014 contre 249 millions d'euros fin 2013. Le **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques** qui sera remis en juin prochain reviendra de façon

détaillée et complémentaire sur ces risques, pas seulement pour l'État mais bien sur le périmètre « toutes administrations publiques ».

S'agissant de la performance, la Cour des comptes remarque que la qualité des indicateurs s'améliore mais que les outils d'analyse font toujours défaut. Les résultats des indicateurs de performance devraient être rapprochés des coûts afin d'éclairer au mieux les choix budgétaires. C'est notamment le cas du suivi de la performance des missions prioritaires « Enseignement scolaire » et « Travail et emploi », dont les indicateurs n'ont pas été complétés pour mesurer les effets des moyens supplémentaires attribués.

Avant de conclure cette présentation, je veux évoquer le compte-rendu du suivi des recommandations contenues dans les précédents rapports sur le budget de l'État qui fait l'objet d'un développement détaillé à la fin du rapport.

Ce suivi met en évidence une meilleure mise en œuvre des recommandations, y compris pour celles formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2013 : en moins d'un an, près de deux tiers d'entre elles ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

La démarche de la Cour des comptes est donc bien comprise par l'administration : il s'agit à la fois d'un contrôle de l'exécution du budget de l'État et d'un accompagnement dans le sens de son amélioration continue. Je souhaite que ces échanges, positifs pour l'intérêt général, se poursuivent pour les recommandations n'ayant pas encore été mises en œuvre.

En conclusion, en 2014 comme en 2013, nos travaux mettent en évidence l'intérêt de faire des hypothèses prudentes pour l'appréciation des recettes, notamment fiscales. Nous constatons aussi les limites de la politique du « rabet » qui peut produire des effets pervers sur le fonctionnement de certains services régaliens. Elle illustre aussi l'absence de choix ou de priorités fortes fixés au niveau de l'État.

La soixantaine d'analyses par mission, qui sont jointes au rapport, sont riches en informations. Ainsi, la note portant sur la mission « Défense » détaille la sous-budgétisation ou l'absence de budgétisation de dépenses récurrentes et prévisibles, comme les opérations extérieures ou Louvois. L'analyse de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » conclut à la suppression de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui constitue une recommandation récurrente de la Cour des comptes. S'agissant de la mission « Justice », la Cour des comptes observe une sous-exécution des crédits accordés, alors même qu'elle est considérée par le Gouvernement comme prioritaire et que, dans le même temps, certaines réformes structurelles, comme la mise en place de la plateforme des interceptions judiciaires, n'ont pas toujours produit les effets escomptés.

En conclusion, lorsque la Cour des comptes a publié son rapport public annuel 2015, son premier message portait sur le décalage observé entre les annonces, les engagements et les résultats réellement obtenus au niveau de beaucoup de politiques publiques, et je sais que c'est une préoccupation que partage votre commission des finances. Qualité du service public ne rime pas forcément avec quantité de dépense publique.

L'examen du projet de loi de règlement constitue probablement la meilleure occasion pour le Parlement de vérifier la mise en œuvre effective des décisions prises et l'atteinte des objectifs fixés. Par ses travaux, la Cour des comptes souhaite vous apporter son

éclairage et contribuer à ce qu'une attention plus grande soit accordée à la performance réelle de l'action publique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'analyse de la Cour diffère parfois de celle du Gouvernement sur certains points : serait-elle plus objective ?

Certains des problèmes relevés sont récurrents : je pense par exemple aux sous-budgétisations chroniques de certaines missions ou à l'optimisme du Gouvernement quant aux prévisions de recettes fiscales. D'autres éléments, que Didier Migaud vient de souligner, sont nouveaux et extrêmement inquiétants, comme l'interruption de la diminution du déficit de l'État qui entraîne l'augmentation importante de l'encours de la dette. La maîtrise de la dépense, comme la Cour l'indique, a reposé sur des artifices comptables et sur l'augmentation des reports de charge et de la réserve de précaution : en d'autres termes, aucune réforme de structure n'a été entreprise.

Les dépenses de personnel, vous l'avez indiqué, ont augmenté – quoique faiblement – en 2014, à hauteur de 1 %. Pendant plusieurs années, la hausse des crédits de titre 2 a été contenue grâce aux efforts du ministère de la défense, qui a contribué à 80 % aux efforts de réduction de postes pour permettre des créations d'emplois dans d'autres ministères comme celui de l'éducation nationale. Il me semble qu'un sujet d'inquiétude découle du changement de contexte intervenu depuis le début d'année, avec une priorité désormais claire sur les questions de sécurité intérieure et extérieure et de récentes annonces en matière d'emploi militaire. Quels leviers vont-ils subsister pour maîtriser les dépenses de personnel ? Identifiez-vous un risque de dérapage ?

Vous avez souligné le caractère anesthésiant des faibles taux d'intérêt sur la dette souveraine que nous connaissons aujourd'hui. Or on ne peut exclure une remontée des taux. Disposez-vous d'une évaluation de l'impact budgétaire éventuel résultant d'une augmentation des taux d'intérêt de 1 % ?

Ma dernière question concerne la norme de dépenses : le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait, à ses articles 25 et 26, que soient transférées aux collectivités territoriales, en remplacement de subventions budgétaires, de nouvelles recettes fiscales. Dès lors que ces affectations n'ont pas pour contrepartie un transfert de compétences, il s'agit bien de remplacer des dotations budgétaires par des ressources fiscales, sans que cela n'ait d'impact sur la dépense. Les montants en jeu sont considérables et s'élèvent au total à plus de 1,7 milliard d'euros. Étrangement, ces dispositifs n'ont pas fait l'objet de mesures de périmètre pour neutraliser leur impact sur la norme de dépenses. Quelle est votre appréciation sur ces transferts de subvention budgétaire à ressource fiscale, non pris en compte dans la norme de dépenses ? S'agit-il, à vos yeux, d'une irrégularité pouvant remettre en cause la sincérité de la norme de dépenses ?

M. Serge Dassault. – Je voudrais vous dire bravo pour votre action, la sincérité de vos propos et votre clairvoyance, qui n'est malheureusement pas partagée par le Gouvernement. Comme vous le montrez, il n'y a actuellement aucune maîtrise des dépenses mais au contraire une permanente augmentation. L'État ne cesse d'inventer des dépenses et des recettes nouvelles, pour faire plaisir aux syndicats ou pour faire de l'action sociale, ce qui apparaît difficile dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons. La prime d'activité en fournit un bon exemple. Concernant le droit d'asile, pourquoi donner de l'argent aux gens qui viennent chez nous ? Qu'ils viennent chez nous, pourquoi pas, s'ils se tiennent bien – mais pourquoi leur donner des revenus ? On ne vend pas de bateau aux Russes pour des

raisons politiques et, dans le même temps, on augmente les dépenses. L'aide aux entreprises, c'est très bien, mais là aussi, il s'agit d'augmenter la dépense.

En somme, la dette s'accumule et, si les taux d'intérêt venaient à augmenter, nous serions foutus ! Nous pourrions connaître la cessation de paiement, comme les Grecs. La France est en risque de faillite.

M. Philippe Dallier. – La Cour des comptes a relevé que cet exercice 2014 marquait un coup d'arrêt à la réduction du déficit. Il me semble que l'exercice 2014 est marqué par une seconde caractéristique : jamais l'écart à la prévision n'a été aussi important par rapport à la dernière loi de finances rectificative. L'exécution est souvent analysée au regard de l'écart avec la loi de finances initiale. Je voudrais pour ma part évoquer les deux lois de finances rectificatives qui ont été votées en 2014. La Cour des comptes indique que les ajustements des dépenses aux moins-values de recettes ont d'abord été insuffisants, en première loi de finances rectificative, puis assez largement excessifs lors de la loi de finances rectificative de fin de gestion. Ainsi, les prévisions étaient beaucoup plus noires que le résultat : on annonçait en décembre un déficit de 4,4 % du PIB, qui finalement s'est élevé à 4 % du PIB – c'est mieux, mais cela reste mauvais.

Estimez-vous qu'au-delà d'inévitables difficultés de prévision, d'autres facteurs plus opportunistes ont pu intervenir pour expliquer ce soudain revirement en fin de gestion ? A-t-on essayé de fabriquer une fausse bonne nouvelle ? Il est tout de même surprenant que de telles imprécisions subsistent dans des prévisions associées à une loi votée fin décembre ! Peut-être l'administration de Bercy a-t-elle été en mesure de vous expliquer ces écarts lors de vos échanges ?

S'agissant du logement, comme chaque année – j'ai parfois l'impression de me répéter... – des sous-budgétisations sont manifestes sur les aides personnelles au logement et conduisent notamment à une nouvelle augmentation de la dette de l'État à l'égard du FNAL, pour des sommes désormais considérables. Au total, quel est selon la Cour des comptes le montant des reports de charges qui pèseront directement sur l'exercice 2015 et qui devraient d'ores et déjà être ajoutés aux dépenses prévues en loi de finances initiale ?

M. Vincent Delahaye. – Quand le Gouvernement ou l'opposition bataillent sur les chiffres, l'un comme l'autre peuvent être accusés d'un parti pris : ce n'est pas le cas de la Cour des comptes, et cela contribue à l'intérêt de vos travaux. Ces rapports devraient être connus de tous les Français et constituer la base de leur jugement sur la situation financière et budgétaire du pays.

Les réserves associées à la certification des comptes de l'État perdurent, mais plusieurs améliorations sont identifiées. À quelle échéance peut-on s'attendre à la levée des réserves au vu de la rapidité des progrès constatés ? La France est un des rares pays dont l'État fait certifier ses propres comptes, et cela constitue déjà un gros effort qui doit être reconnu, mais la levée des réserves serait une bonne garantie de la fiabilité des comptes pour le citoyen.

Par ailleurs, je rejoins Philippe Dallier sur les écarts de prévision : je suis effaré par leur ampleur, que ce soit par rapport à la loi de finances initiale ou au regard de la loi de finances rectificative – et ce d'autant plus que celle-ci est préparée et votée en fin d'année. Dans nos collectivités, les prévisions de décembre sont proches du résultat final.

M. Michel Bouvard. – Les analyses de la Cour des comptes me semblent particulièrement intéressantes en ce qu'elles permettent de porter un regard sur des séries et de regarder ce qui s'est passé dans la durée.

J'aimerais connaître votre point de vue sur l'évolution du rapport entre l'actif et le passif de l'État. Sur l'actif de l'État et ses engagements hors bilan, dispose-t-on d'une vision satisfaisante du côté des opérateurs ? Des engagements avaient été pris et des instructions données par le Premier ministre il y a quelques années pour mieux suivre leur parc immobilier et leur endettement : ces travaux ont-ils pleinement porté leurs fruits ?

Par ailleurs, quelle est votre appréciation quant au retour sur investissement des systèmes d'information de l'État ? Leur mise en place a entraîné des coûts. Quand ils ont été déployés, des engagements avaient été pris devant le Parlement : les systèmes d'information devaient permettre des économies en termes de fonctionnement et d'effectifs. Je pense en particulier à Chorus. Qu'en est-il réellement ?

S'agissant de l'exécution 2014, vous évoquez la démarche de performance. C'est un sujet qui appelle à l'humilité, car il a traversé plusieurs années et plusieurs majorités... Avez-vous constaté une amélioration de la procédure budgétaire en matière de performance ? Les conférences budgétaires et les conférences de performance sont-elles enfin conjointes, ou restent-elles différenciées ?

Concernant les sous-budgétisations chroniques sur les OPEX, l'aide médicale d'État (AME), l'hébergement d'urgence, j'aimerais savoir si elles ont tendance à se réduire ou au contraire à augmenter. Le Gouvernement tend-il vers plus de sincérité ou bien laisse-t-on « filer » la dépense ?

M. Didier Guillaume. – Entendre la Cour des comptes présenter ses observations présente l'avantage de placer chacun devant ses responsabilités. Depuis des années, ses analyses sont globalement les mêmes, qu'elles visent d'ailleurs un gouvernement de gauche ou un gouvernement de droite. Quelle que soit la politique conduite, l'objectif reste de réduire les déficits, la dette et les impôts tout en conservant notre modèle républicain. Cette double contrainte ne facilite pas le respect des observations de la Cour des comptes. On souhaite maintenir ou augmenter le budget de la défense, celui de la justice, celui de la police, celui de l'éducation nationale : ce sont des choix politiques. De même, je suis d'accord avec François Baroin qui s'exprimait à la radio ce matin : il faut être vigilant concernant les dotations aux collectivités territoriales.

S'agissant des dépenses de personnel, une hausse de 1 % en 2014 doit être considérée comme un exploit. C'est impossible de faire mieux à moins de réduire soit les rémunérations soit, de manière forte, les effectifs de fonctionnaires. Nous connaissons bien les contraintes liées aux dépenses de personnel dans les collectivités territoriales : y sont transférées des compétences croissantes en matière de routes, de revenu de solidarité active, de handicap, mais sans adjoindre à ces nouvelles compétences les dotations et les effectifs nécessaires. Ces collectivités sont ensuite pointées du doigt car leurs dépenses augmentent, mais comment pourraient-elles faire autrement ?

Vous avez dit que les taux d'intérêt bas jouaient un rôle anesthésiant et que les écarts favorables dans les prévisions pouvaient conduire à nous contenter de la situation. Personne dans cette commission ne s'en contente. Nous avons la volonté d'avancer. Les performances de l'État vont-elles, selon vous, s'améliorer, compte tenu des orientations

budgétaires prises ? Le pire serait que les choses n'avancent pas en termes d'efficacité économique. On ne peut pas laisser le pays dans cet état. Il n'est pas certain qu'une amélioration de la situation économique ait des effets positifs sur les finances publiques mais le citoyen, lui, en bénéficierait.

M. Richard Yung. – Je relève un paradoxe : les outils d'évaluation et de mesure s'améliorent, avec la création du Haut Conseil des finances publiques ou la certification des comptes de l'État. Mais cela ne suffit pas à éviter de traditionnelles querelles sur les chiffres, comme le montre votre dernier rapport. En dépit de cela, et c'est positif, vous avez certifié les comptes de l'État, certes avec cinq réserves substantielles mais qui évoluent à la baisse. Cela montre que les gouvernements, l'actuel mais pas seulement, tiennent compte de vos réserves pour améliorer la gestion publique.

Les systèmes d'information de l'État ne fonctionnent pas correctement, comme en témoigne l'une des réserves. Je pense à l'exemple des applications de gestion du ministère des affaires étrangères, que je connais bien : soit les outils sont développés en interne par l'administration qui n'est pas équipée pour le faire, soit ils sont confiés à des prestataires extérieurs et les résultats ne sont bien souvent pas meilleurs. Comment doter l'État de systèmes d'information rationnels et qui fonctionnent de manière satisfaisante ?

La réserve de précaution et les « rabots » me choquent profondément. Nous discutons sagement, chaque année, pendant trois semaines, d'un projet de loi de finances qui n'a pas de portée réelle à ce sujet : les réserves sont fixées à un taux de plus en plus important et sont souvent annulées. La Cour des comptes ne devrait-elle pas proposer des recommandations afin d'éviter ce mode de gestion qui, certes, vise à faire des économies mais qui place les administrations dans des situations difficiles ?

Le déficit structurel a été ramené à 2,1 %, soit le niveau le plus bas jamais enregistré depuis l'an 2000. Nous nous souvenons des critiques formulées devant notre commission par le vice-président de la Commission européenne Valdis Dombrovskis, ancien Premier ministre letton, qui disait avoir amélioré la situation de son pays en réduisant les salaires de 20 %. Qui osera baisser les salaires en France ? Nathalie Kosciusko-Morizet demande une baisse de 100 milliards d'euros d'impôts dès l'année prochaine, ce qui laisse admiratif. La Cour des comptes peut-elle nous dire si nous atteindrons l'objectif de 0 % de solde structurel en 2017 ?

M. Bernard Lalande. – Je souhaite faire part de mon étonnement devant les cinq réserves substantielles émises par la Cour des comptes. Deux en particulier me surprennent : la réserve relative à la comptabilisation des produits régaliens, dont on pourrait imaginer qu'ils font l'objet d'un suivi attentif, ainsi que celle ayant trait aux immobilisations financières. L'évaluation de ces dernières repose largement sur des données extérieures à l'État, telles que celles de grandes entreprises publiques comme EDF, GDF ou encore la Banque de France. Les informations fournies par ces entités ne sont-elles pas fiables ?

Mme Michèle André, présidente. – Nous constatons dans nos activités de contrôle le maintien de difficultés liées au progiciel Chorus. Comment améliorer la fiabilité de cet outil et son utilisation ?

Par ailleurs, les engagements hors bilan restent insuffisamment évalués. Un rapport de la Cour des comptes demandé par notre commission a donné lieu à la formulation

de recommandations en mai 2013 : des progrès ont-ils, selon vous, été accomplis depuis et quelles faiblesses subsistent-elles ?

En outre, nous partageons avec vous une certaine réserve quant aux débudgétisations que constituent ces investissements d'avenir. Un troisième programme est annoncé à l'horizon 2017, appelé de ses vœux par Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement. Quelles caractéristiques ce « PIA 3 » devra-t-il présenter pour ne pas encourir les mêmes critiques que celles que vous avez adressées au « PIA 2 » ?

M. Didier Migaud. – Merci Madame la Présidente, je vais m'attacher à répondre à vos nombreuses questions et le président Raoul Briet, qui m'accompagne, pourra vous fournir des précisions complémentaires.

Tout d'abord, il est utile de préciser que la certification des comptes de l'État et le contrôle de l'exécution des comptes de l'État sont deux exercices qui ont des logiques et des finalités différentes. La France n'est pas le seul pays en Europe à certifier ses comptes, le Royaume-Uni aussi, et il me semble qu'il a d'ailleurs formulé six réserves sur le dernier exercice. Aux États-Unis, la certification existe mais ils s'estiment dans l'incapacité de certifier leurs comptes, en raison principalement du budget du Pentagone... En ce qui concerne l'Allemagne, elle ne pratique pas la certification, mais il est vrai que ses comptes sont plus robustes et que la nécessité de maîtrise de la dépense y fait davantage consensus !

Il y a tout de même des progrès réalisés depuis quelques années, puisque la Cour des comptes ne formule plus que cinq réserves contre treize lors de la première certification.

S'agissant des systèmes d'information, vous avez été plusieurs à vous interroger sur Chorus. Le basculement sur Chorus est plutôt globalement positif : la difficulté principale réside dans le fait que les administrations ont du mal à utiliser toutes les potentialités du logiciel. Il faudrait donc investir davantage, tout en étant attentif à l'efficacité des investissements réalisés. La question des relations avec d'autres systèmes d'information existant devra du reste aussi être examinée. Il est vrai, en tout cas, que des problèmes se posent, notamment en ce qui concerne l'évaluation des immobilisations financières que nous avons toujours du mal à identifier correctement.

Plusieurs de vos questions seront développées dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, notamment les risques qui pèsent sur l'exercice 2015 mais aussi l'impact budgétaire des taux. À l'évidence, une augmentation des taux a une incidence budgétaire, même si elle n'est pas immédiatement perceptible du fait de l'échelonnement de différentes durées ou échéances. Mais nous avons déjà calculé qu'une augmentation des taux de 100 points de base aurait un impact de 2,5 milliards d'euros sur le budget de l'État, ce qui n'est pas rien.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, nous aurons l'occasion d'aborder ce sujet plus précisément en juin et en octobre dans le rapport sur la situation des finances locales. Ce que nous constatons en 2014, c'est que les transferts de l'État en direction des collectivités territoriales n'ont pas diminué et ont même légèrement augmenté, contrairement à ce que l'on entend !

M. Didier Guillaume. – Exactement.

M. Didier Migaud. – Vous le savez en 2014, la réduction des dotations aux collectivités territoriales a représenté 1,5 milliard d’euros mais elle a été, de différentes façons, plus que largement compensée. En 2015, la situation sera peut-être différente.

S’agissant de l’efficacité de l’action publique, vous êtes plusieurs à partager les préoccupations de la Cour des comptes sur la démarche de la performance. Bien évidemment, je le dis à nouveau, la Cour des comptes n’a pas à juger l’opportunité des choix politiques, qui vous appartiennent en tant qu’élus, mais il nous revient d’apprécier l’écart entre les engagements pris et la réalité. La France a fait le choix d’un redressement des comptes publics progressif, plus lent que certains pays, et s’il ne nous appartient pas de commenter cette décision politique, nous devons, en revanche, vérifier si la trajectoire fixée est respectée. On a pu constater par le passé que la France a rarement respecté ses objectifs, presque jamais pourrais-je dire !

L’équilibre structurel dont a parlé Richard Yung n’est plus un objectif pour 2017 : il a été reporté en 2019. Le respect de ces engagements tiendra beaucoup à la capacité de la France à maîtriser ses dépenses. C’est le sujet fondamental et il rejoint vos interrogations sur l’efficacité et l’efficacité de l’action publique. Par rapport à la plupart des autres pays, nous sommes bien obligés de constater que la France consacre davantage de moyens à la mise en œuvre de ses politiques publiques pour de moindres résultats.

Sur les dépenses de personnel, là encore, nous raisonnons sur les engagements pris et l’on observe de légers dépassements. Il est vrai que lorsque nous prenons en compte le temps long, ces dépenses ont été contenues mais si l’on veut respecter les engagements, il faudra aller au-delà, ou mettre en place des redéploiements et se poser la question des effectifs dans la fonction publique.

Vous avez évoqué les conférences budgétaires, les conférences de performance, les conférences fiscales... Mais il n’y a aucune coordination entre ces différentes conférences. On voit bien que la démarche de performance imprègne insuffisamment les administrations publiques françaises, d’où le rôle essentiel de contrôle que doit jouer le Parlement, aussi bien en matière de dépenses (y compris fiscales) que de recettes. Leurs niveaux dépendent certes des décisions que vous prenez, mais aussi d’un certain nombre de facteurs comme le calcul de l’élasticité ou les hypothèses de croissance. L’an dernier, on a constaté davantage de prudence dans les hypothèses économiques, que par le passé. Vraisemblablement, la loi de finances initiale avait été construite sur des hypothèses très optimistes, et les ajustements opérés par la première loi de finances rectificative n’ont pas été suffisants, nonobstant les remarques de la Cour des comptes. La deuxième loi de finances rectificative a, en revanche, mis en place des ajustements que je qualifierais d’excèsivement prudents. Pourtant, au moment de l’examen du collectif de fin d’année, nous disposons déjà d’éléments suffisamment précis pour apprécier la réalité, sinon des recettes, avec un bémol pour l’impôt sur les sociétés ou la TVA, au moins de la dépense. Les sous-budgétisations sont, comme nombre d’entre vous l’ont souligné, récurrentes. En ce qui concerne les dépenses liées aux opérations extérieures (OPEX), c’est en 2012 que l’écart entre prévisions et exécution était le plus faible, mais l’amélioration ne s’est pas poursuivie. Il faut noter que le décalage entre la budgétisation et les besoins réels est parfois voulu, car il permet de porter une certaine pression sur les gestionnaires. Les reports de charges suscitent évidemment de l’inquiétude : des risques réels pèsent sur l’exécution 2015.

Les investissements d’avenir sont un des principaux sujets de discussion entre la Cour et le Gouvernement. Ils étaient initialement conçus comme tout à fait exceptionnels, ce

qui pouvait justifier un traitement budgétaire dérogatoire. Mais nous savons désormais que les programmes d'investissement d'avenir se suivent, comme certaines séries télévisées américaines ou françaises qui peuvent connaître de longs développements : plus la série s'allonge, plus les investissements d'avenir deviennent ordinaires, et plus leur traitement budgétaire différencié posera problème. Est-il impossible de financer des investissements d'avenir sur le budget de l'État ? S'il s'agit de les préserver de la régulation budgétaire, la sortie du budget n'est pas nécessaire : l'État peut changer ses propres règles de régulation et décider qu'elles ne s'appliquent pas aux dépenses d'investissement ! Si la débudgétisation des PIA se justifie par le fait que les règles relatives au budget de l'État ne sont pas efficaces, changeons ces règles ! La débudgétisation des PIA produit des effets très pervers, en particulier du point de vue du contrôle parlementaire et votre réaction devrait être vigoureuse...

Mme Michèle André, présidente. – Et elle l'a été depuis l'origine !

M. Didier Migaud. – La Cour des comptes mène actuellement des travaux sur les investissements d'avenir, qui devraient être publiés avant la fin de l'année. Il apparaît que le PIA sert parfois de moyen de substitution pour pallier le manque de crédits budgétaires.

J'espère avoir répondu à vos questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'aimerais revenir sur mes interrogations relatives à la prise en compte, dans la norme de dépenses, du transfert de recettes fiscales aux collectivités locales intervenu en projet de loi de finances pour 2014. N'est-il pas surprenant que ce transfert n'ait pas été pris en compte dans la norme de dépenses ?

M. Didier Migaud. – Ces transferts altèrent le suivi et la lisibilité de l'évolution des dépenses. Ils sont, pour nous, une source de préoccupation.

M. Serge Dassault. – Quel est votre sentiment sur le danger de l'augmentation des taux d'intérêt, compte tenu du fait que la politique française n'est pas conforme aux orientations données par Bruxelles ?

M. Didier Migaud. – Bruxelles semble avoir validé le programme national de réforme français. Dans notre rapport de juin sur la situation et les perspectives des finances publiques, nous essaierons de chiffrer le risque associé à une remontée des taux. La politique menée par la BCE laisse espérer une relative stabilité financière, mais l'augmentation des taux de moyen et court terme ces derniers mois incite à la prudence. L'incertitude sur les évolutions du marché financier renforce la nécessité, pour le Gouvernement, de respecter les engagements pris en matière de redressement des comptes publics.

M. Raoul Briet. – Concernant vos interrogations sur les dépenses de personnel, j'attire votre attention sur le fait que la Cour a entrepris, à la demande de la commission des finances, une étude sur la masse salariale de l'État : nous pourrions certainement vous apporter des éléments détaillés à cette occasion.

M. Didier Migaud. – Sur ce sujet, il est d'ailleurs intéressant de noter que si les effectifs du ministère de la défense ont connu une évolution très négative, point auquel la commission des finances accorde beaucoup d'intérêt, la masse salariale n'a pas, quant à elle, décliné dans les mêmes proportions.

M. Raoul Briet. – S’agissant des erreurs d’estimation sur les prévisions fiscales, celles-ci découlent au moins pour partie de difficultés techniques évidentes : l’appréciation de l’élasticité n’est pas une science exacte. Notre souhait est celui d’une plus grande transparence, à la fois *ex ante* et *ex post*. Des progrès ont été réalisés avec la présentation des hypothèses de prévision dans l’annexe « Voies et Moyens » annexée au projet de loi de finances pour 2015, mais il est possible d’aller plus loin.

Quant à la perspective d’une levée des réserves, toutes ne sont pas dans la même situation : trois réserves sont « dures », systémiques et font l’objet d’une démarche d’amélioration programmée, qui prendra du temps. Deux autres (les réserves 4 et 5) ont vocation à être levées si l’administration déploie toute l’énergie souhaitable pour y parvenir. 10 % des constats d’audit ont été levés sur les comptes 2014, tandis que d’autres apparaissent : il ne s’agit pas d’un stock fini qu’il faudrait petit à petit écouler.

La réserve sur les produits régaliens, sur laquelle certains d’entre vous se sont interrogés, est liée à la nécessité de prendre en compte les droits constatés dans la comptabilité générale. Or la direction du budget n’est pas outillée pour cela et la chaîne d’information devra sensiblement évoluer pour que cette réserve puisse être levée.

M. Raoul Briet. – Les difficultés rencontrées au cours de la certification des produits régaliens résident principalement dans le fait que l’administration peine à les comptabiliser en droits constatés car les chaînes d’information de Bercy ne sont pas adaptées à cette logique comptable. Ces réserves, qui sont lourdes, prendront du temps pour être levées.

Sur Chorus, la bascule a demandé beaucoup d’efforts financiers de la part des administrations mais on a le sentiment qu’aujourd’hui on se satisfait d’un certain *statu quo*. Il serait souhaitable que l’on essaie de tirer le meilleur parti de cet investissement initial lourd en réfléchissant aux améliorations possibles, c’est-à-dire la modernisation et la fiabilisation des chaînes d’informations mais surtout de meilleurs retours pour les gestionnaires. C’est d’ailleurs l’objet du rapport que nous préparons sur le bilan de la mise en place de la comptabilité générale de l’État.

Sur les opérateurs, pour répondre à Michel Bouvard, il y a, en effet, dans les entités contrôlées par l’État, des réserves importantes sur les valorisations immobilières, c’est un point de faiblesse récurrent chez la plupart des opérateurs. S’agissant du hors bilan des opérateurs, il n’est pas recensé dans la comptabilité générale de l’État, il reste donc de nombreuses améliorations potentielles.

Sur les immobilisations financières, il est important de savoir que, lorsque des commissaires aux comptes émettent des réserves voire refusent de certifier les comptes d’entités contrôlées par l’État, cela rejaillit automatiquement sur l’écriture du compte général de l’État qui retrace la valorisation de ses participations financières.

Enfin, pour répondre à la présidente, toujours au sujet du hors bilan, nous avons remis un rapport il y a deux ans dans lequel nous formulions douze recommandations. Une a été totalement mise en œuvre fin 2014, cinq le sont aujourd’hui partiellement. Il reste des progrès à accomplir et nous y veillerons année après année.

Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques de 2014

Mme Michèle André, présidente. – Conformément à l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis portant sur les résultats de l'exécution de l'année écoulée. À cette occasion, l'avis identifie, le cas échéant, les écarts importants apparus entre le solde structurel et la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques ; il convient de rappeler que l'identification de tels écarts par le Haut Conseil « déclenche » le mécanisme de correction institué en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Le 22 mai 2015, le Haut Conseil a donc rendu un avis portant sur les résultats de l'année 2014 ; à cet égard, il a examiné le solde structurel constaté au titre de cet exercice à l'aune des orientations arrêtées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, adoptée en décembre dernier.

Afin d'éclairer les travaux de notre commission sur le projet de loi de règlement, Didier Migaud, en qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, a bien voulu nous présenter les appréciations formulées par le Haut Conseil dans l'avis précité. Monsieur le Président, je vous laisse maintenant la parole.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. – C'est donc à présent en tant que président du Haut Conseil des finances publiques que je prends la parole pour vous rappeler brièvement les principales conclusions de l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2014.

Cet avis est rendu en application de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Pour mémoire, cet article prévoit que le Haut Conseil rend un avis identifiant, le cas échéant, un « *écart important* » entre le solde structurel constaté et les orientations pluriannuelles présentées dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Comme l'y invite la loi organique, le Haut Conseil a donc comparé l'exécution constatée en 2014 avec la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 promulguée le 29 décembre 2014. Cette nouvelle loi constitue désormais la référence, alors que pour les deux années précédentes, les écarts étaient appréciés par rapport à la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 promulguée en décembre 2012.

Je rappelle, à cet égard, que l'avis du Haut Conseil porte uniquement sur le solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Le solde effectif s'établit, d'après les données des comptes nationaux publiées par l'Insee le 13 mai 2015, à - 4,0 % contre - 4,4 % prévu dans la loi de programmation. Cet écart de 0,4 point de PIB se retrouve intégralement sur le solde structurel, la composante

conjoncturelle (- 1,9 % de PIB) et l'estimation des mesures ponctuelles et temporaires (0 point de PIB) étant inchangées.

En 2014, le déficit structurel s'établit ainsi à 2,1 % du PIB contre 2,4 % prévu par la loi de programmation. Le Haut Conseil constate donc que le déficit structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement est inférieur de 0,4 point de PIB – aux arrondis près – à ce qui était prévu par la loi de programmation en vigueur.

Cet écart résulte, en partie, d'une moindre croissance de la dépense publique (+ 0,9 % en valeur contre 1,4 % initialement prévu), notamment du fait d'un recul marqué de l'investissement local et de la poursuite de la baisse des charges d'intérêt.

Par rapport à 2013, le solde structurel se redresse de 0,6 point de PIB au lieu de 0,1 point prévu dans la loi de programmation. L'ajustement structurel, soit la variation du solde structurel, est supérieur de 0,5 point à celui prévu. En cumulé sur les années 2013 et 2014, l'amélioration du solde structurel est de 1,4 point de PIB contre 1,2 point prévu dans la loi de programmation, soit un écart limité à 0,2 point. En effet, si l'ajustement structurel est supérieur à la prévision en 2014, il est en revanche révisé à la baisse pour l'année 2013.

S'agissant de l'effort structurel, qui reflète à proprement parler l'impact des décisions des pouvoirs publics en matière de dépenses et de recettes, il s'établit à 0,5 % de PIB en 2014 et porte à 70 % sur les dépenses, hors crédits d'impôts, dont la croissance en volume a été de 0,3 % en 2014.

Le Haut Conseil s'exprimait pour la troisième fois *ex post* sur le solde public des administrations publiques présenté dans un projet de loi de règlement. Lors de son dernier avis relatif à la loi de règlement de 2013, il avait constaté un « écart important », de 1,5 point de PIB, par rapport à la trajectoire prévue par la précédente loi de programmation. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement a fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la baisse.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ma première question est quelque peu rhétorique : n'y a-t-il pas eu une volonté de surestimer les soldes effectif et structurel de l'exercice 2014 à la fin de l'année dernière, et ce afin d'afficher de meilleurs résultats budgétaires aujourd'hui ? Chacun est libre d'apporter la réponse qu'il souhaite... En outre, l'avis du Haut Conseil note qu'une part de l'amélioration du solde structurel en 2014 résulte « d'une élasticité des recettes à la croissance plus élevée qu'attendu dans la LPFP » ; quels sont, selon vous, les facteurs explicatifs d'un tel « rebond » de l'élasticité des recettes ?

M. François Marc. – Tout d'abord, je relève que les comptes de l'État sont certifiés, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Il n'en demeure pas moins que, de toute évidence, l'évaluation des immobilisations financières de l'État se doit encore d'être approfondie ; le chiffrage demeure approximatif et provient d'une multitude de sources. Peut-être serait-il souhaitable que le Parlement se saisisse de cette question ; à cet égard, une enquête parlementaire pourrait être envisagée.

Ensuite, je note que les résultats pour l'exercice 2014 sont meilleurs que prévus, les déficits effectif et structurel ayant été inférieurs à la prévision ; aussi le Gouvernement semble-t-il avoir fait preuve d'une véritable prudence dans ses anticipations budgétaires, alors qu'un certain optimisme en la matière lui était reproché lors des années passées.

Enfin, en ma qualité de rapporteur spécial en charge des affaires européennes, je souhaiterais revenir sur le traitement comptable réservé par le Gouvernement à la moindre dépense résultant du budget rectificatif européen n° 6. L'avis du Haut Conseil relève, me semble-t-il pour le critiquer, que cette moindre dépense a été comptabilisée parmi les mesures ponctuelles et temporaires, également appelées *one-offs*, au titre de l'exercice 2014 ; pour autant, cette décision du Gouvernement me semble justifiée et s'inscrire dans une démarche prudente. Aussi l'opinion du Haut Conseil sur ce point pourrait-elle être précisée ?

M. Charles Guené. – Ainsi que le relève l'avis du Haut Conseil, l'effort en dépenses consenti en 2014 s'est élevé à 0,35 point de PIB ; est-il possible de préciser la part de cet effort imputable au ralentissement de l'investissement local ?

M. Claude Raynal. – Je souhaiterais, quant à moi, solliciter l'avis du président du Haut Conseil quant à l'estimation de l'élasticité des recettes à la croissance et, en particulier, sur les possibles incidences d'un rebond de l'activité sur celle-ci. L'avis du Haut Conseil note que l'élasticité s'est révélée plus forte que prévu en 2014 ; par suite, dans le contexte actuel, je me demandais quelle pouvait être l'élasticité des recettes qu'il était raisonnable d'attendre au titre de l'exercice en cours.

M. Michel Bouvard. – Le déficit public de l'année 2014 est certes meilleur que ce que prévoyait la dernière loi de programmation des finances publiques ; pour autant, un tel résultat n'est pas sans lien avec le recul significatif des taux d'intérêt, de même qu'avec le ralentissement de l'investissement local – et ne saurait donc être attribué à une diminution de la dépense ordinaire.

Par ailleurs, disposons-nous d'ores et déjà d'éléments permettant de comparer la réduction du déficit public de la France à celui des autres pays de la zone euro ?

M. Didier Migaud. – Concernant le rebond de l'élasticité des recettes à la croissance, celui-ci est à attribuer au fait que le niveau des recettes est resté inchangé alors que le produit intérieur brut (PIB), lui, a été revu à la baisse. En effet, si les recettes de l'État n'ont pas évolué de manière particulièrement favorable, celles des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale ont mieux résisté ; en particulier, la masse salariale est restée relativement dynamique.

D'aucuns se sont félicités de ce que les résultats de l'année 2014 aient été meilleurs que ce que prévoyait la loi de programmation ; mais il est heureux que ces résultats soient en ligne avec des objectifs qui ont été arrêtés en décembre dernier...

Pour ce qui est de l'inscription de la moindre dépense résultant du budget rectificatif européen n° 6 parmi les mesures exceptionnelles et temporaires, le Haut Conseil n'a formulé aucune critique à l'encontre du Gouvernement à ce titre ; seulement, il relève que le traitement réservé à cette opération s'éloigne de la doctrine qui avait, jusqu'à présent, été celle du Gouvernement – aussi aurait-il été préférable que, si changement de doctrine il y a eu, cela soit explicité. Sur le fond, la décision du Gouvernement nous semble, d'ailleurs, plutôt justifiée ; toutefois, il est essentiel que ce dernier soit constant dans ses pratiques.

Le ralentissement de l'investissement des collectivités territoriales a représenté un effort en dépenses de 0,05 point de PIB, soit 15 % environ de l'effort en dépenses total, qui s'est élevé à 0,35 point de PIB en 2014.

Quant à la comparaison de la situation budgétaire de la France avec celle des autres pays européens, la Cour des comptes s'attachera à examiner ce point dans le rapport à venir sur la situation et les perspectives des finances publiques. Néanmoins, l'on peut d'ores et déjà indiquer qu'en 2014 la zone euro, considérée dans son ensemble, a eu une politique budgétaire neutre, dans la mesure où la majorité des États membres sont parvenus à ramener leur déficit public en deçà de 3 % du PIB, ce qui n'est pas le cas de la France – qui est le seul grand pays, avec l'Espagne, à présenter un déficit supérieur au seuil de 3 % à ce jour.

M. Claude Raynal. – S'agissant de l'élasticité des recettes à la croissance, pouvez-vous nous indiquer la prévision qu'il serait, selon vous, raisonnable de retenir ?

M. Didier Migaud. – Nous considérons qu'il faut faire preuve de prudence en la matière. Force est de constater que l'élasticité des recettes à la croissance est égale à 1 en moyenne sur longue période. Celle-ci est généralement supérieure à cette moyenne en période de croissance et inférieure lorsque la conjoncture est plus morose. Les calculs de l'élasticité présentent une fragilité certaine ; la Cour des comptes avait, d'ailleurs, publié un référé à ce sujet en octobre 2013. La Cour estime qu'il faut donc que le Gouvernement fasse preuve de prudence et qu'il s'applique à expliquer les modalités de calcul de l'élasticité qu'il retient.

M. Claude Raynal. – Je vous remercie d'avoir proposé un chiffre malgré tout !

La réunion est levée à 10 h 23.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 26 mai 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05***Accueil d'une nouvelle commissaire**

M. Philippe Bas, président. – Je salue l'arrivée de Mme Lana Tetuanui, élue sénatrice de Polynésie française le 3 mai 2015. Notre nouvelle collègue est maire déléguée de Tehurui et représentante à l'Assemblée de la Polynésie Française. Je la remercie d'avoir rejoint notre commission.

Mme Lana Tetuanui. – Je vous remercie de votre accueil. J'espère vous le rendre à Tehurui : vous y serez les bienvenus.

Communication du Président sur l'application des lois au 31 mars 2014

La commission entend ensuite une communication du président Philippe Bas sur l'application des lois au 31 mars 2014.

M. Philippe Bas, président. – Trois données éclairent l'application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 30 septembre 2014. En premier lieu, il convient de regretter que le taux d'application des lois suivies au fond par notre commission soit retombé cette année à 54 %, ce qui signifie que près d'une mesure réglementaire prévue sur deux manquait un an après la publication des lois. L'objectif annoncé depuis 2012 d'adopter 100 % des mesures réglementaires dans les six mois suivant la période de référence s'éloigne encore. Si la situation apparaissant meilleure l'an dernier, le taux de 92 % s'expliquait surtout par la chute en valeur absolue du nombre de mesures d'application. Le chiffre de cette année s'inscrit davantage dans la suite des taux constatés jusqu'en 2012.

Quoique guère satisfaisant, ce taux doit être nuancé. D'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part il arrive que la loi soit parfaitement appliquée sur le terrain malgré l'absence de mesures d'application secondaires. Reste que personne ne peut se satisfaire que près d'une mesure réglementaire sur deux ne soit pas adoptée six mois après la fin de la session.

En second lieu, la charge de travail de la commission des lois s'est encore amplifiée. Vingt-sept lois suivies au fond par notre commission ont été promulguées l'an dernier : nous avons examiné 41 % de l'ensemble des textes, exception faite des approbations de conventions internationales ! S'y ajoutent des textes examinés en fin de session, partant promulgués postérieurement. Nous avons finalement examiné 44 textes au fond au cours de la période, ainsi que 29 avis dont 21 budgétaires, 13 rapports d'information et 5 rapports relatifs à des propositions de résolution. C'est un niveau d'activité sans précédent.

Enfin, l'usage de la procédure accélérée, qui constituait indéniablement la donnée statistique la plus préoccupante lors des périodes précédentes, est devenu moins fréquent, ce dont on ne peut que se réjouir – il y a malheureusement des exceptions. Le recul statistique du

recours à la procédure accélérée doit être nuancé, étant dû pour partie au nombre plus important de propositions de loi, qui font très rarement l'objet d'une procédure accélérée.

Ces évolutions sont très préoccupantes pour notre charge de travail.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous félicite pour ce rapport qui traduit une activité si intense qu'on a quelque mal à suivre : le projet de loi NOTRe, par exemple, est très imposant. Les textes sur le renseignement, le droit d'asile sont aussi de gros sujets qui s'enchevêtrent.

Trop de propositions de lois ne viennent jamais en débat à l'Assemblée nationale. Quel gâchis... Puisque le Sénat unanime vient d'en adopter une qui émanait de notre commission, ne pourriez-vous, monsieur le Président, en parler à M. le Président du Sénat pour qu'il évoque ce sujet avec son homologue de l'Assemblée nationale ? Je ne comprends pas qu'il n'y ait pas de retour sur des textes tels que ceux sur la Cour pénale internationale, sur les sondages, ou sur les normes, par exemple.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de cette suggestion. Je ne manquerai pas de saisir le Président du Sénat en Conférence des Présidents. Il existe, de la part de l'Assemblée nationale, et du Gouvernement sans doute, une certaine méconnaissance de la qualité du travail effectué ici. L'unanimité de nos collègues montre que ces textes pourraient fort bien s'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, malgré le fait majoritaire.

Nouvelle organisation territoriale de la République – Examen des amendements au texte de la commission

Puis la commission procède à l'examen des amendements sur le texte n° 451 (2014-2015) sur le projet de loi n° 336 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons pu, ces dernières semaines, trouver très insatisfaisant le rythme qui nous est imposé. Ce matin, nous avons encore 724 amendements à examiner. Que faisons-nous ? Je ne prends aucun plaisir à faire de l'abattage, mais si nous n'adoptons aucune méthode de travail adaptée, la commission ne pourra pas s'être prononcée sur l'ensemble des amendements. Nous devons faire confiance aux rapporteurs, ainsi qu'à nous-mêmes : dans le cas où nous avons déjà adopté ou rejeté un certain nombre d'amendements lors de l'établissement du texte de la commission, nos rapporteurs signaleront chaque amendement où la contradiction est forte entre ce que nous avons déjà fait et ce qui est proposé. Sauf si certains demandent un débat, je propose que nous suivions les recommandations des rapporteurs et n'ouvrions la discussion que sur les sujets nouveaux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis globalement d'accord. Le projet de loi a été débarrassé de ce qu'il avait de plus urticant. Reste quelques sujets techniques, dont les problèmes d'inondation, sur lesquels nous pourrions donner un avis circonstancié, mais il est inutile, sinon, de perdre du temps.

M. Philippe Bas, président. – Examinons d'abord les amendements des rapporteurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**Article 2**

L'amendement de coordination n° 759 est adopté.

L'amendement de précision n° 760 est adopté.

Article 6

L'amendement de coordination n° 761 est adopté.

Article 9

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les amendements n^{os} 762, 763 et 764 rétablissent le texte de l'Assemblée nationale pour cet article qui portait initialement sur le transfert des routes départementales aux régions. Un vote conforme évitera à d'aucuns d'avoir de mauvaises idées de revenir sur le consensus enfin trouvé.

L'amendement n° 762 est adopté, ainsi que les amendements n^{os} 763 et 764.

Article 13

L'amendement rédactionnel n° 765 est adopté.

Article 14

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 766 précise que les communes franciliennes qui ne sont pas incluses dans le schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) de la région d'Ile-de-France font l'objet de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), selon les mêmes modalités et le même calendrier que dans les départements hors Ile-de-France et, d'autre part, donne de la cohérence au calendrier. Plus on attend, plus le calendrier initial du Gouvernement est retardé. L'amendement reporte du 1^{er} septembre au 1^{er} octobre 2015 le terme du délai fixé à la prise des arrêtés de projet de périmètre.

L'amendement n° 766 est adopté.

Article 17 septdecies

L'amendement de coordination n° 767 est adopté.

Article 20

L'amendement rédactionnel n° 768 est adopté.

Article 21

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 769 est une conséquence du texte établi par la commission des lois aux articles 18 et 20.

L'amendement n° 769 est adopté.

Article 24

L'amendement de coordination n° 770 est adopté.

Intitulé du chapitre IV

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 771 est de cohérence avec les dispositions de l'article 28 telles qu'adoptées par la commission des lois.

L'amendement n° 771 est adopté.

Article 35

L'amendement rédactionnel n° 772 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 773 supprime des dispositions devenues inutiles.

L'amendement n° 773 est adopté.

Article 36 nonies

L'amendement n° 774 est adopté.

Article 37

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 775 fixe le plafond au-delà duquel un département ne pourra détenir d'actions au sein d'une société d'économie mixte locale. C'est la traduction de ce qu'on avait décidé la semaine dernière.

L'amendement n° 775 est adopté.

Article 40

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 776 comble une lacune : il faut déterminer qui expédie les affaires courantes pendant la période transitoire dans le cadre de la mise en place des nouvelles régions.

L'amendement n° 776 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les amendements n^{os} 258, 357, 259, 543 et 260 reviennent sur la suppression de la clause de compétence générale des régions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 258, 357, 259, 543 et 260.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 120.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La maîtrise foncière est une compétence communale : avis défavorable à l'amendement n° 544. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 544.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La gestion des parcs naturels régionaux ne pouvant apparaître comme une vocation générale, je suis défavorable aux amendements n^{os} 482 et 646.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 482 et 646.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 403 a déjà été rejeté par le Sénat en première lecture. Avis défavorable au rétablissement de la clause de compétence générale des régions dans les parties hyper-rurales de leur territoire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 403.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 350, qui porte sur les schémas régionaux, est contraire à la position du Sénat en première lecture et de la commission des lois en deuxième lecture. Le pouvoir réglementaire des régions a été étendu de manière insensée par l'Assemblée nationale, mais le problème a été réglé puisque le pouvoir réglementaire des régions s'exprime désormais par la possibilité de faire des propositions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 350.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 545 propose que les présidents des deux assemblées soient destinataires des résolutions votées par les conseils régionaux pour adapter une disposition législative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 545.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 354.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 355 propose de rendre publiques les propositions d'adaptations du conseil régional. Or toutes les décisions des assemblées locales sont déjà publiées. Inutile de le répéter...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 355.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Je suis favorable aux amendements identiques n^{os} 487 rectifié et 547, qui proposent qu'en cas de refus de la part du Premier ministre, celui-ci notifie aux régions concernées les motifs de son refus dans les six mois suivant la réception de sa demande.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 487 rectifié et 547.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 546.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 261, portant sur la clause de compétence générale des régions d'outre-mer, est contraire à la position de la commission.

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

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le long amendement n° 8 a déjà été déposé dans le cadre de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Certains départements d'outre-mer ont pris position quant à leur évolution institutionnelle, d'autres pas. Avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 548 est hors sujet. Une question nouvelle qui apparaît en deuxième lecture est irrecevable en raison de la règle de l'entonnoir.

L'amendement n° 548 est déclaré irrecevable.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 262 et 359, ainsi qu'à l'amendement n° 263.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 597 rectifié *bis* établit une responsabilité économique partagée entre la région et le département. Autant supprimer toute la première partie du texte... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 597 rectifié bis.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 655 du Gouvernement vise à supprimer ce qui a été adopté par le Sénat en première lecture pour rassurer les EPCI à fiscalité propre que le renforcement de la compétence régionale en matière économique ne se ferait pas à leur détriment. Avis défavorable, car il faut faire attention aux équilibres.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 655.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 549 est curieux. Il propose que la région soit responsable de « l'absence de concurrence foncière entre les territoires ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 549.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 405 signe le retour des territoires « hyper-ruraux ».

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis défavorable. Nous saluerons néanmoins le rapport de M. Alain Bertrand sur le sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 405.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – S'il renforce les compétences économiques de la région sous réserve de celles assumées par le bloc communal, le projet de loi n'écarte pas toute compétence de la région en matière d'immobilier d'entreprises. Le SRDEII apporte de la cohérence au bénéfice du territoire régional entre les diverses interventions locales. L'amendement n° 470, qui supprime les orientations du SRDEII en matière d'aides à l'investissement immobilier, n'est pas conforme à la position que nous avons prise. En supprimant petit à petit la compétence économique des régions, on peut faire disparaître tout le premier volet du texte. J'émet donc un avis défavorable.

M. Gérard Collomb. – Dans la répartition économique entre les communes, les communautés urbaines ou d'agglomération et la métropole de Lyon, nous avons donné l'investissement immobilier à ces collectivités-là. On supprimerait les mots « à l'investissement immobilier » de façon à montrer que cette compétence n'est pas exclusivement régionale.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous avons largement eu ce débat en première lecture. La compétence exclusive ne vaut que pour la définition des aides aux entreprises et la compétence est partagée en matière d'aide à l'implantation immobilière. Le Sénat avait répondu que pour sauvegarder la cohérence du SRDEII, on garantirait par une co-élaboration que l'ensemble de la politique économique conduite sur un territoire puisse être débattue. Si l'on veut clarifier ce qu'on entend par la stratégie de développement économique, il faut la laisser définir à la région. En matière d'immobilier, elle doit composer avec le titulaire de la compétence, c'est-à-dire l'EPCI.

M. Philippe Bas, président. – Nos rapporteurs s'appuient sur un texte assez clair. Le nouvel article L. 4251-12-1 du code général des collectivités territoriales prévoit, au deuxième alinéa, que le schéma définit des orientations, notamment en matière d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Le paragraphe suivant ne parle plus d'orientation mais dit que ce schéma précise les actions que la région entend mener dans les matières mentionnées comme relevant de ces orientations, et organise leur complémentarité avec les actions menées sur le territoire de la région par les autres collectivités territoriales et leurs groupements. On n'attrait pas au niveau de la région la compétence en matière d'aide à l'investissement immobilier : il y a bien une compétence partagée et des actions conduites sur le territoire de la région par les autres collectivités territoriales. Ce débat a été tranché par notre assemblée de manière très nette en laissant sa place à chacun.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 470.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 384.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ?

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Le département n'a pas compétence dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Pour l'élaboration du SRDEII, le représentant de l'État, les EPCI, les chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et d'artisanat, le conseil économique, social et environnemental régional, sont

consultés et « *le conseil régional peut consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma* ». Rien n'interdit à un département de donner son avis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 384 et 456.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 165 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 204 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n^o 360 supprime une disposition introduite par le Sénat en première lecture à l'initiative de la commission des lois qui précise les objectifs poursuivis par le SRDEII. Cet amendement est contraire à la position du Sénat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 360.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 264 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n^o 153 prévoit l'adoption d'un volet spécifique consacré à la montagne au sein des futurs SRDEII. À l'initiative du Gouvernement, la commission a adopté, en deuxième lecture, une disposition, qui figure aujourd'hui à l'alinéa 15, selon laquelle les SRDEII peuvent prévoir un tel volet. Cet amendement est inutile. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 153 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est écrit dans le projet que « *les orientations du schéma favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région et ne contribuent pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe.* » Je trouve la formulation étrange. Il est trop tard pour proposer un amendement, mais c'est un peu bizarre.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le SRDEII n'a pas vocation à contenir des dispositions touristiques, comme le propose l'amendement n^o 484 qui font l'objet du schéma de développement touristique prévu à l'article 4. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 484.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Dans l'amendement n^o 651, le Gouvernement revient à sa procédure d'élaboration du SRDEII. Nous ne sommes pas d'accord. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 651.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avec l'amendement n^o 488 rectifié, le SRDEII serait co-élaboré entre la région, les métropoles et les EPCI, et le préfet serait consulté. Aussi séduisant soit-il, cet amendement est inapplicable. Il ne définit pas les conditions de la co-élaboration et la participation de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre dans de grandes régions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 488 rectifié.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 265 remet le département dans la boucle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 265.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les amendements identiques n°s 200 rectifié et 451 rétablissent l'association des métropoles à la procédure d'élaboration du SRDEII. Cette exclusion se justifie par les compétences spécifiques en matière de développement économique exercées par les métropoles. Nous ne revenons pas sur l'équilibre que nous avons trouvé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 200 rectifié et 451.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Il faut associer les réseaux consulaires à l'élaboration du SRDEII. Avis défavorable à l'amendement n° 585.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 585.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Comment un établissement public national pourrait-il être associé à l'élaboration de treize schémas régionaux dont les objectifs seront nécessairement différents ? Le SRDEII est avant tout un schéma régional qui doit permettre aux acteurs locaux de définir une stratégie économique commune sous l'égide du conseil régional, lequel pourra consulter tout organisme dont il jugera l'avis utile. Avis défavorable à l'amendement n° 68.

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

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 385 et 497, ainsi qu'à l'amendement n° 166 rectifié.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les amendements identiques n°s 23 rectifié, 201 rectifié et 244 donnent un peu plus de temps aux EPCI pour formuler leur avis sur le projet de SRDEII. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 23 rectifié, 201 et 244.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 202 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 654.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 653 prévoit la prise en compte du SRDEII de la région Ile-de-France par la métropole du Grand Paris. Il ne propose pas l'application de la procédure de co-élaboration applicable pour les autres métropoles. Avis favorable.

Mme Sophie Joissains. – L'avis est favorable lorsqu'il s'agit de Paris et défavorable pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence ...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 653.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 573 est satisfait par le texte de la commission. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 573 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Par cohérence, j'émet un avis défavorable à l'amendement n° 656.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 656.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 348.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 266 suggère de supprimer la nécessaire approbation du SRDEII par le préfet de région. Avis défavorable.

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

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 550 paraît satisfait. Le préfet sera tenu d'approuver le SRDEII au regard, d'une part, du respect de la procédure d'élaboration et, d'autre part, des informations prévues par le nouvel article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales. Si M. Dantec veut bien supprimer les mots « *tout ou partie* », on pourrait donner un avis favorable.

M. Michel Mercier. – N'est-ce pas en contradiction avec l'amendement des rapporteurs que nous avons voté en début de réunion ?

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 760 dispose que le préfet s'assure de la prise en compte des intérêts nationaux dans les schémas régionaux, ce qui ne veut pas dire qu'il peut refuser en opportunité le schéma.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous sommes en pleine contradiction.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Dans la pratique, le préfet portera à connaissance l'ensemble des données légales et réglementaires encadrant le schéma : c'est bien une compétence liée et non un avis d'opportunité.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'État peut avoir des projets qui s'imposent, comme un marché d'intérêt national, un grand aéroport ou un projet d'intérêt général en matière d'extraction de matériaux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 550 sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 469.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 267.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 489 rectifié a pour but de rassurer les EPCI. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 489.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La convention territorialisée entre région et EPCI évoquée par l'amendement n° 567 est déjà prévue à l'alinéa 32. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 567.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 154. Dans la mesure où les départements ne participeront pas à l'élaboration du SRDEII, rien ne justifie la signature de conventions pour les régions avec les départements comportant des zones de montagne sur leur territoire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le SRDEII sera élaboré en association étroite avec les EPCI exerçant des compétences économiques, ce qui ne sera plus le cas des départements. Est-il pertinent de s'interroger sur le dispositif d'aide aux entreprises ? Le département n'a pas et n'aura pas de compétence en la matière. Enfin, la possibilité de créer une agence départementale ne relève pas de l'article 2. Avis défavorable à l'amendement n° 167 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 167 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Il convient de conserver le bilan établi par le conseil régional dans les six mois suivant son renouvellement, notamment en cas de changement de majorité dans l'assemblée délibérante. Avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 24 rectifié, 203 et 245.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Je suis plutôt défavorable à l'amendement n° 652.

M. Gérard Collomb. – Le Gouvernement explique que le conseil régional, après son renouvellement, doit suivre la même méthode que celle que nous avons adoptée quelques alinéas plus haut.

M. Philippe Bas, président. – Les rapporteurs poursuivront la réflexion à la lumière de votre éclairage.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Le Gouvernement évoque la co-élaboration, et non l'avis.

M. Gérard Collomb. – Mon amendement était un peu plus restrictif.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le parallélisme des formes, pour nous, allait de soi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 652.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable sur l’amendement n° 17 rectifié, puisqu’il faut attendre l’ordonnance prévue à l’article 40 du présent projet de loi pour adapter le périmètre des établissements publics aux nouveaux périmètres régionaux. Les chambres consulaires seront notamment concernées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 17 et 83.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La coopération entre métropoles et réseau consulaire ne nécessite pas de loi. Le bavardage est inutile. Avis défavorable sur l’amendement n° 58 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 58 rectifié bis, 429 rectifié et 572, ainsi qu’à l’amendement n° 569.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L’on ne va pas ressusciter l’article 7 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire. Avis défavorable à l’amendement n° 551.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 551.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L’amendement n° 657 supprime la dérogation adoptée par la commission des lois pour l’adoption du premier SRDEII. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 657.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La question de l’avenir des structures économiques créées par les départements se pose. Avis favorable à l’amendement n° 490 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 490 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 650.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 387 et 499.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1, 386, 498 et 749.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18 rectifié.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 429, 569 et 572.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 2 pour les motifs invoqués à l’amendement n° 1 des mêmes auteurs.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2, 388, 500 et 750.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 361.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 268.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 269.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122.

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 658.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 491 rectifié a pour objectif de permettre aux régions l'octroi d'aides aux entreprises en phase de transmission, de reprise, de maintien et de développement d'activités. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 491 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 476.

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

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 493 rectifié renforce le rôle des régions dans l'accès au crédit pour les PME en prévoyant le versement de dotations à la constitution ou à l'abondement de fonds de prêts auprès d'organismes publics ou privés. Attention à ne rien oublier dans l'énumération... Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 493 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 157.

Article additionnel après l'article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 123.

Article 3 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 270.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 659.

L'amendement n° 505 rectifié est déclaré irrecevable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455.

Les amendements n^{os} 496 rectifié et 552 sont déclarés irrecevables.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 480.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 391.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 494 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 457.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 390 et 465.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 389 et 481.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 30 rectifié et 218 rectifié, 31 rectifié et 219 rectifié, 32 rectifié et 220 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 454.

Article 3 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 725.

Article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 485.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous avons suffisamment discuté de la notion de chef de filat au moment de la discussion de la loi Maptam : il n'est pas nécessaire d'y revenir. Avis défavorable à l'amendement n° 660.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 660.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 214 rectifié, 215 rectifié, et aux amendements identiques n^{os} 216 rectifié et 271.

Elle émet également un avis défavorable à l'amendement n° 272, aux amendements identiques n^{os} 273 et 217 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 274.

Article 5

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 407, 363 et 754, 276 et 553 rectifié, 275 et 506 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 28 rectifié et 210 rectifié.

M. Gérard Collomb. – N'est-il pas important de mentionner que le conseil départemental doit obtenir l'avis favorable de la moitié au moins des communes ou de leurs groupements et de la métropole de Lyon ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le plan régional de prévention et de gestion des déchets n'a rien de restrictif, ce qui rend cette précision inutile.

M. Gérard Collomb. – La métropole de Lyon est pourtant le principal émetteur.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'on connaît déjà cette situation pour des schémas départementaux. Ce n'est pas la peine d'en rajouter.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 28 rectifié et 210 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n^o 246.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 84, 195, 416 et 518.

Enfin, elle émet un avis défavorable à l'amendement n^o 507 rectifié.

Article 5 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 277.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 483, 508 rectifié et 647.

Enfin, l'amendement n^o 278 est déclaré irrecevable.

Article 6

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous avons déjà rejeté un amendement similaire au n^o 205 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 205 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 121 et 558 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 29 rectifié, 211 rectifié et 247.

M. Gérard Collomb. – Si l'on étend le schéma à l'habitat et à la gestion économe de l'espace, les communes, EPCI et autres collectivités auront du mal à engager la moindre construction.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Les assises de la ruralité se sont tenues dans les Hautes-Pyrénées : eh bien, les terres agricoles disparues d'ici sept ans représenteront la superficie de ce département ! Des règles générales garanties dans un cadre régional contribueront à maîtriser l'ouverture à l'urbanisation, sans que cela porte atteinte au rôle que nous avons souhaité donner aux métropoles ou aux EPCI en matière d'habitat.

M. Gérard Collomb. – Demain, la région aura-t-elle la capacité d'engager ou d'empêcher une construction sur le territoire d'une métropole ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Elle ne l'aura pas. En revanche, elle pourra éviter que l'on continue de miter les territoires périurbains, comme on l'a fait en Ile-de-France depuis quarante ans.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – J'attends le débat en séance publique avec une réelle impatience. C'est au maire de donner le permis de construire. Au moment de la loi Maptam, nous nous sommes battus pour garantir à l'EPCI sa compétence en matière d'urbanisme. En revanche, il faut respecter les cohérences régionales. Des objectifs généraux doivent être maintenus en matière de préservation de la ruralité, vous le savez bien. Enfin, toutes les décisions font l'objet d'une co-élaboration.

M. Gérard Collomb. – Cela va être compliqué... On s’y fera.

M. Philippe Bas, président. – Le schéma ne fixe que des orientations stratégiques. Il ne se substitue pas au plan d’urbanisme, ni au Scot.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les schémas régionaux existent depuis 1983. Nous ne faisons que réaffirmer l’obligation de les élaborer, car en réalité, ils sont très peu nombreux à avoir vu le jour.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 29 rectifié, 211 rectifié et 247.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 675, 279, 280, 554, 555, 556, 158, 159, 281, 501, 666, 256, aux amendements identiques n^{os} 25 rectifié et 206 rectifié, à l’amendement n^o 164, aux amendements identiques n^{os} 559 rectifié et 664, et à l’amendement n^o 665.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 669.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 630.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 436, 257, 670, et aux amendements identiques n^{os} 26 rectifié et 207 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 152 et 592 sous réserve de la suppression des mots : « avec les règles générales du fascicule », puisque nous sommes défavorables à toute mention de la composition du schéma qui relève selon nous du domaine réglementaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi donner une valeur réglementaire au fascicule ?

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Au contraire, nous le supprimons.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 152 et 592 sous réserve d’une rectification.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 208 rectifié, 519, 282, 477, aux amendements identiques n^{os} 85, 196 et 450, et aux amendements n^{os} 479 et 586.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il est apparu légitime de prévoir expressément l’association des comités de massif, dans l’élaboration du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) plutôt que de la laisser à la libre appréciation de la région. Avis défavorable à l’amendement n^o 674.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 674.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 364, 557 et 661.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 510 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 667, 755, 668 et 663.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 248.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 352 : le délai de dix-huit mois destiné à permettre l'élaboration des premiers SRADDET est équilibré et plein de réalisme.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 352.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 351 et 283, aux amendements identiques n^{os} 27 rectifié, 209 rectifié et 249, ainsi qu'à l'amendement n° 662.

Article 6 bis AAA

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il est surprenant de vouloir appliquer à un schéma qui vient d'être adopté des dispositions qui n'ont encore jamais été mises en œuvre. Avis défavorable à l'amendement n° 169.

M. Philippe Kaltenbach. – Jusqu'à présent, des procédures particulières s'appliquaient en Ile-de-France, ce qui causait des blocages lourds et gênants. Il serait dommage de ne pas profiter du bon système élaboré pour le SRADDET pour que les élus locaux de cette région ne soient plus sous la coupe du Conseil d'État et du Gouvernement. Faisons rentrer l'Ile-de-France dans le cadre général.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Tout le monde a contribué au retard. Le Conseil d'Etat a obligé à recommencer la copie parce que le Grand Paris n'avait pas été intégré. Il y avait pourtant eu accord entre l'Etat et la région... Tous les schémas étant en cours d'élaboration, une telle mesure ne pourrait s'appliquer au prochain renouvellement des conseils régionaux : on a le temps...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 169.

Article 6 bis AA

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 571 et 746, car l'article 6 bis AA est sans portée juridique réelle.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 571 et 746.

Article 6 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 229 rectifié.

Article 7

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 435 et 600, ainsi qu'à l'amendement n° 671.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 672.

Article additionnel après l'article 7

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 560 est irrecevable au regard de la règle de l'entonnoir.

L'amendement n° 560 est déclaré irrecevable.

Article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 284 et 349.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 676 qui sera largement discuté en séance. Il est important, pour des raisons de proximité, que le département conserve la gestion des transports scolaires.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela vaut pour la totalité des transports scolaires ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Oui.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 676.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements n^{os} 365 et 511 rectifié.

Article additionnel après l'article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 239 rectifié et 415.

Article 8 bis A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 632 et 678.

Article 8 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 677 et aux amendements identiques n^{os} 520 rectifié bis et 648.

Article 8 ter

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 745.

M. Gérard Collomb. – Dans la loi Maptam, nous avons étendu le périmètre du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral) au département du Rhône et élargi le périmètre des transports urbains (PTU) à la métropole de Lyon et à ses territoires proches. Si l'on adopte cet amendement, il y aura deux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sur le territoire du PTU et le versement transports de la plus petite AOM sera réduit à 0,55 %, autrement dit nous perdrons 5 millions d'euros.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – C'est un débat important. Je vous propose de donner un avis de sagesse pour que le Gouvernement prenne position.

M. Gérard Collomb. – Le débat a déjà été ouvert sans que le Gouvernement ne donne aucune réponse. L'élargissement du PTU date du 14 décembre dernier. Il est difficile de défaire au mois de mai ce que nous avons établi au mois de décembre.

M. Michel Mercier. – Lorsque la métropole de Lyon a été créée, nous avons veillé à ce que les transports soient organisés dans tout le département. L'aéroport se trouve dans la partie est du territoire lyonnais. Cela justifie qu'on y trouve des transports financés par les usagers. L'avis de sagesse nous convient.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le Gouvernement sera obligé de se prononcer.

M. Michel Mercier. – On aura le même problème pour le Lyon Express.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements n^{os} 745 et 753 rectifié *bis*.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 458, 460, 459 et 383.

Article additionnel après l'article 10

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 383.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne devrions pas passer aussi rapidement sur la question des petits aérodromes. Bien qu'ils fonctionnent difficilement grâce aux aides du département, ils sont parfois le seul moyen de désenclavement de certains territoires. À Aurillac, la lumière nous vient de Lyon, comme elle venait de la capitale des Gaules au temps de Romains. On a pourtant peine à croire que la situation se règlera facilement.

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrions discuter de cet amendement en séance.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'objet de cet amendement est satisfait : les départements peuvent subventionner une ligne d'aménagement du territoire sans qu'il soit nécessaire de l'inscrire dans le code des transports. De plus, l'ensemble des lignes d'aménagement du territoire font l'objet d'une convention : c'est dans le cadre de ce contrat avec l'État qu'est défini le rôle de chaque collectivité concernée. Enfin, les départements gardent une compétence en matière de solidarité territoriale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 383.

La réunion est levée à 10 h 30

Mercredi 27 mai 2015

- Présidence de M. Jean-Patrick Courtois, vice-président -

La réunion est ouverte à 8 h 35

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur le projet de loi organique n° 402 (2014-2015) relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (procédure accélérée engagée).

M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 422 (2014-2015) relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (procédure accélérée engagée).

Nouvelle organisation territoriale de la République – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte n° 451 (2014-2015) sur le projet de loi n° 336 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Jean-Patrick Courtois, président. – Nous examinons d'abord deux nouveaux amendements des rapporteurs.

Article 6

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 783 propose que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) prévoit les conditions de financement par les départements des lignes aériennes de transport de passagers, à la suite de la discussion que nous avons eue hier sur ce sujet.

L'amendement n° 783 est adopté.

Article 6 bis A

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 784 rétablit cet article inséré par le Sénat en première lecture pour que des chartes régionales d'aménagement précisent les modalités d'application, dans chaque région, des dispositions de la loi Littoral.

L'amendement n° 784 est adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Examen des autres amendements de séance

Article 11

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 521 rectifié prévoit le transfert des ports départementaux aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 521 rectifié, 649, 599 et 679.

Article additionnel après l'article 11

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 428.

Article 12

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 176, qui réaffirme le principe de la neutralité financière des transferts de compétences entre État et départements, n'a aucune portée normative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 176, ainsi qu'à l'amendement n° 175 rectifié.

Article 12 bis AA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 285.

Article 12 bis A

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 523 rectifié renforce la compétence de la région en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Sagesse.

M. Jean-Pierre Sueur. – Excellente idée : qui peut s'y opposer ? L'amendement suivant s'inscrit dans la même logique.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Certes. Avis favorable aux deux !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 523 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 524 rectifié.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 724 et 286.

Article 12 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 212 rectifié, 681, 250 et 213 rectifié.

Article 12 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 287.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 680 transpose aux CREPS les procédures relatives aux budgets, aux décisions modificatives du budget et aux comptes financiers applicables aux établissements publics locaux d'enseignement. Avis favorable.

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

Article 12 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 288.

Article 13

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 682 rétablit l'institution d'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier en lieu et place de la région de Corse et des deux départements la composant – la Corse du Sud et la Haute-Corse – sous réserve de quelques modifications à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. Il modifie l'actuelle conférence de coordination des collectivités territoriales (CCCT) de Corse et amende les contours de l'habilitation législative demandée en matière électorale, en modifiant directement le code électoral pour fixer le nombre de membres de l'Assemblée de Corse et la prime majoritaire à 11 et adapter les modalités de remplacement des conseillers au retour des membres du conseil exécutif en cas démission collective ou d'adoption d'une motion de défiance.

Nous ne saurions émettre un avis avant que le Gouvernement ne nous ait apporté la preuve que les élus de Corse approuvent unanimement ce projet.

M. Philippe Bas, président. – Il est vrai que le Gouvernement affirme de manière péremptoire que ceux-ci en sont tous d'accord, mais c'est ce qui n'est pas prouvé.

M. André Reichardt. – Je lui suggère de réfléchir à la possibilité de faire profiter l'Alsace du même traitement.

Mme Catherine Troendlé. – Absolument !

M. Philippe Bas, président. – Le vote du Sénat à cet égard, il y a quelques mois, a été sans appel.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La simplification proposée en Corse n'est pas extraordinaire, mais rappelons-nous que les Corses avaient rejeté par référendum une précédente proposition. Apparemment, la situation a évolué et les élus seraient dans leur grande majorité favorables à ce projet. Celui-ci aurait toutefois dû être présenté en première lecture au Sénat, vu son importance. La ministre nous a expliqué hier que cela n'était pas possible car les délibérations n'avaient pas eu lieu. Il serait gênant d'émettre un avis défavorable, car le Sénat s'était prononcé, pour l'Alsace, en faveur de la réunion des deux départements et de la région.

M. André Reichardt. – Merci de le rappeler !

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Ces innovations sont intéressantes. Mais une participation insuffisante avait empêché que la fusion s’y fasse. Prudence, donc. Pour ma part, je suis plutôt favorable à ces évolutions, quand elles sont possibles.

M. Hugues Portelli. – Je connais le dossier Corse, notamment pour avoir travaillé sur le projet proposé par M. Sarkozy. Les deux départements corses sont issus d’un unique département, ce qui n’est pas le cas en Alsace. Outre les modes de scrutin qui devaient prévaloir pour l’élection des conseillers généraux ou des membres de l’Assemblée de Corse, nous avons eu quelques difficultés avec le fonctionnement de l’administration des deux collectivités territoriales, et notamment sur la question des offices rattachés à la collectivité territoriale de Corse. Quelle que soit l’issue de notre débat, nous aurons à nous pencher sur ces questions.

Mme Catherine Troendlé. – Je m’associe aux propos d’André Reichardt et remercie le Sénat d’avoir clairement pris position en faveur d’une collectivité territoriale unique en Alsace. Hélas !, le Gouvernement n’a pas tenu ses engagements. Alors que M. Valls avait annoncé que la position du Sénat serait globalement respectée, il n’en a rien été. À présent, le Gouvernement propose pour la Corse un dispositif spécial, qui ressemble à ce qui était demandé pour l’Alsace. C’est un peu gênant : deux poids, deux mesures...

M. André Reichardt. – Absolument.

M. Alain Anziani. – Les Corses ont manifesté leur volonté d’arriver à une collectivité territoriale unique par un vote rassemblant une quarantaine de voix sur cinquante.

Mme Catherine Troendlé. – 90 % en Alsace !

M. Alain Anziani. – Le conseil général de Haute-Corse a approuvé le projet et celui de Corse du Sud devrait l’approuver.

M. Philippe Bas, président. – Pour l’heure, la commission suit l’avis de ses rapporteurs.

Mme Catherine Troendlé. – Pas moi !

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 682.

Article 13 bis A

Les amendements n^{os} 561 et 562 sont déclarés irrecevables.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 251.

Article 13 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 353, 588 rectifié et 563.

Article 14

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 289.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord pour ne pas rouvrir le débat sur l'opportunité de prévoir des intercommunalités plus grandes, mais quel bénéfice y a-t-il à augmenter la taille minimale des EPCI ? Quel est l'intérêt de rassembler 13 500 pauvres plutôt que 5 000 ? S'agit-il d'un simple effet d'affichage ? En tous cas, relancer la mécanique sera catastrophique puisque l'étape de la gestion des syndicats nous réserve bien des surprises... Je ne vois pas l'avantage d'une telle mesure, ni sur le plan politique ni en termes d'efficacité administrative.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon avis est un peu différent, car je suis fidèle à l'intuition première du Gouvernement, qui est de réorganiser la France dans le respect des communes, autour de communautés et de régions fortes.

M. Pierre-Yves Collombat. – À voir !

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans ce cadre, le département, progressivement...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – ...sera supprimé ! Ou, à tout le moins, effacé...

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est certes de mauvaise méthode d'annoncer que le département aura disparu en 2021, comme l'a fait le Premier ministre...

M. Pierre-Yves Collombat. – Et le Président de la République !

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut imaginer une évolution plus lente et concertée. Quoi qu'il en soit, réformer autour de collectivités territoriales fortes et de régions fortes est une bonne idée.

Je salue le pragmatisme dont a fait preuve M. Delebarre avec son amendement n° 623, qui fixe le seuil à 15 000 plutôt que 20 000 et maintient les dérogations prévues par l'Assemblée nationale. Nous devons en effet penser à la commission mixte paritaire et y rendre possible une synthèse adaptée aux réalités de terrain.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous sommes réunis pour examiner les amendements au texte de notre commission. Nous devons faire preuve de cohérence, il y va de l'image du Sénat. En l'état, nous restons au seuil de 5 000.

M. Alain Marc. – Les dérogations prévues sont-elles de droit ou sont-elles soumises à l'appréciation du préfet ou de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Elles sont de droit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 693, ainsi qu'à l'amendement n° 35 rectifié bis, au sous-amendement n° 758 ainsi qu'à l'amendement n° 105, et aux amendements n^{os} 587, 623, 356, 410, 478, 366, 437, 620 et 367.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 692, qui effectue des clarifications relatives à l'institution du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) d'Ile-de-France.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 692.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 619 et 535.

Article 15

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 290, 726, 368, 291, 533 et 727.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 694.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n^o 67.

Article 15 ter A

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 695 et 728.

Article 15 ter C

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 292 et un avis favorable à l'amendement n^o 417.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n^o 696 rétablit le texte adopté par l'Assemblée nationale en supprimant, d'une part, la modification de l'appartenance de la commune pour définir sa soumission au taux légal de logements sociaux et, d'autre part, le report du calendrier de réalisation de l'objectif de 2025 à 2034. Sur le premier point, il est satisfait par l'amendement n^o 417 auquel nous avons donné un avis favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 696, ainsi qu'à l'amendement n^o 626.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n^o 625 supprime le report de 2025 à 2034 de la réalisation, par les communes concernées, de l'objectif légal de logements sociaux en adaptant le calendrier des étapes intermédiaires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 625, ainsi qu'aux amendements n^{os} 109 et 119.

Article 16

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 293, 729, 369, 294, 295, 534 et 730.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n^o 697 apporte une clarification rédactionnelle et fixe à la dissolution du syndicat ou au retrait des communes du syndicat, selon le cas, la date butoir du délai d'un mois pour la conclusion de la convention de répartition des personnels en cas de dissolution d'un syndicat, d'une part, et de retrait de communes d'un syndicat, d'autre part. Le Gouvernement observe que cette date est connue de tous et prévue dans les arrêtés préfectoraux. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 697.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 193 rectifié et 582.

Article 16 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 252.

Article 16 ter A

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Il peut y avoir des personnes non élues dans les syndicats. Ce sont souvent d'anciens élus. L'amendement n° 37 rectifié *ter* reporte au prochain renouvellement des conseils municipaux l'entrée en vigueur de la disposition les excluant. Avis défavorable, mais pourquoi pas ?

Mme Cécile Cukierman. – J'y suis favorable au nom du principe de réalité. Je connais un parc naturel présidé par un non-élu – un ancien élu, justement... Il serait complexe de remettre en cause avant la fin des mandats les équilibres trouvés dans la gestion. Nous introduisons déjà assez de bouleversements territoriaux...

M. Pierre-Yves Collombat. – Même avis. Nous avons déjà appliqué cette méthode, d'ailleurs, par exemple aux dispositions interdisant le cumul des mandats : on pourra quasiment en effectuer deux avant de l'appliquer. Puis, la rationalisation de la carte syndicale prendra du temps ! La sagesse nous commande de laisser les choses en l'état.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Vous m'avez convaincu : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 37 rectifié *ter* ; elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 110 rectifié, 190, 395 et 578.*

Article 16 quater

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 297. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 296, ainsi que sur l'amendement n° 88 rectifié *ter*.*

Article 17

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 298.

Article 17 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79 rectifié.

Article 17 bis

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

Article 17 ter

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai déposé l'amendement n° 591 parce que des élus de mon département voient un détournement de la loi dans le fait qu'une grande agglomération, rassemblant plus de trois cent mille habitants dans huit communes, forme une commune nouvelle sans autre motif que la carotte financière que constitue le maintien de la DGF. Cette incitation, qui se monte en l'espèce à quinze ou vingt millions d'euros, devrait

être réservée aux petites communes. Comme c'est un jeu à somme nulle, ces montants sont pris aux autres collectivités territoriales ! Des communes comme Boulogne, Issy-les-Moulineaux ou Marne-la-Coquette ne sont pas celles qui en ont le plus besoin.

Mme Cécile Cukierman. – Dans mon département, de petites communes s'organisent en fonction de ce dispositif sans autre motif que la carotte financière... Je n'ai rien contre votre amendement, si ce n'est qu'il participe d'une tendance, que nous avons trop, à prévoir, après le vote d'un texte, des exceptions inspirées par les situations particulières dont nous avons connaissance chez nous.

M. François Grosdidier. – Deux maximes : les riches aussi se saisissent des carottes offertes, et les pauvres associés demeurent pauvres...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 591.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 629 propose que les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) puissent assurer, à la demande des EPCI à fiscalité propre figurant dans son périmètre l'élaboration, la mise en place et la coordination des Scot concernés. Environ 20 % de notre territoire sont couverts par un Scot. Un peu de souplesse sera donc bienvenue. Avis favorable.

Mme Jacqueline Gourault. – Les Scot correspondent-ils au périmètre des EPCI ?

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Non. Il peut y avoir plusieurs EPCI.

Mme Jacqueline Gourault. – Les EPCI peuvent-ils être scindés ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – La compétence d'un PETR est limitée à la coordination des Scot concernés à la demande des EPCI à fiscalité propre qui le composent et pour son seul périmètre. Cet amendement propose que le PETR assure en plus l'élaboration et la mise en place des Scot sur l'ensemble de leurs périmètres. Le périmètre d'un Scot ne correspond pas nécessairement à celui d'un PETR. L'auteur de l'amendement invoque d'ailleurs un souci de simplification.

Mme Jacqueline Gourault. – Les Scot sont-ils pris dans leur globalité lorsqu'ils sont gérés par un PETR ?

M. Philippe Bas, président. – Oui.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – Simplification encore quand nous avons deux structures, les unes ouvertes auxquelles participent les départements, les autres fermées.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les EPCI ayant nécessairement la compétence d'aménagement du territoire, ils préparent tout le Scot.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 629.

Article 17 quater

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 686.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 299.

Articles additionnels avant l'article 17 terdecies

Mme Sophie Joissains. – Mon amendement n° 103 dénonce notre tendance à créer sans cesse des exceptions au droit, alors que nous devrions plutôt le simplifier : l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi n'a plus de sens. Les deux structures que nous créons, trop rigides, s'intégreront mal. Les conseils territoriaux devraient avoir la personnalité juridique.

Les amendements identiques n°s 103 et 187 sont déclarés irrecevables, de même que les amendements identiques n°s 104 et 150.

Article 17 quaterdecies

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 76 rectifié prévoit le rattachement des offices publics de l'habitat à un département et à un ou plusieurs EPCI constitués en syndicat mixte. J'ai vu M. Marseille et consulté le Gouvernement, à qui j'ai demandé qu'il fasse une proposition. Peut-être sera-t-elle faite en séance. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n°s 76 rectifié, 242 et 430.

Article 17 quindecies

La commission émet un avis défavorable sur les amendements identiques n°s 75 rectifié, 243, 431 et 537.

Article 17 septdecies AA

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 38 rectifié précise le montant de la dotation de solidarité communautaire pour les EPCI à fiscalité propre signataires de contrats de villes et n'ayant pas mis en place un pacte financier et fiscal de solidarité. Pour son calcul, seraient pris en compte les potentiels financiers agrégés par habitant. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 38 rectifié et 621.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 225 rectifié et 253.

Article 17 septdecies

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n° 168 proposant une nouvelle rédaction de l'article, je propose que nous en demandions la disjonction de la discussion commune.

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Nous avons longuement débattu de la métropole du Grand Paris lors de la loi MAPTAM. Voilà qu'un amendement du Gouvernement revoit la composition du conseil de la métropole pour en réduire l'effectif. Pourquoi pas mais je suis opposé à un coup *ad mulierem*...

M. Philippe Kaltenbach. – Il ne s'agit que de l'intérêt général.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Un tel déni de démocratie ne grandirait pas le Gouvernement. La question du périmètre n'est quant à elle toujours pas tranchée. Certaines communes voulaient rentrer dans la métropole. Si elles en ont délibéré quelques jours trop tard, ce ne sera pas possible. Un peu de souplesse !

M. Philippe Kaltenbach. – Le Gouvernement a réduit le nombre de membres du conseil de la métropole, qui sinon aurait approché l'effectif pléthorique de quatre cents ... Pour cela, il a respecté la loi : le résultat est un conseil d'un peu plus de deux cent membres. Du coup, les communes de moins de mille habitants auront un représentant, tout comme celles de moins de 75 000 habitants. Cette inégalité est supportable parce que transitoire : en 2020, l'élection se fera au suffrage universel direct. Paris aura soixante représentants. Pour qu'ils soient proches de leurs électeurs, le Gouvernement a proposé qu'ils soient désignés par les arrondissements.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les conseillers de Paris ne sont pas proches du peuple ? On le leur dira !

M. Philippe Kaltenbach. – Si les listes sont faites pour tout Paris, certains arrondissements seront moins bien représentés que d'autres. Comment répartir les conseillers de Paris ? Débattons-en.

Les conseils de territoires reprendront ce qui est géré par les conseils communautaires, et qui représente entre 20 % et 30 % de l'activité des communes. Actuellement, seules les majorités municipales y siègent. J'ai convaincu le Gouvernement de revenir au droit commun pour que les conseils de territoires soient assez nombreux pour que l'opposition municipale y soit représentée, ce qui serait un progrès démocratique.

Les amendements relatifs aux offices HLM ne peuvent non plus être évacués de la discussion. Enfin, le groupe socialiste est favorable à ce que nous revenions à l'accord passé au Sénat sur les PLUi.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Nous connaissons la position de M. Dominati, qui n'est pas celle de la commission...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 168.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 137 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 438 et 468.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – L'amendement n° 13, déposé à l'initiative de M. Karoutchi, entend résoudre le problème posé par les communes qui souhaitent rejoindre la métropole du Grand Paris après les délais légaux. Le préfet s'est

montré trop rigide à l'égard de certaines de ces communes, dont Chelles. À titre personnel, j'émettrais un avis favorable.

M. Philippe Kaltenbach. – Il faut quand même tenir compte du cas des villes importantes qui se trouvent entre le territoire de la métropole et celui de la grande couronne. La loi dispose que les agglomérations qui touchent au Grand Paris doivent compter au moins 200 000 habitants. Le département de la Seine-et-Marne avait intégré dans sa réflexion la ville de Chelles, qui regroupe 60 000 habitants. Celle-ci a ensuite formulé une demande d'intégration à la métropole du Grand Paris après l'expiration du délai légal.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Trois jours après !

M. Philippe Kaltenbach. – Que Chelles sorte du dispositif de Seine-et-Marne déséquilibrerait l'agglomération en cours de création. Une délibération de la CDCI de Seine-et-Marne a d'ailleurs contesté le rattachement de communes à des EPCI d'autres départements. En rouvrant la porte du Grand Paris, nous risquons de provoquer un véritable bazar.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me croirais en CDCI du Grand Paris, si toutefois celle-ci existait ! Ce n'est pas le lieu approprié pour une discussion sur ce sujet. Puisse M. Kaltenbach traiter les petites collectivités avec la même délicatesse, lui qui veut les regrouper à toute force !

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 13 et 74 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 744.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – M. Kaltenbach propose, dans l'amendement n^o 170 rectifié, de transférer les compétences des départements de la petite couronne à la métropole du Grand Paris. C'est une vision intéressante, mais j'émet un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 170 rectifié.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement n^o 590, qui ouvre la possibilité de placer hors de Paris le siège de la métropole.

M. Philippe Kaltenbach. – Laissons les élus en décider. La possibilité d'un transfert du siège de la région Île-de-France en proche couronne a été ouverte. La situation du Grand Paris est analogue. Le siège sera probablement fixé à Paris, mais si les élus décident, par exemple dans un souci d'économie, de le placer juste de l'autre côté du périphérique, je ne vois pas pourquoi la loi les en empêcherait.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement ne semble pas s'inspirer de la solution retenue pour les chefs-lieux de région.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Les sièges des métropoles de Lyon et Marseille sont fixés par la loi sur le territoire de ces villes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 590, ainsi qu'aux amendements n^{os} 51 rectifié bis et 33 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 743 transfère à la métropole des compétences en matière de gestion du gaz, des réseaux de chaleur et de froid. La commission s'est déjà prononcée contre cette disposition, pour revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 743, ainsi qu'à l'amendement n° 129 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 741.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 50 rectifié bis, 52 rectifié bis, 42 rectifié, 301, 442, 443, 139, 127 rectifié, 12, 300, 171, 172, 444 et 601.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 742, ainsi qu'à l'amendement n° 739.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 602, 108, 603 et 424.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 302.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 604 et 605.

M. Philippe Kaltenbach. – Certes, nous avons 750 amendements à traiter, mais ne sacrifions pas la discussion à la rapidité. En région parisienne, l'intégralité du patrimoine immobilier d'un grand nombre d'offices publics de l'habitat (OPH) municipaux, constitués au lendemain de la deuxième guerre mondiale, est située sur le territoire de leur commune de rattachement. C'est le cas par exemple à Meudon et à Bobigny. Ce patrimoine peut représenter jusqu'à 25 % de l'ensemble des logements du territoire. La création des métropoles s'accompagne d'une remontée de leur gestion vers les conseils territoriaux. Ce transfert éloigne la prise de décision de la commune concernée, d'où les deux solutions envisagées : ou bien donner aux communes la possibilité de sortir du dispositif dès lors que leur OPH gère un nombre de logements supérieur à un seuil déterminé, ou bien lui assurer une majorité au sein du conseil d'administration. L'on éviterait ainsi toute manœuvre politicienne dans les cas où la majorité du conseil territorial n'est pas du même bord que celle de la commune.

M. Jean-Patrick Courtois. – À Mâcon, l'OPH gère 6 500 logements dont 6 300 sont situés sur le territoire de la commune. C'est une véritable spoliation. Toutes les subventions versées, tous les avantages iront à l'agglomération et des élus géreront un OPH qui ne compte pas un seul logement dans leur commune.

M. Pierre-Yves Collombat. – Découvrez-vous les joies de l'intercommunalité, qui serait surtout bonne pour les autres ? Vous voulez l'intercommunalité à tout crin. En somme, plus c'est gros, plus c'est bon...

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – C'est une situation très différente de celle du Grand Paris. Le Gouvernement a, semble-t-il, promis de rechercher un compromis. Pourquoi retenir le seuil de 5 000 logements proposé par l'amendement n° 425, plutôt que de

10 000 ? De plus, le rôle des commissions d'attribution est tout aussi important que celui des conseils d'administration des OPH. Enfin, il se produit de nombreuses fusions d'offices sur lesquelles nous n'avons aucun regard.

Mme Sophie Joissains. – L'amendement du Gouvernement s'appliquera-t-il à l'ensemble des métropoles ?

M. Philippe Bas, président. – Nous le saurons quand nous l'aurons...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 604 et 605.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Je propose que nous rendions, dans l'immédiat, un avis défavorable sur les amendements n^{os} 11, 425, 77 rectifié, 426, 432, 241, 427, 125 rectifié et 433.

M. Philippe Bas, président. – Nous donnerons mandat aux rapporteurs pour revenir en séance sur cet avis en fonction des propositions du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11 et 425, 77 rectifié, 426 et 432, 241, 427, 125 rectifié et 433.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 615 et 616.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 684 et défavorable aux amendements n^{os} 439 et 440.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les amendements n^{os} 10 et 606 proposent un autre mode de calcul de la dotation de soutien à l'investissement territorial.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 10 et 606.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 126 rectifié et 138 rectifié.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 618.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 135 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Je ne suis pas favorable à la représentation des arrondissements parisiens au sein du conseil métropolitain. En l'espèce, Paris devrait relever du droit commun.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends cette position.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – La position de vos rapporteurs est simple : le droit commun, rien que le droit commun et tout le droit commun.

M. Jacques Mézard. – Très bien. Estimez-vous néanmoins que les conseillers métropolitains pourront également être conseillers municipaux et conseillers départementaux, en cumulant les indemnités ? Cela ne pose-t-il pas de problème à vos yeux ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Aucun.

M. Philippe Kaltenbach. – Je prends acte de l'accord qui existe autour de la nécessité de faire passer le nombre de conseillers métropolitains de 400 à 200. Quant à la désignation des 60 membres qui représentent Paris, il nous a semblé opportun d'assurer une représentation des arrondissements afin de favoriser la proximité et d'assurer un certain équilibre géographique. Je propose que la question soit tranchée en séance, une fois exprimés l'avis du Gouvernement et des groupes politiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 608, 611, 612, 607, 610, 448 et 441.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 747.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'amendement n^o 613 semble satisfait par le II de l'article L. 5219-12.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 613.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 614.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 687.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 9 et 303 sont satisfaits par l'amendement n^o 687 du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 9 et 303.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 467.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 740, ainsi qu'à l'amendement n^o 737.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 128 rectifié.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 449.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 53 rectifié bis, 54 rectifié bis et 55 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 736.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 130 rectifié, 617, 131 rectifié, 132 rectifié, 133 rectifié, 134 rectifié et 136 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 683.

Articles additionnels après l'article 17 septdecies

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 73 rectifié quinquies, 445, 446 et 447.

Article 17 novodecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 304.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 731.

Article 18 A

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 564 de M. Dantec revient sur la proposition de rétablissement de la redevance de mouillage, contre laquelle la commission s'était prononcée.

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

Article 18

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 305.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 698 est crucial, puisqu'il fait des compétences tourisme, eau et assainissement des compétences obligatoires des communautés de communes. C'est une position contraire à celle de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 698.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 86 et 583.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 370.

Article 19

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 306 et 345.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 699 revient à l'économie du texte adopté par l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 699.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n° 471 supprimerait l'exigence de respect du schéma régional de développement économique de l'exercice des compétences des communautés de commune. Nous avons déjà débattu de cette disposition en première lecture, et la commission y est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 471.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 371.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement n° 372 fait de l'eau et de l'assainissement des compétences optionnelles pour les communautés de communes éligibles à une majoration de la DGF, comme nous l'avons décidé pour les communautés d'agglomération.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 372.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L’amendement n° 19 propose de joindre l’eau et l’assainissement à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) au sein des compétences obligatoires. C’est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 307.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La commission a estimé que les compétences eau, tourisme et assainissement devaient être optionnelles pour les communautés d’agglomération. L’amendement n° 700 est contraire à cette position.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 700.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Similaire au n° 471, l’amendement est contraire à la position de la commission. Une fois le schéma régional de développement économique élaboré, son application par les intercommunalités n’est pas optionnelle.

M. Philippe Bas, président. – C’était l’un des enjeux cruciaux de la discussion tenue en janvier.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 472.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 87 et 584, ainsi qu’à l’amendement n° 22.

Article 20 bis

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 473 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L’amendement n° 112 rectifié *bis* étend une dérogation concernant la compétence des syndicats départementaux d’eau et d’assainissement introduite par l’article 20 bis à l’ensemble des syndicats exerçant cette compétence. Cette extension n’est pas justifiée, au regard de l’objectif de rationalisation poursuivi par l’article.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 112 rectifié bis, 192 rectifié, 397 rectifié et 580 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 512 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 113 rectifié bis, 398 rectifié et 581 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 513 rectifié bis, ainsi qu’à l’amendement n° 514 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 515 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 39 rectifié quater.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 111 rectifié bis, 191 rectifié, 396 rectifié et 579 rectifié.

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

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

Article 21

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 308.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Après quelques hésitations, je suis plutôt favorable à l'amendement n° 40 rectifié *bis*, qui reporte du 30 juin au 31 décembre la date limite de conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération. Rien n'interdit à une communauté d'anticiper la prise de compétence au 1^{er} janvier précédent, et, si elle ne s'est pas conformée à ce délai, elle exercera l'intégralité des compétences visées et le préfet procèdera aux modifications statutaires correspondantes avant le 31 décembre 2016.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 40 rectifié bis.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement 624 reporte le délai de mise en conformité des communautés de communes et d'agglomération avec la compétence eau au 30 juin 2018. Les communes ont raison de demander ce report ; elles pourraient même en demander un plus long parce qu'il est irréaliste de penser que les compétences eau et assainissement pourront être transférées dans un délai aussi serré.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'amendement n'a pas d'objet au regard de la position de la commission, qui a maintenu ces compétences parmi les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération. Elle s'est opposée en cela à l'Assemblée nationale, au Gouvernement et à l'administration qui cherche avant tout à supprimer des structures, même celles qui fonctionnent bien.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un sujet très important. Je propose que l'on repousse la date limite à 2020 si le Gouvernement et l'Assemblée nationale restent sur leurs positions. Le transfert est un processus extrêmement complexe.

M. Philippe Bas, président. – L'avis du rapporteur est défavorable car la commission choisit justement de ne pas entrer dans ce processus.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si le transfert des compétences eau et assainissement reste optionnel, la question ne se posera pas. Tout cela montre le côté bancal du projet de loi. Je m'étais fait à l'idée d'un report pour la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Il n'y en pas moins des inondations tous les ans...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 624.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 701.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous avons déjà délibéré du tourisme en première lecture. On ne peut pourtant pas dire que le tourisme ne fonctionne pas en

France ! Laissons les communes et les départements s'occuper de l'opérationnel, et arrêtons de réglementer. Avis défavorable à l'amendement n° 688.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 688.

Article 21 bis AA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 309.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 732, qui donne aux communes membres d'un syndicat mixte un droit de retrait – sans avis de la CDCI ni autorisation du préfet – en cas de perte de la compétence ou de l'objet fondant l'adhésion. Cet avis est sous réserve de l'insertion, au cinquième alinéa de l'amendement, des mots : « les groupements de collectivités territoriales » avant les mots : « et les établissements publics membres ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 732 sous réserve de rectification.

Article 21 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21 rectifié.

Article 21 bis B

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 532.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 522 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 66 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 118 supprime l'inapplicabilité des régimes des communautés urbaines et des métropoles dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion. Lors de l'examen de la loi Maptam, le rapporteur notait : « Au surplus, l'unité urbaine la plus importante d'outre-mer, celle de Pointe-à-Pitre-Les Abymes (Guadeloupe), comptait moins de 260 000 habitants en 2010 selon l'INSEE », mais la condition démographique exigée des communautés urbaines a été ramenée en cours de débat de 450 000 à 250 000 habitants.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement va dans le sens de l'égalité républicaine en offrant aux communes d'outre-mer la possibilité de créer des communautés urbaines.

M. Félix Desplan. – La communauté d'agglomération du Sud Grande-Terre, qui réunit les communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes et Baie-Mahault, n'atteint pas le seuil des 250 000 habitants. Sera-t-elle dissoute ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Il n'existe aucune raison que la loi prive les communautés d'agglomération d'outre-mer de la possibilité de devenir des communautés urbaines, dès lors que le seuil des 250 000 habitants est atteint. Laissons le droit commun s'appliquer.

M. Hugues Portelli. – La taille des communautés urbaines n’a cessé de changer. Il existe actuellement des communautés urbaines de moins de 100 000 habitants, comme celles du Creusot-Montceau, de Cherbourg ou d’Alençon.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 118.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Nous devons ensuite examiner deux amendements qui remettent en cause, pour l’accès au statut de communauté d’agglomération, le calcul du seuil de 15 000 habitants appliqué aux communes classées stations de tourisme.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 155.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L’article 21 bis B, tel que propose de le rétablir l’amendement n° 66 rectifié du sénateur Mercier, devrait satisfaire l’auteur de l’amendement n° 408 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 408 rectifié bis.

Article 21 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 226 rectifié et 310.

Article 21 ter

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 230 rectifié et 255.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 400, 114 rectifié et 254.

Article 22

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 565 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 421, ainsi qu’à l’amendement n° 419.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 570.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 227 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L’amendement n° 60 rectifié ouvre la possibilité de créer un service unifié entre plusieurs EPCI à fiscalité propre pour instruire des décisions prises au nom de la commune ou de l’État par les maires des communes membres. Il est partiellement couvert par l’article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, qu’il conviendrait de compléter. En effet, le maire conventionne avec l’EPCI pour lui attribuer l’instruction des décisions qu’il prend. Peut-être faut-il poursuivre la réflexion pour garantir la sécurité juridique du dispositif. En l’état, mon avis est défavorable.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Lorsque l’instruction est conduite au nom d’une commune, le responsable reste le maire. Quand elle est conduite au nom de l’État,

celui-ci est responsable. Il est indispensable de conserver une souplesse. L'article L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales me paraît suffisant.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 60 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 418 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 22 bis AAA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 238 rectifié.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 237 rectifié.

Article 22 bis B

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 594 rectifié bis et 595 rectifié bis, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 20 rectifié ter et 540 rectifié.

Article 22 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 312.

Article additionnel après l'article 22 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 409.

Article 22 quater A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 313, 530 et 373.

Article 22 quater C

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 633.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 702.

Article 22 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 538 rectifié.

Article 22 quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 528.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis plutôt favorable à l'amendement n° 579.

M. Michel Delebarre. – Pourquoi mettre cela dans la loi ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – C’était une erreur d’inclure dans la loi certaines dispositions relatives au fonctionnement des assemblées territoriales. Toutefois, dès lors que l’on a commencé à le faire, il faut être logique et prévoir la mise en ligne des comptes rendus des séances de conseils régionaux et départementaux. C’est une mesure de prudence. Voilà pourquoi je suis favorable à l’amendement n° 529.

M. Jacques Bigot. – Le compte rendu doit-il être mis en ligne après son adoption ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Par définition, un compte rendu de réunion a été adopté.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 529.

Articles additionnels après l’article 22 septies

L’amendement n° 636 est déclaré irrecevable, ainsi que les amendements n^{os} 639 et 635.

Article 22 octies

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 634, ainsi qu’à l’amendement n° 757 rectifié.

Article 22 nonies

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 637, ainsi qu’aux amendements n^{os} 638 et 756.

Article 22 decies

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 314.

Article 23 A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 315 et 705.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 316, 317, 689, 461, 374 rectifié, 536, 462 et 48.

Article 23 bis A

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 188.

Article 24

La commission demande le retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 318 et 375 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 240 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 466 et 319.

La commission demande le retrait, et à défaut, émettra un avis défavorable à l'amendement n^o 320.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 706.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 690 et 404 rectifié.

La commission demande le retrait, et à défaut, émettra un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 90 rectifié ter et 463.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 566 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 541 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable à l'amendement n^o 174 rectifié.

Mme Catherine Troendlé. – Pourquoi, s'il vous plaît ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le I prévoit que le département puisse déléguer ses missions d'assistance technique à un établissement public qu'il aurait créé. Or il ne le peut pas. Le II rétablit l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales pour préciser les modalités d'apport en ingénierie publique des départements au bloc communal, mais les missions des départements en la matière seront définies à l'article L. 3232-1-1, et il n'apparaît pas opportun de prévoir deux dispositions en concurrence sur le même sujet.

La commission émet une demande de retrait à l'amendement n^o 174 rectifié et, à défaut, émettra un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 486 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 89 rectifié, 504 et 751, ainsi qu'aux amendements n^{os} 321, 62 rectifié ter et 124 rectifié ter.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 343.

M. François Zocchetto. – Pourquoi l'amendement n^o 82 rectifié serait-il irrecevable ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il a été rejeté par les deux assemblées en première lecture et ne présente plus de lien direct avec une disposition restant en discussion.

L'amendement n^o 82 rectifié est déclaré irrecevable.

Article additionnel après l'article 24

L'amendement n^o 63 rectifié bis est déclaré irrecevable.

Article 24 bis AA

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 91 rectifié bis, 502 et 733.

Article additionnel après l'article 24 bis BA

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 64 rectifié *ter* a été déposé en première lecture et non soutenu. Il sécurise l'approvisionnement en médicaments et en oxygène des SDIS dépourvus de pharmacie à usage intérieur. Cette disposition est sans lien direct avec une disposition restant en discussion et, partant, est irrecevable.

*La commission déclare les amendements identiques n^{os} 64 rectifié *ter* et 43 rectifié *ter* irrecevables.*

Article 24 bis C

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 323 et 748.

M. André Reichardt. – La possibilité pour la région de présenter au Gouvernement des modifications ou des adaptations à la loi et au règlement en matière de droit local, qui fait l'objet du deuxième alinéa de l'amendement n° 748, est-elle déjà réglée ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – C'est inscrit à l'article 1^{er} du projet de loi ; *a priori* rien ne l'empêche.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – L'article 1^{er} a été voté hier. La demande d'un pouvoir réglementaire des régions était une bizarrerie. Elles peuvent émettre des propositions.

M. Jacques Mézard. – C'est déjà beaucoup.

M. Philippe Bas, président. – Il est intéressant de connaître la position du Gouvernement.

M. Jacques Bigot. – L'article 1^{er}, extrêmement général, porte sur les compétences. Ce n'est pas le cas ici.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Selon nous, l'article 1^{er} tel qu'il a été voté couvre la possibilité au conseil régional de faire des propositions en matière de droit local.

M. André Reichardt. – Il s'agit de savoir si cet aspect est couvert par l'article 1^{er}.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Le débat sur l'amendement sera une occasion supplémentaire pour le Gouvernement de vous le dire.

Article 24 bis

La commission demande le retrait, et, à défaut, émettra un avis défavorable à l'amendement n° 322.

Article additionnel avant l'article 25

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 413 rectifié.

Article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 324, 414 rectifié et 325.

Article 26

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 326, 411 rectifié, 327, 328 et 329.

Article additionnel après l'article 26

La commission déclare l'amendement n° 412 rectifié irrecevable.

Article 26 bis

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement n° 376 rectifié corrige une discordance de rédaction entre le code de l'environnement et le code des impôts sur les actions finançables par la taxe pour la GEMAPI, en s'appuyant sur le texte le plus extensif, soit le code de l'environnement. Je ne comprends franchement pas le refus d'aligner ces deux textes. Les querelles de boutiquiers sur le financement vont finir par tout bloquer. Ce petit aménagement l'éviterait.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il est évident qu'il y a une ambiguïté. Je propose qu'on demande au Gouvernement son interprétation.

M. Philippe Bas, président. – Il faut lever cette difficulté juridique.

Mme Jacqueline Gourault. – Ce sera l'occasion d'interroger le Gouvernement sur un décret d'application pris le jeudi de l'Ascension sur une partie des compétences de GEMAPI, indiquant une application en 2016.

M. Pierre-Yves Collombat. – En première lecture, nous étions d'accord pour voter cet amendement. Pourquoi la commission n'émet-elle pas une analyse favorable ? Une offensive est actuellement menée contre l'application de GEMAPI, passée de 2016 à 2018 – et bientôt 2022 ! Des chausse-trappes s'ouvrent en permanence parce que beaucoup de grandes collectivités n'en veulent pas, et l'Association des maires de France mène la croisade. Il faut savoir si nous voulons une politique de prévention des inondations.

M. Philippe Bas, président. – Je propose que la question soit posée au Gouvernement et que les rapporteurs transforment leur avis selon la réponse.

La commission émet une demande d'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 80 rectifié et 376 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 474 rectifié.

Article 27

La commission demande le retrait, et à défaut, émettra un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 434, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 57 rectifié bis et 173 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 116 rectifié, 189 et 402.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 709, ainsi qu'aux amendements identiques nos 115 rectifié et 401 rectifié et à l'amendement n° 691.

Article 27 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 711.

Intitulé du chapitre IV

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107 rectifié.

Article 28 A

La commission demande le retrait et, à défaut, émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 7 et 163.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 330 et 362.

Article 28

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5, aux amendements identiques n°s 151 et 593, à l'amendement n° 713 et aux amendements identiques n°s 332 et 377.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 61 rectifié, 71 rectifié, 492, 542 et 577 rectifié ter.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 106 rectifié, 331, 378 rectifié, 716 et 4.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Certains amendements confondent objectifs et compétences. L'égalité entre les hommes et les femmes est un objectif, pas une compétence des collectivités.

Article 28 bis

La commission demande le retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable aux amendements n°s 69 et 162.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 346 rectifié et 347 rectifié.

Article 29

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 718.

Article 29 bis

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

Article 30 A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 622, 643 et 717.

Article 30

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 379 rectifié, 380 rectifié, 221 rectifié, 381 rectifié, 644 et 596.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 596, déjà rejeté en première lecture, organise la transmission à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale des rapports sur sa situation financière établis par la direction générale des finances publiques. Néanmoins, il est difficile de placer cette administration publique de l'État dans la même position que la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, juridictions financières indépendantes. Avis défavorable.

Article 32

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 334.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 719.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 423 rectifié.

Article 32 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 194 et 558 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avec l'amendement n° 558 rectifié, déjà rejeté en première lecture, certaines collectivités disposant dans leur stock de dette d'emprunts libellés dans une autre monnaie que l'euro et frappées de plein fouet par l'envolée de la monnaie helvétique seraient éligibles au fonds. Or tous les emprunts sont éligibles au fonds. Cette précision n'apparaît pas utile, sauf explication contraire du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 720.

Article 33

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 721.

Article 34

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 382 rectifié.

Articles additionnels après l'article 34

L'amendement n° 640 est déclaré irrecevable, de même que les amendements n°s 641 et 642.

Article 35

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 734, 723, ainsi qu'à l'amendement n° 16 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 525 rectifié *bis* sous réserve de réduire le délai à cinq ans.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Le besoin d'harmonisation est une conséquence de la fusion des régions. Imaginez des agents qui attendraient dix ans pour obtenir un régime équivalent à celui de leurs collègues... Dans cette hypothèse, je plains les directeurs des ressources humaines.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je voterai cet amendement. Une remarque perfide, néanmoins : est-ce ainsi qu'on fait des économies ?

Mme Cécile Cukierman. – Cet amendement obéit au principe de réalité. Dans certaines régions, l'harmonisation entre les régimes indemnitaires des agents techniques, ouvriers et de service (TOS) et des agents dits du siège ne s'est achevée qu'il y a quelques mois, alors que les finances locales étaient moins contraintes qu'elles ne le seront demain. Je ne suis pas sûre que cinq ans suffisent, surtout quand trois régions fusionnent, tant les niveaux de recrutement dans l'échelle indiciaire diffèrent selon les régions. Je suis favorable au délai de cinq ans, voire moins, mais si aucun moyen supplémentaire n'est alloué, les recours seront certains, et sérieux.

M. Alain Anziani. – Cinq ans, c'est un maximum. Si l'on veut que les choses fonctionnent, il est important de prévoir un temps de discussion avec les organisations syndicales, afin de rapprocher les points de vue.

M. Jacques Mézard. – Cet amendement de sagesse illustre parfaitement les conséquences de cette fusion et les conditions dans lesquelles elle est menée. Les traitements vont coûter beaucoup plus cher, car on sait bien qu'il n'y a jamais d'alignement vers le bas.

M. Pierre-Yves Collombat. – Heureusement !

M. Jacques Mézard. – Vous verrez la réaction, quand il faudra dire aux agents de la région Auvergne qu'ils continueront pendant des années à ne pas bénéficier du même régime indemnitaire que leurs collègues de Rhône-Alpes !

M. Christophe Béchu. – Un article de la Lettre du cadre territorial nous apprend que les directeurs généraux des administrations régionales touchent le gros lot. Preuve de l'exceptionnelle bienveillance du Gouvernement à leur égard, ils ont en effet obtenu, à l'occasion des fusions, une indemnité exceptionnelle qui leur garantit le maintien de leur ancienne rémunération s'ils cessent d'exercer leurs responsabilités. Et l'on prétend faire des économies... Comment expliquer que ce qui est accordé aux directeurs généraux et généraux adjoints ne l'est pas à tous les étages ?

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement fait preuve d'une particulière sollicitude pour des catégories dont on mesure la précarité.

M. Philippe Kaltenbach. – Le Gouvernement précédent avait fait de même !

Mme Cécile Cukierman. – Une réelle réflexion doit être menée sur la rapidité de l'harmonisation. Pour la pallier, on démultiplie les directeurs de services, les sous-directeurs, ce qui alourdit le système au lieu de le fluidifier. Le délai doit être de cinq ans ou moins, sinon la parade sera de donner des primes de direction supplémentaires, jusqu'à aboutir à des situations aberrantes. Cela alourdit le travail et la réactivité des collectivités territoriales. Mais les DGS pèsent peu. Personne n'est dupe : les économies se feront, ou pas, sur le dos des personnels des régions.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – J'ai demandé à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et à la Cour des comptes un rapport sur les disparités existantes en matière de régime indemnitaire. La position de M. Hiest sur ce problème connu depuis longtemps est cohérente : on sait qu'il faut un temps de convergence, il est démocratiquement plus sain que le délai corresponde à un mandat, c'est-à-dire cinq ans.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Il s'agit de tous les personnels. Les directeurs généraux des services sont seulement vingt. Ce sont des emplois fonctionnels, ils peuvent être licenciés.

M. Philippe Kaltenbach. – Ils sont très bien protégés.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Ils l'ont toujours été : les administrateurs territoriaux qu'on écarte se retrouvent au CNFPT, à suivre quelques formations en étant payés tout autant qu'avant. Ils ne sont pas à plaindre !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 525 rectifié ter.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 722 du Gouvernement.

M. Jacques Mézard. – Le Gouvernement prévoit qu'en cas de fusion d'intercommunalités, le directeur général des services de l'EPCI qui regroupe le plus grand nombre d'habitants est maintenu dans ses fonctions au sein du nouvel EPCI ; les DGS des autres EPCI sont maintenus en qualité d'adjoints. Les élus devraient avoir le droit de dire qu'ils préfèrent tel ou tel directeur, y compris celui d'une plus petite intercommunalité, parce qu'il est plus compétent !

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Il s'agit de modalités transitoires, particulières aux emplois fonctionnels dans la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) d'Ile-de-France, jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'EPCI issu de la fusion, et au plus tard six mois après la fusion. Les directeurs généraux des services des autres EPCI seraient maintenus comme DGS adjoints dans les mêmes conditions et délais, et les DGS adjoints seraient maintenus temporairement dans leurs fonctions et aux mêmes conditions.

M. Philippe Bas, président. – Ne pourrait-on pas écrire que cette règle s'applique « à défaut d'accord sur la nomination d'un DGS chargé de l'intérim choisi parmi les DGS des services des intercommunalités adhérentes au nouvel EPCI » ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – On ne peut pas ramener du contractuel dans un statut légal et réglementaire.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – La règle générale s'applique. Les emplois fonctionnels peuvent être supprimés. La cessation de fonction est coûteuse, certes, mais cette réforme l'est de toute façon. Certains optimistes espèrent des économies « dans un second temps »... À voir!

Nous maintenons notre avis favorable.

M. Hugues Portelli. – Dans ma région, on se retrouve avec une communauté d'agglomération de 270 000 habitants. Le directeur général des services de l'agglomération principale a débuté comme secrétaire de mairie dans un village. Je demande un vote.

M. Christophe Béchu. – Cet amendement est un copié-collé du n° 525 rectifié *bis*. Prolongeons la réflexion. Que fait-on, demain, lors de fusions de communes dont les tailles sont très différentes ? Le même dispositif transitoire doit-il s'appliquer, avec les difficultés financières et de statut qu'il implique ? C'est une question d'équité. Nous posons des règles pour les grades les plus élevés sans souci de la déclinaison sur le territoire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 722.

Article 35 bis A

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 631.

M. Jean-Pierre Sueur. – Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité très particulière. Cet amendement a été rejeté en première lecture mais les arguments demeurent.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – À quoi rime un emploi fonctionnel pour si peu d'habitants ?

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'auteur de l'amendement a eu satisfaction à l'Assemblée nationale et aura satisfaction en commission mixte paritaire. Mais la beauté du Sénat est d'appliquer le droit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 631.

Article 36 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 336.

M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur. – Nous sommes favorables à l'amendement n° 337 de M. Favier qui supprime l'inapplicabilité de la disposition interdisant aux collectivités volontairement affiliées à un centre de gestion de se désaffilier avant un délai de six ans. Dans ces conditions, nous sommes favorables au I de l'amendement n° 34 et défavorables à son II.

Mme Catherine di Folco. – Le II offrait aux collectivités une petite souplesse supplémentaire en leur permettant de créer une commission administrative paritaire (CAP) à n'importe quel moment. L'essentiel est de préserver l'avenir des centres de gestion. On peut

mutualiser sans désaffilier. Une désaffiliation des collectivités territoriales à tout moment serait dangereuse pour les centres de gestion, qui ont besoin de visibilité.

M. Philippe Bas, président. – Nous laissons les rapporteurs trouver le meilleur ajustement dans la discussion en séance.

La commission émet un avis favorable au I de l'amendement n° 34 ainsi qu'à l'amendement n° 337.

La commission émet un avis défavorable au II de l'amendement n° 3 et aux amendements n°s 574 et 228 rectifié.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 95.

Mme Sophie Joissains. – Pourquoi ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Les CAP sont créées par la collectivité employeur.

Mme Sophie Joissains. – Les fonctionnaires de la future métropole d'Aix-Marseille-Provence continueront à travailler dans le cadre des conseils de territoire. Ils doivent pouvoir dépendre de leur hiérarchie au sein des conseils de territoire.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'employeur est la métropole.

Mme Sophie Joissains. – La CAP serait présidée par le président de la métropole, mais la gestion des personnels pourrait être déléguée.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – On ne va pas créer une CAP par territoire.

Mme Sophie Joissains. – La future métropole Aix-Marseille-Provence gèrera 8 000 fonctionnaires ! Il va falloir harmoniser six statuts différents !

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Certains départements en gèrent 10 000.

Mme Sophie Joissains. – Pas de manière aussi déconcentrée.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'avis est défavorable.

Mme Sophie Joissains. – Je défendrai mon amendement en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 95, 143 et 179.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – La variante proposée aux amendements n°96 et 180 est habilement rédigée mais notre avis reste défavorable.

Mme Sophie Joissains. – Il est tout de même nécessaire que les conseils de territoire aient des avis avertis sur ce qui se passe dans les services pour faire remonter les informations utiles à la CAP.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – La CAP traite essentiellement de discipline...

Mme Sophie Joissains. – Pas seulement. Vous savez comme moi que le syndicat Force ouvrière cogère la ville de Marseille, et que cela peut poser des problèmes !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 96, 144 et 180, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 99, 146 et 183.

Article 36 quater

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 59 rectifié.

Article 36 sexies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 338.

Article 36 septies

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 526 rectifié.

Article 36 octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 703.

Article 36 duodecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 531.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 527 rectifié.

Article 36 quaterdecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 339.

Article 37

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 44, 222 rectifié et 340.

La commission demande le retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable aux amendements n^{os} 65 rectifié bis, 45, 46 et 47.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – L'amendement n° 712 renvoie à une loi de finances les modalités de compensation des charges transférées entre les départements et les autres collectivités. On peut se demander pourquoi le Gouvernement a attendu la deuxième lecture au Sénat pour proposer un tel amendement, mais l'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 712.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 223 rectifié, 452 rectifié et 576, ainsi qu'à l'amendement n^o 645, aux amendements identiques n^{os} 224 rectifié, 453 rectifié et 575 et à l'amendement n^o 539 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 78 rectifié bis, 81 rectifié bis, 117 rectifié bis et 394 rectifié, ainsi qu'aux amendements n^{os} 735, 704, 710 et 714.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 49.

L'amendement n^o 181 est déclaré irrecevable.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 93.

Mme Sophie Joissains. – Il s'agit de permettre aux conseils de territoire de passer les marchés nécessaires à l'exercice des délégations. C'est indispensable si l'on veut éviter une lourdeur procédurale préjudiciable pour un territoire qui n'est pas préparé à la métropole.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Cela a été rejeté lors de la loi Maptam.

La commission demande le retrait, et à défaut, émettra un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 93, 141 et 177.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 94, 142 et 178.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 6, 92 rectifié bis, 752 rectifié bis, 392 rectifié et 503.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 98, 145 et 182.

Les amendements identiques n^{os} 102, 149 et 186 sont déclarés irrecevables.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 101, 148 et 185.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Les amendements n^{os} 100, 147 et 184 sont irrecevables.

Mme Sophie Joissains. – Pourquoi ?

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – C'est la règle de l'entonnoir. On ne peut pas débattre indéfiniment des mêmes choses !

Mme Sophie Joissains. – M. Gaudin réfléchissait aux mêmes amendements.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – Ses amendements auraient connu le même sort.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat et la commission ne peuvent se déjuger. Le Sénat qui s’est prononcé sur ces amendements en janvier est le même qu’aujourd’hui, il n’a pas changé d’avis. Nous postulons que ce vote est acquis. Il est normal que la règle de l’entonnoir s’applique, non pour brimer les auteurs des amendements, mais par souci de cohérence. L’Assemblée nationale ayant validé ces choix, difficile d’y revenir de notre propre initiative.

Les amendements n^{os} 100, 147 et 184 sont déclarés irrecevables.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 707 et 708.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 341.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 715 rectifié bis.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons passé deux séances de commission à tourner des centaines de pages d’amendements, ce qui demande une certaine dextérité. Ne pourrait-on faire l’économie de cet exercice lorsque l’avis du rapporteur est défavorable ? Pourquoi ne pas avoir sur table, en début de séance, la liasse des amendements contraires à la position que la commission a définie lors de l’établissement de son texte ? Ces amendements ne seraient pas examinés, sauf à ce qu’un membre de la commission en fasse la demande expresse. Nous pourrions alors nous concentrer sur les amendements nouveaux, qui présentent un intérêt complémentaire, comme le font d’ailleurs certaines commissions à l’Assemblée nationale.

M. Alain Richard. – Ce n’est pas un bon argument, vu le corporatisme de nos deux maisons !

M. Philippe Bas, président. – Vous enrichissez notre réflexion, monsieur Sueur. Nous appliquons déjà quelques idées directrices : l’application de la règle de l’entonnoir, un avis défavorable sans débat pour les amendements remettant en cause la position de la commission. Néanmoins, le droit au remord de la commission doit pouvoir s’exercer, avec l’acceptation de tel ou tel amendement.

M. Sueur nous propose de présenter, en début de réunion, une liste des amendements sur lesquels l’avis du rapporteur est défavorable, ce qui nous faciliterait effectivement la tâche – à condition que cela soit matériellement possible. Je compte réunir prochainement le bureau de la commission pour délibérer de ces méthodes de travail qui permettraient de trier les amendements dont nous sommes saisis.

M. Jean-Pierre Sueur. – La réunion du bureau est une excellente idée. Pour éviter tout malentendu, je précise qu’il conviendrait de disposer de la liste de tous les amendements contraires à la position de la commission mais que chaque membre de la commission pourrait demander à ce qu’il y ait un débat sur un amendement précis, le but étant d’éviter de tourner 400 pages en pure perte, quand le débat a déjà eu lieu huit jours avant.

M. Pierre-Yves Collombat. – Notre commission hérite de 60 % des multiples textes déposés sur le bureau du Sénat.

M. Alain Richard. – Seulement 40 % !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je crains qu’il n’y ait pas de réelle solution face à ce flux de textes dont le Parlement est accablé. L’essentiel est que les sénateurs puissent s’exprimer, en commission et en séance publique, sur les éléments qui leur paraissent importants. Des améliorations de forme ne changeront pas grand-chose au fait qu’il faille tourner des pages.

M. Jacques Mézard. – Il faut surtout tourner la page !

Mme Catherine Tasca. – N’est-ce pas une charge de travail supplémentaire pour les services de notre commission ? Ne pourrait-on se contenter de l’avis défavorable du rapporteur, compte tenu de la volubilité des parlementaires et de la production législative ?

M. Philippe Bas, président. – Sage préoccupation.

M. Philippe Kaltenbach. – Pourquoi ne pas prévoir deux liasses d’amendements : l’une contiendrait les amendements nouveaux et l’autre, de couleur, les amendements que notre rapporteur rejette. Cette liasse ne serait pas examinée, sauf à ce qu’un commissaire demande un débat sur tel amendement.

M. Jacques Mézard. – Séparer le bon grain de l’ivraie, en quelque sorte...

Mme Catherine Troendlé. – Le Sénat doit se moderniser. Lors de nos travaux sur le futur Règlement du Sénat, j’avais prôné la généralisation des tablettes, pour des raisons financières mais aussi pratiques. Ne serait-ce pas une réponse à vos préoccupations ?

M. Philippe Kaltenbach. – Très bien.

Mme Cécile Cukierman. – D’après le dérouleur, 711 amendements ont été déposés sur ce texte. Même si certains ne seront pas défendus et d’autres déclarés irrecevables, il nous faudra travailler vendredi et lundi, pratique qui se généralise et qui favorise l’absentéisme ou nous empêche d’assurer nos permanences dans nos circonscriptions. La Conférence des Présidents serait bien inspirée de se pencher sur ce problème.

En outre, si je suis favorable aux votes solennels le mardi après-midi, faut-il vraiment suspendre la séance publique une heure pour attendre la proclamation des résultats ? Pourquoi ne pas examiner le texte suivant dès que les sénateurs ont voté ? La proclamation pourrait avoir lieu avant la pause du dîner.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces réflexions constructives.

Nous venons d’être saisis du sous-amendement n° 782 de M. Marseille à l’amendement n° 738 du Gouvernement, dont nous avons longuement débattu avec M. Kaltenbach.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Il s’agit de l’élection des représentants de la ville de Paris au conseil métropolitain : M. Marseille propose que les maires d’arrondissement soient membres de droit et que les autres membres soient désignés à la proportionnelle par les conseillers de Paris.

M. Jean-Pierre Sueur. – J’y suis favorable.

M. Philippe Kaltenbach. – Pas moi.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Vous ne voulez pas que l'opposition soit représentée au conseil métropolitain ? Même M. Contassot trouve cela scandaleux !

Je suis favorable à ce sous-amendement.

M. Philippe Bas, président. – Avec son amendement n° 738, le Gouvernement souhaite que les conseillers de Paris désignent à la proportionnelle les délégués de la ville de Paris au conseil métropolitain par arrondissement. Le sous-amendement n° 782 vise à ce que les maires d'arrondissement soient de plein droit membres de ce conseil et que les conseillers de Paris désignent à la proportionnelle les autres représentants amenés à siéger dans cette instance.

M. Philippe Kaltenbach. – En fléchant vingt élus sur soixante, on défavorise les petits partis politiques qui n'ont pas de maires d'arrondissement, comme le parti communiste ou les écologistes.

Mme Cécile Cukierman. – Si, il y a un maire vert.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Pourquoi le conseil de Paris ne désignerait-il pas tous les représentants ?

M. Philippe Kaltenbach. – La solution du Gouvernement n'est peut-être pas totalement satisfaisante mais, à n'en pas douter, la difficulté sera levée en séance. On ne peut régler cette question au détour d'un sous-amendement.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – La commission doit néanmoins donner son avis.

M. Alain Richard. – Le code électoral et le code général des collectivités territoriales ne connaissent pas la proportionnelle intégrale, mais la proportionnelle à la plus forte moyenne.

M. Philippe Bas, président. – Exact. Il faudra que le sous-amendement soit rectifié.

M. François Grosdidier. – Le droit électoral à Paris est une science à part. Dans le droit commun, qui correspond aux principes de la République, les élus des métropoles, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération sont élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale. Les élus à la métropole de Paris devraient être élus par fléchage mais au suffrage universel direct. Si les conseillers de Paris siégeaient à la métropole, le problème serait réglé. J'imagine mal qu'on fasse siéger les élus au deuxième degré que sont les maires d'arrondissement.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – La ville de Paris jouit d'un statut particulier : dans les arrondissements, les maires sont élus.

M. François Grosdidier. – Au deuxième degré, par le conseil d'arrondissement.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur. – Comme tous les maires !

M. François Grosdidier. – Les élus du conseil de Paris sont élus au suffrage universel direct.

M. Jean-Jacques Hyst, co-rapporteur. – L'existence de maires d'arrondissement est une spécificité parisienne. Je serais d'accord pour l'élection des conseillers métropolitains par le conseil de Paris à la proportionnelle à la plus forte moyenne et la désignation des maires d'arrondissement, même si la proportionnalité globale s'en trouverait très légèrement réduite.

Avis favorable à ce sous-amendement, et à l'amendement du Gouvernement ainsi sous-amendé.

M. François Zocchetto. – Ce sous-amendement s'impose, même s'il convient de s'interroger sur la désignation automatique des maires d'arrondissement. La désignation au conseil de la métropole doit procéder du conseil de Paris, qui représente les Parisiens. Il serait inimaginable de procéder autrement.

M. Alain Richard. – Depuis la réforme électorale de 2013, le fléchage est la règle de base pour l'intercommunalité. Entre deux renouvellements de conseils municipaux, la loi de 2013 prévoit une élection subsidiaire par le conseil municipal, à la proportionnelle du conseil, lorsque le nombre de conseillers communautaires évolue, à la hausse comme à la baisse. C'était un apport de l'Assemblée nationale.

Pour le cas qui nous concerne, faut-il privilégier les 163 conseillers de Paris, dont les charges sont multiples, ou laisser le conseil de Paris choisir parmi les 527 conseillers d'arrondissement, qui sont relativement plus disponibles ? La décision ne modifiera pas la répartition politique mais permettra d'élire des personnes qui pourront mieux s'investir.

M. Philippe Bas, président. – Cet intéressant débat se poursuivra en séance. Nous allons passer au vote.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 782.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 738, ainsi sous-amendé.

La réunion est levée à 11 h 55

La commission adopte les avis suivants :

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Compétence de la région en matière de développement économique et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	759	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	760	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 6 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	783	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	761	Adopté
Article 6 bis A Chartes régionales d'aménagement		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	784	Adopté
Article 9 Financement par la région des voies et axes routiers d'intérêt régional		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	762	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	763	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	764	Adopté
Article 13 bis A Inscription dans le règlement intérieur des conseils régionaux des droits des groupes d'élus et reconnaissance de droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaires		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	765	Adopté
Article 14 Relèvement du seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre et révision des schémas départementaux de coopération intercommunale		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	766	Adopté
Article 17 septdecies Modifications du statut de la métropole du Grand Paris		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	767	Adopté
Article 20 Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	768	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 21 Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	769	Adopté
Article 24 Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences départementales en matière de solidarités territoriales		
	770	Adopté
Chapitre IV Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, de la vie associative, du tourisme et de la promotion des langues régionales et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	771	Adopté
Article 35 Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	772	Adopté
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	773	Adopté
Article 36 <i>nonies</i> Transmission par le directeur départemental ou régional des finances publiques du compte de gestion au préfet		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	774	Adopté
Article 37 Compensation financière des transferts de compétences entre collectivités territoriales		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	775	Adopté
Article 40 Dispositions transitoires et habilitation pour la prise en compte de la nouvelle carte régionale		
MM. HYEST et VANDIERENDONCK	776	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Suppression de la clause de compétence générale des régions et attribution d'un pouvoir réglementaire		
M. FAVIER	258	Défavorable
M. COLLOMBAT	357	Défavorable
M. FAVIER	259	Défavorable
M. DANTEC	543	Défavorable
M. FAVIER	260	Défavorable
M. COURTEAU	120	Défavorable
M. DANTEC	544	Défavorable
M. ANZIANI	482 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. DANTEC	646	Défavorable
M. BERTRAND	403	Défavorable
M. MÉZARD	350	Défavorable
M. DANTEC	545	Défavorable
M. MÉZARD	354	Défavorable
M. MÉZARD	355	Défavorable
M. ANZIANI	487 rect.	Favorable
M. DANTEC	547	Favorable
M. DANTEC	546	Défavorable
M. FAVIER	261	Défavorable
M. VERGÈS	8	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. DANTEC	548	Irrecevable
Article 2 Compétence de la région en matière de développement économique et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation		
M. FAVIER	262	Défavorable
M. COLLOMBAT	359	Défavorable
M. FAVIER	263	Défavorable
M. FOUCHÉ	597 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	655	Défavorable
M. DANTEC	549	Défavorable
M. BERTRAND	405	Défavorable
Mme LÉTARD	470	Défavorable
M. MÉZARD	384	Défavorable
M. SIDO	456	Défavorable
M. CHASSEING	165 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. NÈGRE	204 rect.	Favorable
M. COLLOMBAT	360	Défavorable
M. FAVIER	264	Défavorable
M. BOUVARD	153	Défavorable
M. RAISON	484 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	651	Défavorable
M. ANZIANI	488 rect.	Défavorable
M. FAVIER	265	Défavorable
M. NÈGRE	200 rect.	Défavorable
M. HUSSON	451	Défavorable
M. GABOUTY	585	Défavorable
M. CHATILLON	68 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MÉZARD	385	Défavorable
M. SIDO	497	Défavorable
M. CHASSEING	166 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme MICOULEAU	23 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. NÈGRE	201 rect.	Favorable
M. COLLOMB	244 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. NÈGRE	202 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	654	Défavorable
Le Gouvernement	653	Favorable
M. GRAND	573 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	656	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	348	Défavorable
M. FAVIER	266	Défavorable
M. DANTEC	550	Favorable si rectifié
Mme LÉTARD	469	Défavorable
M. FAVIER	267	Défavorable
M. ANZIANI	489 rect.	Défavorable
Mme LÉTARD	567	Défavorable
M. BOUVARD	154	Défavorable
M. CHASSEING	167 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme MICOULEAU	24 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. NÈGRE	203 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	245 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. F. MARC	17 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	652	Défavorable
M. PINTAT	83	Défavorable
M. F. MARC	58 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	429 rect.	Défavorable
M. GRAND	572 rect.	Défavorable
M. PINTAT	569	Défavorable
M. DANTEC	551	Défavorable
Le Gouvernement	657	Défavorable
M. ANZIANI	490 rect. <i>bis</i>	Favorable
Le Gouvernement	650	Défavorable
M. MÉZARD	387	Défavorable
M. SIDO	499	Défavorable
M. MASSON	1	Défavorable
M. MÉZARD	386	Défavorable
M. SIDO	498	Défavorable
Mme MALHERBE	749	Défavorable
M. F. MARC	18 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	2	Défavorable
M. MÉZARD	388	Défavorable
M. SIDO	500	Défavorable
Mme MALHERBE	750	Défavorable
Article 3		
Compétence de la région en matière de développement économique et conditions d'attribution des aides aux entreprises		
M. COLLOMBAT	361	Défavorable
M. FAVIER	268	Défavorable
M. FAVIER	269	Défavorable
M. MASSON	3	Défavorable
M. ALLIZARD	122	Défavorable
Le Gouvernement	658	Favorable
M. ANZIANI	491 rect.	Favorable
Mme LÉTARD	476	Défavorable
M. BOUVARD	156	Défavorable
M. ANZIANI	493 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. BOUVARD	157	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. ALLIZARD	123	Défavorable
Article 3 bis		
Participation de la région à la coordination des acteurs du service public de l'emploi		
M. FAVIER	270	Défavorable
Le Gouvernement	659	Défavorable
M. HUSSON	455	Défavorable
M. SIDO	480	Défavorable
M. MÉZARD	391	Défavorable
M. ANZIANI	494 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. SIDO	457	Défavorable
M. MÉZARD	390	Défavorable
M. SIDO	465	Défavorable
M. MÉZARD	389	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SIDO	481	Défavorable
Mme MICOULEAU	30 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. NÈGRE	218 rect.	Défavorable
Mme MICOULEAU	31 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. NÈGRE	219 rect.	Défavorable
Mme MICOULEAU	32 rect.	Défavorable
M. NÈGRE	220 rect.	Défavorable
M. HUSSON	454	Défavorable
Article 3 <i>ter</i> Possibilité pour les régions de recevoir par délégation de l'État la mission de coordonner l'action des intervenants du service public de l'emploi et transfert aux régions des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises		
Le Gouvernement	725 rect.	Défavorable
Article 4 Attribution à la région du rôle de chef de file en matière de tourisme et schéma de développement touristique		
M. RAISON	485 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	660	Défavorable
M. NÈGRE	214 rect.	Défavorable
M. NÈGRE	215 rect.	Défavorable
M. NÈGRE	216 rect.	Défavorable
M. FAVIER	271	Défavorable
M. FAVIER	272	Défavorable
M. FAVIER	273	Défavorable
M. NÈGRE	217 rect.	Défavorable
M. FAVIER	274	Défavorable
Article 5 Simplification de la planification régionale en matière de déchets		
M. BERTRAND	407	Défavorable
M. COLLOMBAT	363	Défavorable
M. DANTEC	754	Défavorable
Mme DIDIER	276	Défavorable
M. DANTEC	553 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVIER	275	Favorable
M. ANZIANI	506 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme MICOULEAU	28 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. NÈGRE	210 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	246 rect.	Défavorable
M. COMMEINHES	84 rect.	Défavorable
M. DÉTRAIKNE	195	Défavorable
M. GREMILLET	416	Défavorable
M. MIQUEL	518	Défavorable
M. ANZIANI	507 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 5 bis		
Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets		
Mme DIDIER	277	Défavorable
M. DANTEC	647 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	483	Défavorable
M. ANZIANI	508 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme DIDIER	278	Irrecevable
Article 6		
Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires		
M. NÈGRE	205 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	121	Défavorable
M. DANTEC	558 rect.	Défavorable
Mme MICOULEAU	29 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. NÈGRE	211 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	247 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	675	Défavorable
M. FAVIER	279	Défavorable
M. FAVIER	280	Défavorable
M. DANTEC	554	Défavorable
M. DANTEC	555	Défavorable
M. DANTEC	556	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOUVARD	158	Défavorable
M. BOUVARD	159	Défavorable
M. FAVIER	281	Défavorable
M. SIDO	501	Défavorable
Le Gouvernement	666	Défavorable
M. COLLOMB	256 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme MICOULEAU	25 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. NÈGRE	206 rect.	Défavorable
M. L. HERVÉ	164 rect.	Défavorable
M. DANTEC	559 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	664	Défavorable
Le Gouvernement	665	Défavorable
Le Gouvernement	669	Favorable
Mme CLAIREAUX	630	Favorable
M. POINTEREAU	436	Défavorable
M. COLLOMB	257 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	670	Défavorable
Mme MICOULEAU	26 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. NÈGRE	207 rect.	Défavorable
Mme E. GIRAUD	152	Favorable si rectifié
M. LABBÉ	592	Favorable si rectifié
M. NÈGRE	208 rect.	Défavorable
M. MIQUEL	519	Défavorable
M. FAVIER	282	Défavorable
Mme LÉTARD	477	Défavorable
M. COMMEINHES	85 rect.	Défavorable
M. DÉTRAI GNE	196	Défavorable
M. HUSSON	450	Défavorable
M. GREMILLET	479	Défavorable
M. GABOUTY	586	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	674	Défavorable
M. COLLOMBAT	364	Défavorable
M. DANTEC	557	Défavorable
Le Gouvernement	661	Défavorable
M. ANZIANI	510 rect.	Favorable
Le Gouvernement	667	Défavorable
M. DANTEC	755	Défavorable
Le Gouvernement	668	Défavorable
Le Gouvernement	663	Défavorable
M. COLLOMB	248 rect.	Favorable
M. MÉZARD	352	Favorable
M. MÉZARD	351	Défavorable
M. FAVIER	283	Défavorable
Mme MICOULEAU	27 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. NÈGRE	209 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	249 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	662	Défavorable
Article 6 bis AAA (Supprimé) Application des procédures d'élaboration, de révision et de modification du SRADDET au schéma directeur de la région Île-de-France		
M. KALTENBACH	169	Défavorable
Article 6 bis AA (Supprimé) Compétence de la région pour l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau		
Mme HERVIAUX	571	Défavorable
Le Gouvernement	746	Défavorable
Article 6 bis (Suppression maintenue) Suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux		
M. NÈGRE	229 rect.	Défavorable
Article 7 Dispositions transitoires pour l'élaboration et la révision des anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire		
M. POINTEREAU	435	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVIER	600	Défavorable
Le Gouvernement	671	Défavorable
Le Gouvernement	672	Favorable
Article additionnel après l'article 7		
M. DANTEC	560	Irrecevable
Article 8 Transfert de la compétence des transports routiers non urbains des départements aux régions		
M. FAVIER	284	Défavorable
M. COLLOMBAT	349	Défavorable
Le Gouvernement	676	Défavorable
M. COLLOMBAT	365	Défavorable
M. ANZIANI	511 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. NÈGRE	239 rect.	Défavorable
M. BERTRAND	415	Défavorable
Article 8 bis A (Supprimé) Possibilité de transfert de propriété des lignes capillaires fret aux régions et aux intercommunalités		
M. DANTEC	632	Défavorable
Le Gouvernement	678	Défavorable
Article 8 bis (Supprimé) Transfert à la région des transports ferroviaires d'intérêt local gérés par le département		
Le Gouvernement	677	Défavorable
M. ANZIANI	520 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	648	Défavorable
Article 8 ter (Supprimé) Évolution des périmètres de transports urbains et ses conséquences		
Le Gouvernement	745	Sagesse
M. MÉZARD	753 rect. bis	Sagesse
Article 9 Financement par la région des voies et axes routiers d'intérêt régional		
M. SIDO	458	Défavorable
M. SIDO	460	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SIDO	459	Défavorable
M. MÉZARD	393	Défavorable
Article additionnel après l'article 10		
M. MÉZARD	383	Défavorable
Article 11 (Supprimé) Procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales		
M. ANZIANI	521 rect.	Défavorable
M. DANTEC	649	Défavorable
Mme HERVIAUX	599	Défavorable
Le Gouvernement	679	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 (Supprimé)		
M. RETAILLEAU	428 rect.	Défavorable
Article 12 Convention de mutualisation des services entre collèges et lycées		
M. CIGOLOTTI	176 rect.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	175 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 12 bis AA Définition conjointe de la sectorisation des lycées par le recteur et le conseil régional		
M. FAVIER	285	Défavorable
Article 12 bis A Approbation par la région de la carte des formations supérieures et schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation		
M. ANZIANI	523 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. ANZIANI	524 rect.	Favorable
Le Gouvernement	724	Défavorable
M. FAVIER	286	Défavorable
Article 12 bis Schéma régional des crématoriums		
M. NÈGRE	212 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	681	Défavorable
M. COLLOMB	250 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. NÈGRE	213 rect.	Défavorable
Article 12 ter Transfert de l'État aux régions des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive		
M. FAVIER	287	Défavorable
Le Gouvernement	680	Favorable
Article 12 quater Transfert à certaines collectivités territoriales d'équipements affectés au service public du sport et faculté pour les établissements publics de formation dans le domaine sportif de recruter des assistants d'éducation		
M. FAVIER	288	Défavorable
Article 13 Dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse – Collectivité territoriale unique de Corse – Habilitation législative		
Le Gouvernement	682	Sagesse
Article 13 bis A Inscription dans le règlement intérieur des conseils régionaux des droits des groupes d'élus et reconnaissance de droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaires		
M. DANTEC	561	Irrecevable
M. DANTEC	562	Irrecevable
M. COLLOMB	251 rect. bis	Défavorable
Article 13 bis (Supprimé) Extension des missions des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux		
M. MÉZARD	353 rect.	Défavorable
M. GABOUTY	588 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	563	Défavorable
Article 14 Relèvement du seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre et révision des schémas départementaux de coopération intercommunale		
M. FAVIER	289	Défavorable
Le Gouvernement	693	Défavorable
M. BOTREL	35 rect. quater	Défavorable
M. MERCIER	105 rect. quinquies	Défavorable
M. GABOUTY	758	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELEBARRE	623 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	356 rect.	Défavorable
M. BERTRAND	410 rect.	Défavorable
M. POINTEREAU	478 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COLLOMBAT	366 rect.	Défavorable
M. POINTEREAU	437 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BOTREL	620 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	367 rect.	Défavorable
M. CORNANO	344 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	692	Favorable
M. FAVIER	619	Défavorable
M. GRAND	535	Défavorable
Article 15 Dispositif temporaire de refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre		
M. FAVIER	290	Défavorable
Le Gouvernement	726	Défavorable
M. COLLOMBAT	368 rect.	Défavorable
M. FAVIER	291	Défavorable
M. GRAND	533	Défavorable
Le Gouvernement	727	Défavorable
Le Gouvernement	694	Favorable
M. PERRIN	67 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 15 <i>ter</i> A Simplification des procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité des documents d'urbanisme en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre		
Le Gouvernement	695	Favorable
Le Gouvernement	728	Favorable
Article 15 <i>ter</i> C Exonération transitoire du prélèvement dû en cas de non-respect du taux légal de logements sociaux pour les communes qui y seraient soumises par l'effet d'une modification du périmètre de l'EPCI dont elle est membre		
M. FAVIER	292	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TROENDLÉ	417 rect.	Favorable
Le Gouvernement	696	Défavorable
M. DELEBARRE	626	Satisfait ou sans objet
M. DELEBARRE	625 rect.	Défavorable
M. SAVIN	109	Défavorable
M. SAVIN	119	Défavorable
Article 16 Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats		
M. FAVIER	293	Défavorable
Le Gouvernement	729	Défavorable
M. COLLOMBAT	369 rect.	Défavorable
M. FAVIER	294	Défavorable
M. FAVIER	295	Défavorable
M. GRAND	534	Défavorable
Le Gouvernement	730	Défavorable
Le Gouvernement	697	Favorable
M. ADNOT	193 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	582 rect.	Défavorable
Article 16 bis Prise en compte de la population dans la répartition des sièges de délégué des collectivités au sein des comités des syndicats de communes et mixtes		
M. COLLOMB	252 rect.	Favorable
Article 16 ter A Limitation des membres des comités syndicaux aux seuls élus issus des organes délibérants des membres du syndicat		
M. BOTREL	37 rect. <i>quinquies</i>	Favorable
M. PINTAT	110 rect. <i>bis</i>	Satisfait ou sans objet
M. ADNOT	190 rect.	Satisfait ou sans objet
M. REQUIER	395 rect.	Satisfait ou sans objet
M. KERN	578 rect.	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 16 quater Suppression, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la catégorie des syndicats d'agglomération nouvelle		
M. FAVIER	297	Défavorable
M. FAVIER	296	Avis du Gouvernement
Mme PRIMAS	88 rect. ter	Avis du Gouvernement
Article 17 Nouveau dispositif de suppression des communes isolées, des enclaves et des discontinuités territoriales		
M. FAVIER	298	Défavorable
Article 17 bis A (Suppression maintenue) Dispositif dérogatoire de retrait d'une commune d'une communauté de communes ou d'agglomération		
Mme TROENDLÉ	79 rect.	Défavorable
Article 17 bis Report du calendrier d'élaboration du schéma régional de la coopération intercommunale de la grande couronne francilienne		
Le Gouvernement	685	Défavorable
Article 17 ter Adhésion temporaire à un pôle d'équilibre territorial et rural d'une commune nouvelle créée par fusion des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre		
M. KALTENBACH	591	Défavorable
M. GORCE	629	Favorable
Article 17 quater Compétences des EPCI issus de la mise en œuvre du SRCI d'Île-de-France et sort des personnels affectés		
Le Gouvernement	686	Favorable
M. FAVIER	299	Défavorable
Article additionnel avant l'article 17 terdecies (Suppression maintenue)		
Mme JOISSAINS	103	Irrecevable
M. AMIEL	187	Irrecevable
Mme JOISSAINS	104	Irrecevable
Mme GHALI	150	Irrecevable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 17 quaterdecies (Suppression maintenue) Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par plusieurs établissements publics de coopération intercommunale		
M. MARSEILLE	76 rect. <i>quater</i>	Sagesse
M. MARIE	242	Sagesse
Mme ESTROSI SASSONE	430 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Article 17 quindecies (Suppression maintenue) Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par plusieurs établissements publics de coopération intercommunale		
M. MARSEILLE	75 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARIE	243	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	431 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GRAND	537	Défavorable
Article 17 septdecies AA Modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville		
M. BOTREL	38 rect.	Favorable
M. BOTREL	621	Favorable
M. NÈGRE	225 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	253 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 17 septdecies Modifications du statut de la métropole du Grand Paris		
M. P. DOMINATI	168	Défavorable
M. MARSEILLE	137 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. DALLIER	438	Défavorable
M. MARSEILLE	468 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KAROUTCHI	13 rect.	Favorable
M. MARSEILLE	74 rect. <i>quater</i>	Favorable
Le Gouvernement	744	Favorable
M. KALTENBACH	170 rect.	Défavorable
M. KALTENBACH	590	Défavorable
M. CAFFET	51 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DEBRÉ	33 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	743	Défavorable
M. MARSEILLE	129 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
Le Gouvernement	741	Favorable
M. CAFFET	50 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAFFET	52 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme DEBRÉ	42 rect.	Défavorable
M. FAVIER	301	Défavorable
M. DALLIER	442	Défavorable
M. DALLIER	443	Défavorable
M. MARSEILLE	139 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	127 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. KAROUTCHI	12 rect.	Défavorable
M. FAVIER	300	Défavorable
M. KALTENBACH	171	Défavorable
M. KALTENBACH	172	Défavorable
M. DALLIER	444	Défavorable
M. FAVIER	601	Défavorable
Le Gouvernement	742	Favorable
Le Gouvernement	739	Favorable
M. FAVIER	602	Défavorable
Mme JOISSAINS	108	Défavorable
M. FAVIER	603	Défavorable
M. CARVOUNAS	424	Défavorable
M. FAVIER	302	Favorable
M. MARSEILLE	72 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. FAVIER	604	Défavorable
M. FAVIER	605	Défavorable
M. KAROUTCHI	11 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CARVOUNAS	425	Défavorable
M. MARSEILLE	77 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. CARVOUNAS	426	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	432 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARIE	241	Défavorable
M. CARVOUNAS	427	Défavorable
M. MARSEILLE	125 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	433 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. FAVIER	615	Défavorable
M. FAVIER	616	Défavorable
Le Gouvernement	684	Favorable
M. DALLIER	439	Défavorable
M. DALLIER	440	Défavorable
M. KAROUTCHI	10 rect.	Avis du Gouvernement
M. FAVIER	606	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	126 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	138 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. FAVIER	618	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	135 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Le Gouvernement	738	Favorable
M. CHARON	781 rect.	Favorable
M. MARSEILLE	782 rect.	Favorable
M. FAVIER	608	Défavorable
M. FAVIER	611	Défavorable
M. FAVIER	612	Défavorable
M. FAVIER	607	Défavorable
M. FAVIER	610	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DALLIER	448	Défavorable
M. DALLIER	441	Défavorable
Le Gouvernement	747	Favorable
M. FAVIER	613	Défavorable
M. FAVIER	614	Favorable
Le Gouvernement	687	Favorable
M. KAROUTCHI	9 rect.	Défavorable
M. FAVIER	303	Défavorable
M. MARSEILLE	467 rect. ter	Favorable
Le Gouvernement	740	Favorable
Le Gouvernement	737	Favorable
M. MARSEILLE	128 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. DALLIER	449	Avis du Gouvernement
M. CAFFET	53 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAFFET	54 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAFFET	55 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	736	Favorable
M. MARSEILLE	130 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. FAVIER	617	Défavorable
M. MARSEILLE	131 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	132 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	133 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	134 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. MARSEILLE	136 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Le Gouvernement	683	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 17 septdecies		
M. MARSEILLE	73 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
M. DALLIER	445	Défavorable
M. DALLIER	446	Défavorable
M. DALLIER	447	Défavorable
Article 17 novodecies Création d'une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique		
M. FAVIER	304	Défavorable
Le Gouvernement	731	Favorable
Article 18 A (Supprimé) Redevance de mouillage dans les aires marines protégées		
M. DANTEC	564	Défavorable
Article 18 Renforcement des blocs de compétences obligatoires des communautés de communes et élargissement du champ des compétences optionnelles		
M. FAVIER	305	Défavorable
Le Gouvernement	698	Défavorable
M. COMMEINHES	86 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	583 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COLLOMBAT	370 rect.	Avis du Gouvernement
Article 19 Élargissement du champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la DGF		
M. FAVIER	306	Défavorable
M. CORNANO	345 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	699	Défavorable
Mme LÉTARD	471 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	371 rect.	Avis du Gouvernement
M. COLLOMBAT	372 rect.	Avis du Gouvernement
M. COMMEINHES	19 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 20 Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération		
M. FAVIER	307	Défavorable
Le Gouvernement	700	Défavorable
Mme LÉTARD	472 rect.	Défavorable
M. COMMEINHES	87 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KERN	584 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COMMEINHES	22 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 20 bis Représentation-substitution adaptée des membres d'un syndicat d'assainissement ou d'eau potable rejoignant une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole		
Mme LÉTARD	473 rect.	Défavorable
M. PINTAT	112 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ADNOT	192 rect.	Défavorable
M. REQUIER	397 rect.	Défavorable
M. KERN	580 rect.	Défavorable
M. CAMBON	512 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. PINTAT	113 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. REQUIER	398 rect.	Défavorable
M. KERN	581 rect.	Défavorable
M. CAMBON	513 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAMBON	514 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAMBON	515 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BOTREL	39 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. PINTAT	111 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ADNOT	191 rect.	Défavorable
M. REQUIER	396 rect.	Défavorable
M. KERN	579 rect.	Défavorable
M. CAMBON	516 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAMBON	517 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 21 Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération		
M. FAVIER	308	Défavorable
M. BOTREL	40 rect. ter	Favorable
M. DELEBARRE	624	Défavorable
Le Gouvernement	701	Défavorable
Le Gouvernement	688	Défavorable
Article 21 bis AA Faculté de retrait des membres d'un syndicat mixte ouvert en cas de perte de la compétence ou de l'objet fondant l'adhésion		
M. FAVIER	309	Défavorable
Le Gouvernement	732	Favorable si rectifié
Article 21 bis A (Suppression maintenue) Représentation-substitution des membres d'un syndicat d'assainissement rejoignant une communauté d'agglomération		
M. COMMEINHES	21 rect.	Défavorable
Article 21 bis B Dérogations aux seuils de population nécessaires à la mise en place d'une communauté urbaine ou d'agglomération		
M. GRAND	532	Défavorable
M. BOUVARD	522 rect.	Défavorable
M. MERCIER	66 rect.	Favorable
M. FONTAINE	118 rect. bis	Favorable
M. VAUGRENARD	155	Défavorable
M. BERTRAND	408 rect. bis	Défavorable
Article 21 bis Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public		
M. NÈGRE	226 rect.	Défavorable
M. FAVIER	310	Défavorable
Article 21 ter Mécanisme de représentation-substitution d'une communauté urbaine ou d'une métropole à ses communes membres au sein d'un syndicat de distribution d'électricité		
M. NÈGRE	230 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	255 rect. bis	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	400 rect.	Défavorable
M. PINTAT	114 rect.	Défavorable
M. COLLOMB	254 rect.	Défavorable
Article 22 Situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence entre communes et EPCI		
M. DANTEC	565 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	421 rect.	Favorable
M. KAROUTCHI	419 rect.	Favorable
M. KAROUTCHI	570 rect.	Favorable
M. NÈGRE	227 rect.	Défavorable
Mme GOURAULT	60 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	418 rect.	Demande de retrait
Article 22 bis AAA Répartition entre collectivités des recettes issues des forfaits de post-stationnement hors Île-de-France		
M. NÈGRE	238 rect.	Défavorable
M. NÈGRE	237 rect.	Avis du Gouvernement
Article 22 bis B Compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations		
M. CAMBON	594 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. CAMBON	595 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COMMEINHES	20 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. DANESI	540 rect.	Défavorable
Article 22 ter Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale		
M. FAVIER	312	Défavorable
Article additionnel après l'article 22 ter		
M. BERTRAND	409 rect.	Défavorable
Article 22 quater A Recours à la majorité qualifiée pour l'unification des impôts directs communaux au sein des EPCI à fiscalité propre		
M. FAVIER	313	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GRAND	530	Défavorable
M. COLLOMBAT	373 rect.	Défavorable
Article 22 quater C Élargissement aux communes de 1 000 habitants et plus de certaines règles de fonctionnement du conseil municipal applicables dans les communes de 3 500 habitants et plus		
M. DANTEC	633	Défavorable
Le Gouvernement	702	Favorable
Article 22 quater Abaissement du seuil démographique requis pour l'exercice du droit de l'opposition municipale à disposer d'une tribune dans le bulletin municipal ou dans les moyens d'informations municipales		
M. GRAND	538 rect.	Défavorable
Article 22 quinquies Modernisation des moyens d'information au sein des communes et des EPCI à fiscalité propre		
M. GRAND	528	Défavorable
M. GRAND	529	Favorable
Article additionnel après l'article 22 septies		
M. DANTEC	636	Irrecevable
M. DANTEC	639	Irrecevable
M. DANTEC	635	Irrecevable
Article 22 octies (Supprimé) Modalités de l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre		
M. DANTEC	634	Défavorable
M. NÈGRE	757 rect.	Défavorable
Article 22 nonies (Supprimé) Composition, rôle et fonctionnement des conseils de développement créés par les communes et leurs groupements ou constitués auprès des métropoles et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux		
M. DANTEC	637	Défavorable
M. DANTEC	638	Défavorable
M. DANTEC	756	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 22 <i>decies</i> (Supprimé) Extension aux communes et aux EPCI à fiscalité propre de 10 000 habitants et plus de la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation		
M. FAVIER	314	Défavorable
Article 23 A Modalités d'exercice des compétences de la métropole d'Aix-Marseille-Provence		
M. FAVIER	315	Défavorable
Le Gouvernement	705	Défavorable
Article 23 Mécanisme de transfert automatique des compétences départementales à la métropole		
M. FAVIER	316	Défavorable
M. FAVIER	317	Défavorable
Le Gouvernement	689	Défavorable
M. SIDO	461	Défavorable
M. COLLOMBAT	374 rect.	Défavorable
M. GRAND	536	Défavorable
M. SIDO	462	Défavorable
M. TOURENNE	48	Défavorable
Article 23 <i>bis</i> A (Supprimé) Augmentation de la part de financement assurée par les fonds de concours intercommunaux		
M. AMIEL	188	Défavorable
Article 24 Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences départementales en matière de solidarités territoriales		
M. FAVIER	318	Retrait sinon défavorable
M. COLLOMBAT	375 rect.	Retrait sinon défavorable
M. RETAILLEAU	240 rect.	Favorable
M. SIDO	466	Défavorable
M. FAVIER	319	Défavorable
M. FAVIER	320	Retrait sinon défavorable
Le Gouvernement	706	Favorable
Le Gouvernement	690	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BERTRAND	404 rect.	Défavorable
M. KENNEL	90 rect. ter	Retrait sinon défavorable
M. SIDO	463	Retrait sinon défavorable
M. DANESI	566 rect.	Avis du Gouvernement
M. DANESI	541 rect.	Défavorable
Mme TROENDLÉ	174 rect.	Retrait sinon défavorable
M. RAISON	486 rect. ter	Défavorable
M. KENNEL	89 rect. ter	Retrait sinon défavorable
M. SIDO	504	Retrait sinon défavorable
Mme MALHERBE	751 rect.	Retrait sinon défavorable
M. FAVIER	321	Retrait sinon défavorable
M. PINTON	62 rect. ter	Retrait sinon défavorable
M. ALLIZARD	124 rect. ter	Retrait sinon défavorable
M. CORNANO	343 rect.	Défavorable
M. BOUVARD	82 rect.	Irrecevable
Article additionnel après l'article 24		
M. PINTON	63 rect. <i>bis</i>	Irrecevable
Article 24 bis AA Missions des laboratoires départementaux		
M. KENNEL	91 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SIDO	502	Défavorable
Le Gouvernement	733	Défavorable
Article additionnel après l'article 24 bis BA (Supprimé)		
M. PINTON	64 rect. ter	Irrecevable
M. ADNOT	43 rect. ter	Irrecevable
Article 24 bis C Octroi de subventions par les départements et les régions d'Alsace-Moselle pour la promotion du droit alsacien-mosellan		
M. FAVIER	323	Défavorable
M. REICHARDT	748	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 24 bis (Suppression maintenue) Financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers		
M. FAVIER	322	Retrait sinon défavorable
Article additionnel avant l'article 25		
M. BERTRAND	413 rect.	Défavorable
Article 25 Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental		
M. FAVIER	324	Défavorable
M. BERTRAND	414 rect.	Défavorable
M. FAVIER	325	Défavorable
Article 26 Création de maisons de services au public		
M. FAVIER	326	Défavorable
M. BERTRAND	411 rect.	Défavorable
M. FAVIER	327	Défavorable
M. FAVIER	328	Défavorable
M. FAVIER	329	Défavorable
Article additionnel après l'article 26		
M. BERTRAND	412 rect.	Irrecevable
Article 26 bis (Suppression maintenue) Taxe pour la gestion des milieux aquatiques		
Mme TROENDLÉ	80 rect.	Avis du Gouvernement
M. COLLOMBAT	376 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	474 rect.	Défavorable
Article 27 Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique		
M. PINTON	15 rect. ter	Retrait sinon défavorable
M. POINTEREAU	434 rect. bis	Défavorable
M. CHAIZE	57 rect. quater	Défavorable
M. ROME	173 rect. bis	Défavorable
M. PINTAT	116 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme FÉRAT	189 rect.	Favorable
M. REQUIER	402 rect.	Favorable
Le Gouvernement	709	Défavorable
M. PINTAT	115 rect.	Défavorable
M. REQUIER	401 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	691	Défavorable
Article 27 bis Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile		
Le Gouvernement	711	Favorable
Chapitre IV Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, de la vie associative, du tourisme et de la promotion des langues régionales et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions)		
Mme BLONDIN	107 rect.	Défavorable
Article 28 A (Suppression maintenue) Exercice conjoint par l'État et les collectivités territoriales des droits culturels des citoyens		
Mme BLANDIN	7	Retrait sinon défavorable
Mme MORIN-DESAILLY	163	Retrait sinon défavorable
M. FAVIER	330	Défavorable
Mme LABORDE	362	Défavorable
Mme S. ROBERT	70	Défavorable
Article 28 Reconnaissance d'une compétence partagée dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme et de l'éducation populaire		
M. MASSON	5	Défavorable
Mme E. GIRAUD	151	Défavorable
M. LABBÉ	593	Défavorable
Le Gouvernement	713	Défavorable
M. FAVIER	332	Défavorable
M. COLLOMBAT	377 rect.	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	61 rect.	Favorable
M. D. LAURENT	71 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. EBLÉ	492	Favorable
M. COURTEAU	542	Favorable
M. GRAND	577 rect. ter	Favorable
Mme BLONDIN	106 rect.	Défavorable
M. FAVIER	331	Défavorable
M. COLLOMBAT	378 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	716	Défavorable
M. MASSON	4	Défavorable
Article 28 bis (Suppression maintenue) Continuité des politiques publiques en matière de culture, de sport et de tourisme		
Mme S. ROBERT	69	Retrait sinon défavorable
Mme MORIN- DESAILLY	162	Retrait sinon défavorable
M. MÉZARD	346 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	347 rect.	Défavorable
Article 29 Création de guichets uniques pour l'octroi d'aides et de subventions		
Le Gouvernement	718	Favorable
Article 29 bis (Supprimé) Consécration législative du conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel		
M. FAVIER	333	Défavorable
Article 30 A Mise à disposition des données publiques des collectivités territoriales sur Internet		
M. BOTREL	622	Défavorable
M. DANTEC	643	Défavorable
Le Gouvernement	717	Favorable
Article 30 Obligation de présentation des actions correctrices prises suite à un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen		
M. COLLOMBAT	379 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	380 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. NÈGRE	221 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	381 rect.	Défavorable
M. DANTEC	644	Défavorable
M. BOUVARD	596	Défavorable
Article 32 Expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales		
M. FAVIER	334	Défavorable
Le Gouvernement	719	Favorable
M. KAROUTCHI	423 rect.	Défavorable
Article 32 bis Relèvement du plafond de prise en charge des indemnités de remboursement anticipé par le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés		
M. BOUVARD	194	Défavorable
M. VINCENT	568 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	720	Favorable
Article 33 (Supprimé) Possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne		
Le Gouvernement	721	Défavorable
Article 34 Observatoire des finances et de la gestion publique locale		
M. COLLOMBAT	382 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 34		
M. DANTEC	640	Irrecevable
M. DANTEC	641	Irrecevable
M. DANTEC	642	Irrecevable
Article 35 Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels		
Le Gouvernement	734	Défavorable
Le Gouvernement	723	Défavorable
M. DOLIGÉ	16 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ANZIANI	525 rect. <i>ter</i>	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	722	Favorable
Article 35 bis A (Supprimé) Emplois fonctionnels de directeur et de directeur général des services techniques dans la commune de Saint-Pierre		
Mme CLAIREAUX	631	Défavorable
Article 36 ter Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer une commission administrative paritaire commune		
M. FAVIER	336	Défavorable
Mme DI FOLCO	34	Favorable sur I ; défavorable sur II.
M. FAVIER	337	Favorable
M. GRAND	574	Défavorable
M. NÈGRE	228 rect.	Défavorable
Mme JOISSAINS	95	Défavorable
Mme GHALI	143	Défavorable
M. AMIEL	179	Défavorable
Mme JOISSAINS	96	Défavorable
Mme GHALI	144	Défavorable
M. AMIEL	180	Défavorable
Mme JOISSAINS	99	Défavorable
Mme GHALI	146	Défavorable
M. AMIEL	183	Défavorable
Article 36 quater Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer un comité technique commun		
Mme GOURAULT	59 rect.	Favorable
Article 36 sexies Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public		
M. FAVIER	338	Défavorable
Article 36 septies Règlement intérieur des assemblées délibérantes locales		
M. ANZIANI	526 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 36 octies Dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales		
Le Gouvernement	703	Défavorable
Article 36 duodecies Extension du champ de la délégation des pouvoirs aux exécutifs locaux		
M. GRAND	531	Défavorable
M. ANZIANI	527 rect.	Favorable
Article 36 quaterdecies Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et des services d'assainissement municipaux, des services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères		
M. FAVIER	339	Défavorable
Article 37 Compensation financière des transferts de compétences entre collectivités territoriales		
M. TOURENNE	44	Défavorable
M. NÈGRE	222 rect.	Défavorable
M. FAVIER	340	Défavorable
M. PINTON	65 rect. <i>bis</i>	Retrait sinon défavorable
M. TOURENNE	45	Retrait sinon défavorable
M. TOURENNE	46	Retrait sinon défavorable
M. TOURENNE	47	Retrait sinon défavorable
Le Gouvernement	712	Favorable
M. NÈGRE	223 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. HUSSON	452 rect.	Défavorable
M. GRAND	576	Défavorable
M. DANTEC	645	Défavorable
M. NÈGRE	224 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. HUSSON	453 rect.	Défavorable
M. GRAND	575	Défavorable
M. ANZIANI	539 rect.	Défavorable
M. CHIRON	78 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. LEFÈVRE	81 rect. <i>bis</i>	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. J.L. DUPONT	117 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MÉZARD	394 rect.	Favorable
Le Gouvernement	735	Favorable
Le Gouvernement	704	Favorable
Le Gouvernement	710	Favorable
Le Gouvernement	714	Favorable
M. TOURENNE	49	Défavorable
M. AMIEL	181	Irrecevable
Mme JOISSAINS	93	Retrait sinon défavorable
Mme GHALI	141	Retrait sinon défavorable
M. AMIEL	177	Retrait sinon défavorable
Mme JOISSAINS	94	Défavorable
Mme GHALI	142	Défavorable
M. AMIEL	178	Défavorable
M. MASSON	6	Sagesse
M. KENNEL	92 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Mme MALHERBE	752 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. MÉZARD	392 rect.	Sagesse
M. SIDO	503	Sagesse
Mme JOISSAINS	98	Défavorable
Mme GHALI	145	Défavorable
M. AMIEL	182	Défavorable
Mme JOISSAINS	102	Irrecevable
Mme GHALI	149	Irrecevable
M. AMIEL	186	Irrecevable
Mme JOISSAINS	101	Défavorable
Mme GHALI	148	Défavorable
M. AMIEL	185	Défavorable
Mme JOISSAINS	100	Irrecevable
Mme GHALI	147	Irrecevable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. AMIEL	184	Irrecevable
Le Gouvernement	707	Favorable
Le Gouvernement	708	Favorable
Article 40 Dispositions transitoires et habilitation pour la prise en compte de la nouvelle carte régionale		
M. FAVIER	341	Défavorable
Le Gouvernement	715 rect. <i>bis</i>	Favorable

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Mercredi 27 mai 2015

- Présidence de M. Jean-Claude Leroy, doyen d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 35

Constitution

M. Jean-Claude Leroy, président. – Nous nous réunissons pour constituer la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes (AAI) qui sont au nombre de 42, et dont certaines sont très connues comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ou l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et d'autres un peu moins visibles comme celle sur les nuisances sonores des aéroports. Un rapport a été publié sur le sujet par notre collègue Patrice Gélard.

Cette commission d'enquête ayant été demandée par le groupe RDSE dans le cadre de l'exercice de son droit de tirage, les postes de président et de rapporteur sont répartis entre majorité et opposition.

Mme Natacha Bouchart. – Le groupe UMP présente la candidature de Marie-Hélène des Esgaulx.

*Mme Marie-Hélène Des Esgaulx est élue présidente à l'unanimité.
(Applaudissements)*

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie pour votre confiance. D'expérience, je sais toute l'importance du travail mené dans les commissions d'enquête. Dans celle-ci, nous allons pouvoir conduire une enquête approfondie sur l'ensemble des AAI, leur bilan, leur création, l'organisation de leur activité et de leur gestion. On en compte 41 ou 42 qui fonctionnent selon des modalités diverses et pas toujours connues, un manque de transparence qui explique la demande du groupe RDSE.

Comme l'a rappelé Philippe Leroy, puisque l'UMP a obtenu le poste de président, celui de rapporteur revient à l'opposition.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous proposons la candidature de Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard est élu rapporteur à l'unanimité. (Applaudissements)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous devons à présent compléter le bureau en élisant comme vice-présidents un représentant de chaque groupe et un autre supplémentaire pour les deux groupes les plus importants. J'ai reçu les candidatures d'Hugues Portelli pour le groupe UMP, de Jean-Léonce Dupont pour le groupe UDI-UC, de Jean-Yves Leconte et Michel Berson pour le groupe PS, de Cécile Cukierman pour le groupe CRC et de Jean-Vincent Placé pour le groupe écologiste.

MM. Hugues Portelli, Jean-Léonce Dupont, Jean-Yves Leconte, Michel Berson, Mme Cécile Cukierman et M. Jean-Vincent Placé sont élus vice-présidents à l'unanimité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mon approche du sujet sera plutôt financière, comme Michel Canevet qui connaît bien les AAI parce que nombre d'entre elles entrent dans le champ de son rapport spécial. Les membres de la commission des lois auront également leur mot à dire. Je souhaite que notre travail soit très technique et fasse honneur au Sénat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'ai souhaité utiliser le droit de tirage du groupe RDSE pour mettre en place cette commission d'enquête sur les AAI. Nous ne voulons pas cibler tel ou tel organisme, mais mener un travail global. La première autorité indépendante a été créée en 1978. Depuis, on en a créé une par an. Nous nous interrogerons sur ce qu'est une AAI : quels organismes relèvent de cette appellation ? Certaines AAI ont été établies par la loi, d'autres ont été reconnues par la jurisprudence. Nous pourrions être amenés à dénoncer l'impropriété de l'appellation pour certains organismes ou bien à l'élargir à d'autres. Il faudra effectuer un recensement global de toutes les AAI, quel que soient leur importance et leur fonctionnement, avec des différences de budget considérables de l'une à l'autre. Je souhaite que nous établissions de manière précise les modalités de leur création, les critères qui président à leur composition et que nous connaissions le cursus de leurs présidents et de leurs membres. Nous examinerons également la manière dont les AAI ont accompli la mission que leur a confiée le législateur, en tenant compte des contraintes budgétaires. Nous consacrerons certainement davantage de temps aux AAI qui ont le plus de pouvoirs, de moyens et de responsabilités. Nous devons parfois nous poser la question de savoir ce qui justifie leur existence.

Du point de vue de la méthode, nous pourrions consulter le rapport du doyen Gélard ainsi que les articles de certains juristes. Un travail de thèse vient d'être publié sur le sujet. Nous adresserons également un questionnaire précis à chaque AAI qui nous donnera des renseignements indispensables. Même si cela peut les surprendre, il n'y a pas de raison que les AAI se soustraient aux règles de la transparence. Enfin, dans le cas d'AAI dont l'activité est mal connue, on pourra envisager d'arriver presque à l'improviste pour constater sur le vif ce qui s'y fait.

Grâce à ce bilan, le Parlement sera en mesure de faire des propositions. Au rythme où se créent les AAI, le système risque de devenir très compliqué si on ne le contrôle pas. D'autant que certaines AAI disposent d'un pouvoir bien supérieur à celui des honorables parlementaires que nous sommes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'appellation d'AAI est récente : elle date de la loi sur la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 1978. Les trois mots comptent. Nous pourrions proposer de supprimer certains de ces organismes ou de les regrouper. Il faudra aussi s'intéresser aux aspects financiers. À l'étranger, on supprime des postes au niveau de l'État, lorsqu'on crée des AAI. En France, comme souvent, l'on ne fait que créer un niveau supplémentaire.

La nouvelle organisation du Sénat nous oblige à prévoir nos réunions le jeudi matin. Nous pourrions être plus souple dans notre agenda, en semaine de contrôle du gouvernement et lors de la session extraordinaire. Un calendrier vous sera bientôt communiqué. Nous veillerons à auditionner tous les acteurs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous demanderons aux AAI de nous renvoyer les questionnaires dans un délai rapide. Nous passerons plus de temps pour celles dont on parle souvent, qui sont dotées de ressources importantes et disposent de pouvoirs considérables. Pour certaines, nous ne les connaissons même pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – En menant cette enquête, le Parlement s'acquitte d'une mission de contrôle, mais aussi de protection. En effet, beaucoup d'AAI ont une fonction de régulation économique ou de protection des citoyens.

M. Michel Canevet. – Dans l'hémicycle, j'ai eu l'occasion de citer le président d'une AAI qui disposait de deux chauffeurs, l'un pour le conduire jusqu'à l'avion, l'autre pour l'attendre à l'arrivée. Ce sont des sujets qu'il faudra regarder.

Mme Natacha Bouchart. – Je sens déjà des partis-pris et des *a priori* dans certains propos. Privilégions une approche pragmatique. C'est du moins l'angle que je souhaite privilégier.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Très généraliste, le formulaire que nous enverrons à toutes les AAI évacuera les partis-pris.

M. Michel Berson. – Puisque ces autorités sont indépendantes, nous aurons à examiner très précisément les sources de leur financement, car ce sont elles qui garantissent ou non cette indépendance. Nous devons tenir compte de toutes les ressources, y compris les ressources propres dont les autorités déterminent elles-mêmes l'assiette des cotisations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela figure dans le questionnaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Certaines autorités bénéficient même de taxes affectées.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est une forme de privatisation de la puissance publique. Il faudrait étudier la situation des AAI dans l'ensemble du dispositif institutionnel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – D'autant que les missions qui leur sont confiées s'inscrivent la plupart du temps dans des domaines sensibles.

M. Jean-Louis Tourenne. – Les fédérations sportives font-elles partie du sujet ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous nous limitons aux AAI, créées dans un cadre législatif ou par la jurisprudence. Il y a tout un tas de hauts conseils et d'autres structures auxquelles on pourrait s'intéresser. Nos moyens sont limités et ce n'est pas réalisable dans les délais impartis.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Lors de la première audition qui aura lieu le 4 juin, nous recevrons Marc Guillaume, Secrétaire général du gouvernement. Il nous brossera un tableau général de la position du gouvernement.

Quant à la publicité de notre travail, dans un souci de transparence, je souhaite qu'elle soit le plus ouverte possible.

M. Michel Berson. – Si la transparence est la règle, il peut y avoir des exceptions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pas forcément. Il est important que les citoyens puissent avoir connaissance de nos travaux avant le rendu du rapport. Je me rangerai à l'avis de la commission.

M. André Trillard. – Je ne suis pas partisan du tout obligatoire. Gardons ouverte la possibilité d'une certaine confidentialité si nous en avons besoin. Nous allons sur un terrain inconnu et nous pourrions avoir besoin d'une information préalable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Lorsque j'étais rapporteur de la commission d'enquête sur les dérives sectaires et thérapeutiques, nous avons travaillé en toute transparence, hormis une ou deux auditions sur les victimes de sectes. Je reste partisan de la transparence. Il serait malheureux que les AAI aient quelque chose à cacher à la représentation nationale. Ayons l'exigence de traiter toutes les AAI de manière égale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie. Nous nous retrouverons la semaine prochaine pour la première audition.

La réunion est close à 14h10

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE
L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS
DES ENSEIGNANTS**

Jeudi 21 mai 2015

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Abdennour Bidar, philosophe, écrivain, auteur de *Pour une pédagogie de la laïcité à l'école* (2012)

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous recevons M. Abdennour Bidar, philosophe et écrivain, membre de l'Observatoire de la laïcité. Normalien, agrégé et docteur de philosophie, vous avez enseigné la philosophie en classe préparatoire de 2004 à 2012. Vous avez rédigé en 2012 un avis intitulé *Pour une pédagogie de la laïcité à l'école* au timbre du Haut Conseil à l'intégration et du ministère de l'éducation nationale. Vous êtes également l'auteur de nombreux articles publiés dans la revue *Esprit* et de plusieurs ouvrages remarquables, dont *Histoire de l'humanisme en Occident* (2014) et *Plaidoyer pour la fraternité* (2015).

La commission souhaite recueillir votre analyse des difficultés rencontrées par l'école dans la transmission des valeurs de la République. Vous pourrez sans doute éclairer nos travaux sur les solutions à mettre en œuvre pour rétablir l'école dans sa mission d'intégration et de formation des futurs citoyens.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Abdennour Bidar prête serment.

M. Abdennour Bidar, philosophe. – J'interviens en tant que chargé de mission sur la pédagogie de la laïcité à l'école auprès de la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc), membre de l'Observatoire de la laïcité et philosophe spécialiste des questions de laïcité, de sécularisation et du devenir du fait religieux. J'ai participé, lorsque M. Vincent Peillon était ministre de l'éducation nationale, à l'écriture de la charte de la laïcité à l'école. Dès lors, nous avons progressivement pris la mesure de la déshérence dans laquelle avait été laissée la capacité des professeurs et des personnels de l'éducation nationale à transmettre les valeurs de la République. La publication de la charte, quoique saluée, a provoqué embarras et perplexité. Elle a été reçue comme un objet esthétique dont les professeurs pouvaient difficilement se servir comme support pédagogique, en raison de leur manque de formation. Il fallait retrouver une culture professionnelle commune pour transmettre la laïcité, c'est-à-dire un socle commun de connaissances, de compétences et de culture portant sur son sens, ses enjeux et les débats dont elle fait l'objet. Cette architecture commune est théorique, mais aussi pédagogique : il s'agit de la capacité à porter un discours sur les valeurs.

Les événements de janvier ont accru cette prise de conscience née avec M. Vincent Peillon, et montré à quel point il devenait urgent que l'école redevienne le creuset de la transmission des valeurs de la République. L'éducation nationale a été mise en ordre de marche par la ministre. Dans le cadre de cette grande mobilisation, nous avons entrepris un plan de formation à l'échelle nationale de 1 000 formateurs, et organisé huit grandes réunions

inter-académiques. L'objectif est qu'ils puissent former à leur tour 300 000 personnels de l'éducation nationale d'ici la fin juin.

Constatant qu'il y a une urgence durable, l'institution réfléchit à un nouvel enseignement moral et civique (EMC) pour remplacer l'ancienne éducation civique, juridique et sociale (ECJS), dont la capacité à offrir une pédagogie des valeurs de la République était jugée insuffisante. Le ministère agira en collaboration étroite avec les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Éspé) afin d'assurer, de façon homogène sur le territoire, la capacité pédagogique des professeurs à transmettre les valeurs de la République, inscrites dans le tronc commun.

Notre tâche est de permettre aux professeurs de se sentir moins démunis. En rencontrant des chefs d'établissements ou des inspecteurs dans les académies où je me rends, je note deux sentiments prédominants : tout d'abord, malgré la bonne volonté des équipes, les outils pédagogiques font trop largement défaut. Ensuite – plus inquiétant –, on constate un relativisme généralisé. Beaucoup de nouveaux professeurs ne sont pas immédiatement convaincus qu'ils ont à transmettre ces valeurs, alors qu'il s'agit de la mission première de l'école. Manque le sens de l'institution, de ce qu'implique déontologiquement leur métier.

Le travail d'éducation civique doit d'abord s'effectuer en direction des personnels eux-mêmes. Nous avons eu la surprise de constater ce problème dès ma première mission, lorsque Luc Chatel était ministre de l'éducation nationale, alors que l'attention était focalisée sur la question du voile. Pour employer un langage philosophique, l'institution a perdu une partie de sa conscience de soi. Il faut la retrouver pour être mieux armé, d'une compétence et d'une conviction, lors de tensions avec des groupes d'élèves récalcitrants.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Je sais que vous parcourez les routes pour ces formations. Les mille formateurs censés essaimer sur tout le territoire ont-ils droit à un vrai module de formation, à une boîte à outils, et est-ce identique pour tous ?

M. Jacques Gasparrin, rapporteur. – Dans un article publié en octobre 2014 dans la revue *Esprit*, vous faisiez le constat de la « perte du sens de l'institution » d'une partie des enseignants, de cette « conscience de soi » que vous évoquiez. Comment faire en sorte que l'ensemble des personnels de l'éducation nationale soient porteurs d'une conviction ? Faut-il un code de déontologie spécifique ?

Les normes en matière de laïcité dans les établissements scolaires vous paraissent-elles adaptées ? Faut-il étendre les dispositions de la loi du 15 mars 2004 ?

La laïcité suffit-elle à fonder une identité commune à l'ensemble des citoyens et la fraternité que vous appelez de vos vœux ? Quelle instruction civique et morale l'école doit-elle donner ? Plus généralement, la difficulté de l'école à transmettre les valeurs républicaines n'est-elle pas liée à une crise morale dont un symptôme serait le dénigrement de soi ? L'intégration fonctionne-t-elle, et comment en donner une image plus positive ?

M. Abdennour Bidar. – Les journées inter-académiques de formation auxquelles étaient conviés tous les formateurs déjà identifiés et tous les personnels ayant manifesté le désir de s'engager ont été organisées en mars et en avril. Elles se sont toutes déroulées en deux parties, de façon assez homogène : le matin, des exposés de fond sur le principe de laïcité et les valeurs de la République à la lumière des enjeux contemporains, par des philosophes, des juristes, des historiens et des intellectuels. L'après-midi, atelier et tables

rondes de formation par les pairs, avec des échanges d'expertise et de bonnes pratiques, ainsi que des témoignages sur les difficultés concrètes. Cette journée s'adressait à des personnes déjà en partie formées ou affichant un intérêt et des connaissances sur ces questions.

Pour ce qui est du plus long terme, nous avons élaboré une boîte à outils. Dès la publication de la charte de la laïcité, nous avons publié sur le site Eduscol un ensemble de documents d'accompagnement pour en faciliter l'appropriation : un commentaire article par article – ceux-ci étant clairs mais lapidaires – offrant aux professeurs des éléments de langage sur le sujet ; un arsenal de textes juridiques, circulaires, rappels de la Constitution ou de la Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est-à-dire un socle légal et réglementaire destiné à montrer que la charte n'est pas hors cadre ; et des « entrées programme » systématiques, montrant que les programmes comportent déjà, dès le cycle trois, soit le CM1, des éléments pouvant se prêter à une pédagogie des valeurs de la République, afin que les professeurs n'aient pas l'impression qu'on leur ajoutait une charge de travail.

Depuis janvier, nous avons publié sur Canopé, l'ex-Centre national de documentation pédagogique (CNDP), des vidéos offrant aux professeurs des éléments d'explicitation sur la façon d'utiliser la charte devant les élèves. Enfin, des Mooc (*Massive open online course*) ont été conçus par la Dgesco pour la plate-forme M@gistère, dont un cours de trois heures sur la transmission de la laïcité et des valeurs de la République, très utilisé au sein des plans académiques de formation (PAF), auquel nous ajoutons cette année un cours sur l'enseignement laïque des faits religieux.

Étant donné la masse de travail à laquelle je suis confronté et l'importance de ces questions, un deuxième chargé de mission m'a rejoint, M. Benoît Falaize.

Cette boîte à outils est portée par un réseau de référents laïcité rattachés, dans chaque académie, au cabinet de chaque recteur. Ce réseau fonctionne et s'avère très utile dès que naît une contestation, puisque ses membres sont mobilisables très rapidement. J'ajoute qu'une connexion est prévue avec le réseau des référents laïcité en préfecture mis en place par le ministère de l'Intérieur. Une grande journée de formation conjointe sera ainsi organisée à la rentrée afin d'harmoniser les discours et d'échanger les compétences.

Monsieur le rapporteur, je suis d'accord avec votre première proposition, nous aurions effectivement besoin d'un code de déontologie spécifique. Les trois valeurs cardinales - si j'ose dire - d'impartialité, de dignité et de probité relatives aux obligations du fonctionnaire mériteraient d'être articulées dans un texte précisant les obligations liées à la nature de cette institution particulière qu'est l'école de la République. Un tel code serait très utile lors de la formation mais aussi à l'usage des équipes de direction des établissements qui pourraient rappeler solennellement ces obligations déontologiques aux équipes éducatives, par exemple lors de la réunion de rentrée ou de l'accueil des nouveaux professeurs - et ce, d'autant plus que se pose le problème des professeurs contractuels qui, n'étant pas passés par le circuit de formation, n'ont souvent aucune idée de l'institution dans laquelle ils pénètrent et tiennent parfois devant les élèves des discours inacceptables, nul ne devant manifester de convictions politiques ou religieuses dans l'exercice de ses fonctions.

La loi de 2004, que M. le rapporteur a évoqué dans sa deuxième question, est très bien entrée dans les mœurs scolaires, elle ne fait pas l'objet de contestations massives. La question qui se pose actuellement est celle, très sensible, des jupes longues. Beaucoup d'équipes s'inquiètent de la recrudescence des signes vestimentaires, religieux ou culturels. La position de la ministre est extrêmement claire, et nous faisons en sorte qu'elle soit

appliquée partout de façon homogène : dès lors qu'un élève ne manifeste pas de conduite répréhensible, il s'agit de faire preuve d'une certaine tolérance. La loi prohibe les signes ostensibles, ce qui ne signifie pas les signes visibles. Les tenues vestimentaires visibles qui n'ont pas de caractère ostensible ni prosélyte peuvent relever d'une mode, dont on pense ce qu'on veut – mais si on s'alarme des lubies vestimentaires des adolescents, on n'en a pas fini ! La ministre a appelé au discernement. Peut faire l'objet d'une convocation : l'attitude d'un élève dont la tenue, litigieuse, s'accompagne de contestations du principe de laïcité, de complications au moment d'ôter le voile, d'un absentéisme aux cours d'éducation physique et sportive, d'une logique séparatiste, de bande, avec, le cas échéant, des pressions exercées sur d'autres élèves. S'il existe un faisceau de signes d'intégrisme religieux revendicatif, visant à faire de la présence dans l'école un *happening*, cela est manifestement contradictoire avec la vocation de l'école et nous recommandons la plus grande fermeté. La difficulté consiste à faire preuve de discernement : ne pas avoir la main lourde sur les signes vestimentaires, mais exercer une vigilance constante pour que les élèves aient la garantie que leur liberté de conscience et leur autonomie connaissent les conditions d'un libre développement. Les élèves, mais aussi les parents, doivent l'entendre.

Il est évident que la laïcité ne suffit pas. Elle n'a jamais été déterminée comme suffisante dans le cadre républicain puisqu'elle est un principe au service de la liberté, de l'égalité, de la fraternité, un cadre politique qui permet à ceux qui croient au ciel comme à ceux qui n'y croient pas de vivre en bonne intelligence, dans la garantie des mêmes droits et des mêmes devoirs. Tout l'enjeu du nouvel enseignement moral et civique sera de montrer aux élèves qu'il y a là la cohérence d'un contrat social, de principes et de valeurs les uns au service des autres, qui forment le socle de notre vivre-ensemble. C'est le sous-texte de la charte : la laïcité ne suffit pas mais est un outil au service de la lutte contre les discriminations, pour une culture du respect et de la compréhension de l'autre, et la conciliation des libertés.

Dans le nouvel enseignement moral et civique, les professeurs devront parler tout autant de fraternité que de laïcité. Dans mon livre *Plaidoyer pour la fraternité*, je rappelle qu'à l'intérieur du cadre républicain garanti par le principe de laïcité, notre vivre-ensemble doit se développer selon une certaine qualité portée par ce que Régis Debray appelle de beaux « moments fraternité ». En tant que citoyen, si je n'appréhende les valeurs de liberté et d'égalité que d'un point de vue non fraternel, comment puis-je me soucier de la liberté d'autrui, et de l'égalité de son droit par rapport au mien ? On ne naît pas homme, on le devient, disait Érasme. De même, on ne naît pas fraternel, on le devient. Nous sommes vigilants, à l'Observatoire, aux règles de la laïcité, mais elles doivent être inscrites dans un dispositif plus large de revivification du sens de nos valeurs républicaines.

Nous traversons une crise morale qui est aussi éthique et spirituelle. Nous manquons de valeurs fondamentales susceptibles de nous rassembler dans une conviction commune. En ce début de XXI^e siècle, nos principes républicains passent un test décisif quant à leur capacité à nous rassembler. À voir le scepticisme de beaucoup de nos concitoyens, on peut être inquiet : la laïcité serait liberticide, elle stigmatiserait ; la fraternité serait trop idéaliste, utopique. Doit-elle rester un idéal de fronton, vide, dont nous n'avons toujours pas l'audace institutionnelle de nous servir ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Une approche aussi globale, non jugeante, lucide, exigeante, positive, mais bienveillante et en même temps technique, cela fait du bien ! Ce sujet est tellement exigeant, il nous oblige tant que l'on ne peut se contenter de juger, les enseignants comme le gouvernement. Vous ne le faites pas et je vous en remercie.

La laïcité est un outil pour la fraternité, dites-vous. Dans votre tribune parue récemment dans *Le Monde*, vous appelez la République, qui, dites-vous, a été capable du pire en créant en 2007 un ministère de l'immigration, à être capable du meilleur en créant un ministère de la fraternité. Vous enjoignez les républicains de tout bord - la République n'appartient à personne - à se mobiliser pour cette grande cause.

Comment procède-t-on ? En posant les problèmes lucidement. Merci de ne pas avoir stigmatisé les enseignants qui exercent un métier difficile, en pleine évolution et à qui on demande beaucoup. Ils sont le premier maillon de la transmission des valeurs, avec la famille – les religieux ne le font certes pas mieux. Comment mieux armer les enseignants ? Par une formation approfondie, une écoute particulière pour les contractuels, une approche à la fois aidante et exigeante. Rédiger et rappeler un code de déontologie serait instaurer un rituel, dont notre société a besoin.

Je vous remercie, ainsi que la présidente et le rapporteur qui vous ont invité. Votre intervention fait du bien ; d'autres ont été plus difficiles à absorber...

M. Jacques-Bernard Magner. – Je fais miens ces propos. Je mesure combien cette audition est positive. Beaucoup de prétendus philosophes viennent donner des leçons sans faire preuve de la hauteur de vue qui est la vôtre. Tout est dans la formation, celle des élèves, celle des enseignants, mais aussi celles des parents. Dans notre société, on n'apprend pas à être parent. Je suis certain – et je l'ai constaté dans les quartiers nord de Clermont-Ferrand où j'ai enseigné – que les dérives de notre système éducatif seraient moindres si l'on inculquait certains principes de base aux parents d'élèves. On a beaucoup parlé de bienveillance dans la loi de refondation de l'école. Le mot est presque galvaudé. Cependant, accueillir les élèves avec bienveillance est le début de la réussite pour un enseignant. S'ils ont parfois des réactions un peu vives, voire un peu violentes, peut-être est-ce aussi que les adultes qui les entourent manquent de bienveillance à leur égard.

Votre idée de la fraternité me convient. On a fait grand tort à l'école – Gérard Longuet l'a redit – en surexposant l'affaire du voile, au début des années 1980. Les jeunes Turques voilées ne posaient problème à personne, à cette époque. On en a rajouté, au détriment de la tranquillité et du calme dans les établissements. La question de l'enseignement moral et civique a souvent été posée au sein du Conseil supérieur des programmes. Avez-vous été auditionné dans les groupes de travail mis en place sur ce sujet ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Vous avez insisté à juste titre sur la nécessité de faire du socle commun de compétences, de connaissances et de culture un enjeu dans la formation des enseignants. Les savoirs sont fondamentaux ; le véhicule de leur transmission, c'est la pédagogie. N'opposons pas l'un à l'autre ! Vous nous donnez des solutions pleines d'espoir pour sortir du marasme. Le Conseil supérieur des programmes et notamment Pierre Kahn ont longuement travaillé sur l'enseignement moral et civique. Leurs conclusions s'inscrivent dans le même esprit que ce que vous proposez, nous les approuvons.

M. Jean-Claude Carle. – Vous avez appelé à la tolérance sur certains signes. Je crois que vous avez raison. Cependant, n'est-ce pas un point délicat pour les enseignants qui réclament des circulaires plus claires et le soutien de leur hiérarchie ?

M. Abdennour Bidar. – Les enseignants ne demandent pas tant des circulaires plus claires que le soutien d'une équipe, d'une concertation. Si dans chaque établissement, l'équipe enseignante se réunissait régulièrement pour déterminer une attitude commune, les

professeurs se sentiraient davantage engagés et soutenus. Nous invitons les équipes de direction à ouvrir des espaces de concertation. La réponse ne passe pas par une inflation réglementaire, mais par une réflexion sur la culture et les pratiques pédagogiques.

J'ai été peu sollicité par le Conseil supérieur des programmes, même si j'ai eu l'occasion de travailler avec Pierre Kahn. En revanche, le cabinet de la ministre m'a invité à intervenir sur la question de l'enseignement moral et civique. Quelle morale enseigner ? Comment l'enseigner de manière laïque ? Un enseignement doctrinal, *ex cathedra*, ne fonctionne pas. Il est urgent de former les enseignants à la conduite d'ateliers à visée philosophique fondés sur la discussion et la participation : les élèves seraient ainsi appelés à construire les valeurs auxquelles ils adhéreraient. On ne peut pas transmettre de morale en s'en tenant à la seule théorie. Chaque année, chaque élève doit participer, au sein d'une équipe, à une tâche morale d'intérêt général, être investi d'une responsabilité pour laquelle il sera valorisé. La réflexion sur le service civique portée par le chef de l'État s'inscrit dans le prolongement de celle sur l'école, car le jeune adulte doit comprendre dès son entrée dans le monde professionnel que l'enjeu n'est pas seulement sa réussite personnelle, mais l'intérêt général qu'il est appelé à servir.

Vous avez mentionné ma tribune dans *Le Monde*. J'ai conscience de la compétence limitée du philosophe, qui est une force de proposition, de réflexion, mise à la disposition du responsable politique. Certaines de mes propositions ont un caractère de prime abord très théorique, comme celle de créer un ministère de la fraternité. Je suis prêt à discuter de la meilleure façon d'incarner de telles idées dans les politiques publiques.

J'ai voulu témoigner de la bienveillance de l'institution scolaire. Ayons confiance dans notre école, dans ces personnels compétents qui prennent leur métier à cœur, qui ont le souci de transmettre des valeurs et des savoirs et de réduire les inégalités. L'école « ouverte aux parents » - c'est ainsi que nous en parlons – dit bien la nécessité d'impliquer les parents dans l'institution, à travers un dialogue permanent. Dans certains milieux, la relation de confiance n'est pas établie, comme l'a montré la fameuse « journée de retrait ». C'est à l'école de leur faire comprendre le bénéfice que les valeurs républicaines représentent pour leurs enfants, qui ont tout à y gagner.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Cette audition empreinte de sagesse sera certainement très regardée. Je vous remercie d'y avoir participé.

M. Jacques Gasperrin, rapporteur. – Vous nous avez donné de l'espoir sur notre école. Au-delà des constats, il faut trouver des solutions. Merci d'avoir ouvert des pistes concrètes et pragmatiques.

Audition de Mme Marie-Monique Khayat, proviseur du Lycée Jean de La Fontaine (Paris 16^e) et M. Alain Anton, proviseur de la cité scolaire Claude Monet (Paris 13^e)

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous recevons maintenant deux acteurs de terrain. Madame Khayat, vous avez été professeur de lettres modernes avant de réussir le concours de recrutement des personnels de direction en 1989. Depuis, vous avez occupé des postes de direction en collège comme en lycée. Vous avez participé à l'élaboration d'un règlement intérieur et d'un projet d'établissement au lycée Claude Monet, ainsi qu'à la mise

en place d'études obligatoires au lycée Paul Bert dans le 14^e arrondissement de Paris. Vous êtes proviseur du lycée La Fontaine depuis le 1^{er} septembre 2009.

Monsieur Anton, après avoir enseigné l'histoire et la géographie en collège et en lycée dans les académies de Versailles, d'Amiens, d'Orléans et à Rabat, vous avez accédé au corps des personnels de direction en 1991. Depuis, vous avez occupé différents postes en région parisienne. Vous avez été nommé proviseur de la cité scolaire Claude Monet, dans le 13^e arrondissement, en septembre 2009.

Les personnels de direction sont bien placés pour mesurer les difficultés de l'institution scolaire et imaginer des réponses. Notre commission d'enquête a souhaité entendre votre point de vue, éclairé par le vécu quotidien des réalités scolaires.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Monique Khayat et M. Alain Anton prêtent serment.

Mme Marie-Monique Khayat, proviseur. – L'évolution de l'école peut être éclairée par trois regards, qu'on aurait pu penser concordants ces vingt dernières années : celui de l'institution, celui des parents et celui des enseignants. Il y a vingt ans, l'institution considérait sans doute que l'idée de la République était éternelle et que ses valeurs échappaient à toute décrépitude. Au début des années 2000, la notion de citoyenneté a pourtant commencé à se dégrader. Pour ma génération, l'école était un lieu à l'abri des violences ; personne n'avait pensé que le collège unique se délabrerait un jour. On a assisté à la démission des élites culturelles, on s'est concentré sur la politique des exclus au lieu de favoriser l'intégration des jeunes français d'origine maghrébine, on est entré dans le déni. L'institution ne s'inquiétait pas des communautarismes. La première faille s'est ouverte en 1989 avec l'affaire du voile, puis les attentats de septembre 2001 ont marqué une nouvelle étape dans le délabrement intellectuel et la détérioration du climat dans les établissements. Peut-être avons-nous fait preuve d'une forme d'angélisme : nous n'avons pas vu l'accélération des communautarismes et les proviseurs ne voulaient pas faire de vagues. Difficile d'admettre qu'on ne savait pas, plus simple de mettre en cause les professeurs, taxés ne pas savoir y faire. Pas de conseil de discipline pour de simples menaces sans passage à l'acte. On peut parler d'affaiblissement intellectuel devant l'offensive communautariste. Déjà, en 2001, les trois minutes de silence en hommage aux victimes des attentats avaient dû être écourtées dans certains établissements, sans qu'on en fasse état.

Ce qui fragilise la République, c'est surtout la régression de l'égalité entre filles et garçons. L'insécurité dans les établissements est longtemps restée un ressenti plutôt que d'être reconnue comme une réalité. Dès 1994, les enseignants d'histoire avaient du mal à enseigner non seulement la Shoah, mais aussi l'islam et même le christianisme. Tensions au moment du Ramadan, demandes de dispense de cours de natation : réticents à faire état de ces pressions, les chefs d'établissement, isolés, menaient chacun leur politique, en fonction du pourcentage d'élèves immigrés ou maghrébins dans leur établissement. On a ainsi cautionné, par déni, une démarche culturelle sexiste et discriminatoire. On a failli à protéger la République.

Les problèmes au moment des apprentissages se sont généralisés. Des classes ont disparu, qui permettaient de venir en aide à des élèves en retard d'apprentissage ou incapables de réfléchir sur leur discours, de comprendre l'abstraction. Les enseignants, isolés, ont été contestés dans leur autorité, démunis s'ils se taisaient, mis en cause pour leur position partisane s'ils parlaient. La plupart des professeurs stagiaires recalés le sont à cause de problèmes de gestion de classe. Ce qui les aiderait, c'est une formation psychologique pour

apprendre à gérer les conflits, et une formation didactique pour s'adresser à des élèves qui ne maîtrisent pas la langue. Cessons de dire que les enseignants ne savent pas y faire ! La transmission des héritages est une mission fondamentale de l'école.

M. Alain Anton, proviseur. – Je suis un ancien professeur d'histoire-géographie, et au cours de mes douze ans de carrière comme chef d'établissement en Seine-Saint-Denis, j'ai constaté une lente évolution. L'école n'est jamais la cause du mal être et du dysfonctionnement de la société ; elle est la caisse de résonance de la vie dans les quartiers. J'ai passé quatre ans comme principal de collège dans une ZEP d'Aulnay-sous-Bois, dans le quartier des 3 000, comme on dit pour désigner la cité de la Rose des Vents. Le collège n'a rien d'un espace sacré où l'on peut accueillir les élèves sans rien savoir de leur vie extérieure : on doit être au courant de l'actualité du weekend. La perte des repères républicains ne date pas d'hier. En 1993 déjà, on avait brûlé le gymnase de mon collège à Meaux. On parlait déjà, il y a plus de vingt ans, du « ghetto des 3 000 » pour désigner cette cité de 17 000 habitants, avec ses trois collèges de 1 200 élèves évoluant dans un climat de violence et de tension. Il suffisait de traverser la F1, la quatre voies qui séparait les quartiers, pour trouver un havre de paix avec une population mixte logée dans des petits pavillons et des petites cités.

Je ne vais pas tirer à boulets rouges sur l'éducation nationale : c'est quarante ans de ma vie. Si nous avons commis une erreur, c'est de stigmatiser les collèges en difficulté sous l'étiquette de « ZEP-zone violence ». Cela partait d'un bon sentiment, certes, mais comprenez que des parents hésitent à scolariser leurs enfants dans un tel établissement ! Les professeurs, souvent frais émoulus de leur province, arrivaient la boule au ventre à la rentrée, avec comme seul objectif d'être mutés ailleurs. D'autant que le barème des points autorisait la mutation au bout de trois ans de service, transformant les ZEP en purgatoire de l'école laïque, quand il n'entretenait pas la frustration des enseignants par des réévaluations intempestives. Ces « profs RER » n'habitent pas le quartier et ne savent pas ce qui s'y passe, en bien comme en mal ; on ne risque pas de les croiser le week-end sur le marché. On a ainsi coupé l'école de la réalité.

Il n'y a pas non plus de stabilité du corps enseignant : en Seine-Saint-Denis, les équipes changent tous les quatre ans. Les enseignants qui sont restés 25 ans dans ces postes difficiles méritent une médaille ! Au lieu de quoi, on leur mégote le passage au hors-classe... Les jeunes professeurs n'arrivent à s'intégrer que s'ils entrent dans des équipes où il y a des projets. Or les projets pédagogiques – et il y en a quantité de très beaux – ne tiennent la route que s'ils sont portés par une équipe stable. Si l'on change les règles tous les deux ans, on ne trouvera aucune solution efficace et pérenne. Les repères s'effacent.

Les municipalités font ce qu'elles peuvent pour aider les collèges, avec un succès parfois mitigé. C'est dans le cadre municipal qu'on a inventé les « grands frères », censés apaiser le climat dans les quartiers. L'initiative n'a fait que renforcer les communautarismes de rue. Dans la guerre entre la rue La Pérouse et la rue Suffren, les grands frères du quartier de la Croix rouge faisaient figure d'intrus. L'antenne du commissariat installée dans le quartier des 3 000 était ouverte de 9 heures à 18 heures : le soir, champ libre pour brûler voitures et poubelles et pour les trafics de tous ordres. Un élève de 4^e qui « chouffe » gagne plus en une semaine qu'un élève apprenti et déstabilise tous ses camarades ! La drogue est un fléau dans les établissements. Loin d'être un commerce parallèle, c'est le commerce principal dans ces quartiers.

Le logement social a également un rôle à jouer. À Aulnay, on a rassemblé les Sénégalais dans une rue, les Maliens dans une autre. L'ouverture est pour le moins limitée.

L'école a sa part à jouer, mais pas seule. Les réseaux qui construisent une synergie entre le commissariat, la municipalité et l'école sont utiles, tout en ayant leurs limites. J'ai fait partie du premier groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) avec le procureur Monard et mon inspecteur d'académie Yves Bottin, car en 1994, le collège où j'exerçais avait failli brûler. Au moment de prévoir la reconstruction du collège en accord avec la municipalité, j'ai demandé qu'on l'éloigne de la cité, afin que les élèves aient un effort à faire pour se rendre en classe, ne serait-ce que 250 mètres à parcourir, plutôt que de se laisser tomber du balcon ! Nous n'avons pas été écoutés et les problèmes ont perduré.

Les cours de morale citoyenne ne changeront rien. Les professeurs d'histoire-géographie – dont je fais partie – ont tendance à laisser de côté l'instruction civique pour finir les programmes, particulièrement en terminale. La seule instruction civique, c'est l'élection des délégués de classe en octobre. C'est un peu léger...

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci de ces exposés très clairs et complémentaires, entre la gestion des conflits et la vie quotidienne.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Merci de vous être exprimés en toute liberté. Votre exposé contraste avec le prisme des médias. On a l'impression que vous exercez deux métiers différents, dans deux milieux différents. Mes questions vont presque paraître anecdotiques : de tels problèmes ne peuvent être réglés dans le seul cadre de l'école mais exigent une réponse collégiale, associant bailleurs sociaux, différents types d'aides ou de personnes.

Assiste-t-on à une évolution sur les cinq dernières années, voire à une accélération des phénomènes ? On nous a dit que les chefs d'établissement hésitaient à signaler le comportement de certains élèves car ils ne se sentaient pas soutenus par leur hiérarchie.

Nous savons qu'il existe un effet « chef d'établissement ». Quelles mesures simples avez-vous à proposer aux proviseurs ?

Monsieur Anton, parmi ces expérimentations pédagogiques victimes des changements politiques, certaines mériteraient-elles d'être prolongées ?

Mme Marie-Monique Khayat. – On a recruté ces dix dernières années des assistants d'éducation et des conseillers d'éducation issus des communautés d'origine des élèves, en pensant apaiser les tensions. Or certaines dérives proviennent justement de là, ces personnes n'ayant pas joué le jeu de l'institution scolaire et républicaine. Dans les années 1980 et 1990, pour couvrir les besoins, on a titularisé à tour de bras des enseignants sans parcours universitaire, non formés, des vacataires parachutés alors qu'ils méconnaissaient totalement l'institution.

Oui, les proviseurs ont longtemps hésité à faire remonter des incidents par peur d'être taxés de ne pas savoir y faire ou de mettre leurs enseignants en difficulté. Un bémol toutefois : les choses sont plus faciles aujourd'hui, il y a une prise de conscience du problème.

M. Alain Anton. – Je précise que je coule paisiblement mes dernières années de carrière au lycée Claude Monet dans le 13^e arrondissement de Paris, où il n'y a pas de problèmes de violence, même si la population est très mélangée.

Pourquoi si peu de signalements ? Par peur de la stigmatisation des personnes, mais aussi des collègues eux-mêmes : quand *L'Express*, reprenant l'enquête Sivis (système

d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire), a publié une liste des lycées dits difficiles, il a stigmatisé de fait ceux où le proviseur avait signalé un vol de portefeuille ou une bagarre. Ce fut très mal vécu. Dans les lycées techniques, les garçons sont des gros bras qui ne règlent pas leurs conflits avec des poèmes ! Les proviseurs qui signalent avec honnêteté les incidents prennent le risque d'inquiéter les parents, qui ne veulent pas d'un lycée qualifié de « difficile ».

Les expériences pédagogiques internes qui font baisser la pression sont connues, mais pour les appliquer, il faut avoir une équipe de quinze à vingt professeurs derrière soi. Vous connaissez la règle des trois tiers : quel que soit le contexte, il y aura toujours un tiers des professeurs qui veut agir, un tiers qui suit, et un tiers qui s'oppose systématiquement - avec la bénédiction des syndicats. J'ai débuté au moment de la réforme Haby, qui a créé le collège unique. Je suis étonné d'entendre certains qui s'en réclament aujourd'hui... Il n'y a pas les bons et les mauvais chefs d'établissement ; il y a ceux qui peuvent compter sur une petite phalange de volontaires pour agir. Encore faut-il avoir les mains libres.

En Seine-Saint-Denis, nous avons pu faire beaucoup de choses car nous avions la confiance de l'inspecteur d'académie, M. Bottin. Quand l'inspecteur d'académie suit, les choses bougent. Il faut partager ses expériences en toute bonne foi, même celles qui ratent sont pédagogiquement utiles pour la suite : là est l'effet chef d'établissement.

Mme Marie-Christine Blandin. – Madame Khayat, vous avez dit « qu'on » ne faisait pas remonter les informations, « qu'on » était dans le déni. Pourriez-vous préciser ? Les enseignants n'osent-ils parler de peur d'être stigmatisés ou les décourage-t-on en refusant d'objectiver les difficultés ? N'est-il pas souhaitable, à votre niveau d'encadrement, de faire remonter ces difficultés au supérieur hiérarchique ?

Vous avez demandé que les enseignants soient davantage formés à la gestion des conflits, sachez que le Sénat a voté un amendement sur ce sujet, repris par l'Assemblée nationale. On ne le voit pas encore mis en œuvre dans les Espé, mais nous y veillons.

Les difficultés entraînées par le recrutement d'encadrants issus d'une communauté, pour créer un climat familial, ne doivent pas aboutir à diaboliser celle-ci. Jadis, dans le Pas-de-Calais, les écoles normales pré-recrutaient, avec salaire, des fils de mineurs aux noms à consonance polonaise, qui étaient un modèle inclusif important pour les élèves, montrant la réalité de l'ascenseur social. Cette époque est révolue. Comment éviter d'introduire dans les établissements des personnes prosélytes et dangereuses ?

Monsieur Anton, le remplacement des professeurs est-il moins bien assuré en Seine-Saint-Denis que dans des établissements plus privilégiés ? Lors d'un de nos déplacements, les enseignants ne nous avaient pas répondu, croyant que nous stigmatisions leur département. Pourrait-on instaurer des techniques innovantes, par exemple un bonus de pérennité, non financier, pour les équipes volontaires souhaitant rester ensemble ?

M. Jean-Claude Carle. – Merci de vos témoignages. Cette politique de l'autruche a abouti à ce que les enseignants se retrouvent seuls, avez-vous dit. Que faire pour y pallier ? Comment revenir aux fondamentaux ?

Oui, le collège est une caisse de résonance, pas un sanctuaire. Comment lier politique de la ville et politique de l'école ? Beaucoup d'argent est dépensé avec peu d'effets.

N'y a-t-il pas un problème de méthode ? La gestion des ressources humaines de l'éducation nationale est un vrai problème, et même rue de Grenelle on sent l'isolement physique : c'est le seul ministère où il faut passer par un sas avant d'accéder au bureau du ministre ! Cet isolement est symbolique : il faut davantage de partenariat entre la communauté éducative, les parents et les élus locaux.

Mme Marie-Monique Khayat. – Pardonnez-moi d'avoir utilisé une tournure impersonnelle. Le proviseur ne remonte pas systématiquement l'information, qu'il peut sous-estimer, tandis que les nouveaux enseignants n'osent pas en parler en salle des professeurs – par peur d'être jugés – ni au chef d'établissement – car ils sont notés par lui. Ils restent en retrait, et nous n'apprenons que plus tard les souffrances que certains vivent.

J'ai été en poste dans un établissement du 14^e arrondissement, dans un quartier regroupant d'un côté une communauté gitane sédentarisée, de l'autre une population maghrébine bien enracinée, qui se partageaient les commerces et s'affrontaient parfois violemment, avec des batailles rangées le week-end. À l'époque, au début des années 1990, le chef d'établissement pouvait faire venir un patriarche pour dialoguer avec la communauté gitane, inciter à la scolarisation des filles qui arrivaient... quand elles arrivaient. Mais nous n'avions pas ce type de référent pour la communauté maghrébine. J'ai fait un mémoire sur la communauté gitane que la hiérarchie a pris en compte : à la rentrée suivante, les deux communautés ont été réparties sur deux collèges différents, on m'a laissé les gitans.

Les chefs d'établissements sont parfois isolés parce qu'ils n'osent pas. L'accès au ministre est plus facile qu'on ne le pense. Au lycée Paul Bert, j'ai vécu le CPE (*contrat première embauche*) et la réforme de l'université, les premiers mouvements d'élèves et de lycéens dans la rue. Le CPE a été très violent : nous faisons face à des intrusions d'élèves, parfois de lycées voisins, armés de barres de fer. Forte de mes responsabilités syndicales, j'ai demandé audience au ministre, M. Gilles de Robien, auquel j'ai montré des photographies de ce que nous vivions, notamment de destruction de vitraux dans des établissements prestigieux. Finalement, il est plus facile de rencontrer le ministre que d'avoir un interlocuteur au rectorat ! J'ai utilisé ensuite un peu de cet accès au ministre, sans en abuser.

Madame Blandin, vous évoquez un autre temps, où les valeurs républicaines et l'autorité des enseignants n'étaient pas contestées. Ensuite, c'est devenu plus compliqué. Autrefois, les Capésiens suivaient dans les IUFM (*instituts universitaires de formation des maîtres*) un enseignement administratif : on leur donnait une vision globale de ce qu'est réellement un établissement scolaire, de ses rouages, nous pouvions vérifier ces connaissances et y remédier. Puisqu'on a installé directement les enseignants stagiaires dans les établissements, laissons les chefs d'établissement les former jusqu'au bout. Ils le feront, car ils ont à cœur d'assurer la relève. Arrêtons de dire que les centres de formation forment les enseignants, ils sont focalisés sur les disciplines.

M. Alain Anton. – Les professeurs de Seine-Saint-Denis ne sont pas remplacés plus vite qu'à Paris. Le jour de la rentrée, il me manquait toujours une quinzaine d'enseignants, qui n'étaient pas encore nommés ! Aujourd'hui, il est plus facile de faire remplacer un enseignant de latin-grec à Claude Monet qu'à Paul Éluard en Seine-Saint-Denis, du fait du poids des parents et des élus. Un bon élu qui appelle le ministre, cela arrange bien les choses !

Pour que nos collègues débutants s'ouvrent de leurs difficultés, il faut une relation de confiance entre l'équipe dirigeante et le corps enseignant. En cas de souci, un ancien du

groupe en parle et le problème est réglé en interne, on fait notre petite cuisine, on dédouble la classe... L'équipe est une réponse à ces difficultés. On remarque immédiatement en conseil de classe si une équipe fonctionne ou non ! Il faut mettre en avant ce travail d'équipe qui dissout, sinon les problèmes, du moins les tensions.

Je n'ai pas rencontré beaucoup de ministres, hormis François Bayrou, avec qui j'ai parlé violences. Le ministre de l'éducation nationale dirige la plus grosse armée en Europe ! J'aime bien dire que l'éducation nationale a longtemps été la fille aînée de l'Église et de l'armée. Tout y est onctueux, on ne donne jamais d'ordre...

M. Gérard Longuet. – ... mais gare à vous si vous ne faites pas ! Je parle de l'Église !

M. Alain Anton. – C'est un père jésuite qui m'a dit cela.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Je vous remercie.

**Audition de MM. Patrick Kessel, président du Comité laïcité République, et
Alain Seksig, responsable de la mission laïcité du Haut Conseil à l'intégration
de 2010 à 2013, membre du Comité laïcité République**

Mme Françoise Laborde, présidente. – Monsieur Kessel, journaliste, vous fûtes grand-maître du Grand Orient de France – nous avons entendu l'actuel titulaire – et membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Vous êtes président du Comité laïcité République depuis 2009 et, depuis 2013, membre de l'Observatoire de la laïcité.

Monsieur Seksig, instituteur de formation, vous êtes inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional depuis septembre 2013. Membre du Haut Conseil à l'intégration, vous avez participé au rapport *Les défis de l'intégration à l'école* et, dans le cadre du Comité laïcité, rendu un projet d'avis sur « *l'expression religieuse et la laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France* » où vous recommandiez, entre autres, l'extension à l'université des dispositions de la loi du 15 mars 2004.

Nous souhaitons recueillir votre analyse des difficultés de l'école à transmettre les valeurs de la République – notamment la laïcité –, afin qu'elle retrouve sa mission d'intégration et de formation des futurs citoyens.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Patrick Kessel et Alain Seksig prêtent serment.

M. Patrick Kessel, président du Comité laïcité République. – Merci de nous auditionner. Le Comité laïcité République est une petite association créée en 1989 à la suite de la première affaire du voile pour défendre et promouvoir la laïcité. Parmi les personnalités fondatrices, citons Élisabeth Badinter, Henri Caillavet, Jean-Pierre Changeux, Régis Debray, Alain Finkielkraut, Catherine Kintzler, Albert Memmi, Claude Nicolet, Jean-Claude Pecker, Yvette Roudy... Notre vocation est d'intervenir dans le débat d'idées, nous ne sommes pas une organisation syndicale.

Les débats sur la laïcité et l'école sont récurrents dans l'histoire de la République, marquée par l'évolution des rapports de force entre l'Église et l'État. Ils ont porté principalement sur la question du financement des écoles privées, avec une succession de textes depuis 1945 : loi Debré, loi Guermeur, accords Lang-Cloupet, et plus récemment la loi Carle, qui a abouti à une forme de parité dans les financements publics entre écoles publiques et écoles privées. Cette question demeure d'actualité, au vu des difficultés de l'école publique, si nous ne voulons pas qu'elle devienne l'école des pauvres, comme outre-Atlantique. Il y a encore 600 communes françaises dotées d'une ou plusieurs écoles privées, sans aucune école publique...

L'école publique fait l'objet d'attaques sur le contenu de l'enseignement, l'égalité en droit des élèves, la liberté de conscience et donc sur la laïcité. Les revendications identitaires pèsent désormais sur l'ensemble de la société, à commencer par les services publics et l'école. La prédiction de Régis Debray s'est réalisée : le droit à la différence a débouché sur une tentation de différence des droits. La mission Debré sur la laïcité à l'école, la commission Stasi, plusieurs ouvrages dont *Les Territoires perdus de la République*, publié sous la direction d'Emmanuel Brenner en 2002, nous avaient alertés : nous ne pouvons pas dire que nous ne savions pas.

En 2003, le rapport Obin – du nom d'un inspecteur général de l'éducation nationale – mettait en lumière les difficultés provoquées par la montée des différentielismes. Jugé politiquement incorrect, ce rapport fut un temps empêché de publication. Il soulignait « *la montée en puissance du communautarisme religieux, le plus souvent musulman, objet d'un refoulement ou d'un déni généralisé* ». Il cite : le port de signes religieux, dont le voile, les exigences alimentaires, le refus de la mixité, avec tables de cantine ou toilettes séparées entre enfants « purs » et « impurs », le refus de certaines activités corporelles ou artistiques ; la contestation de certains enseignements en sciences de la vie et de la terre, en histoire, en littérature, en philosophie, notamment de l'enseignement des Lumières et de la laïcité ; le constat d'un prosélytisme et d'une stigmatisation agressive par les plus religieux des enfants appartenant à la même communauté ; la banalisation de l'antisémitisme qui a conduit à rassembler des enfants dans certaines écoles de la région parisienne pour assurer leur protection ; les sorties scolaires avec des mères voilées, les pressions de groupes extérieurs sur les enseignants et personnels.

Pour la première fois dans notre pays, la question religieuse se superpose au moins en partie à la question sociale et à la question nationale, écrit M. Obin. L'école ne peut répondre seule au problème. Il conclut que la stratégie de l'évitement des conflits par crainte de la médiatisation donne le sentiment d'impuissance. Elle nourrit la montée du populisme et de certaines formations politiques à des fins de stigmatisation. Le 5 mars dernier, M. Obin déclarait devant vous que la situation s'était aggravée depuis la publication du rapport. J'ai demandé – en vain – une étude officielle au sein de l'Observatoire de la laïcité. Les parlementaires pourraient peut-être la reprendre ?

L'école n'est pas une exception, le mouvement de communautarisation touche toute la société : prison, justice, armée, hôpitaux, crèches – je salue l'adoption de la proposition de loi de Mme Laborde qui, même si elle s'éloigne du projet initial, inscrit dans le marbre une difficile décision de justice. Il concerne aussi l'enseignement supérieur : le directeur de l'IUT de Seine-Saint-Denis et six autres personnes sont encore menacés de mort ; dans les entreprises, les revendications sociales religieuses, et non simplement religieuses, croissent fortement et remettent en cause l'égalité hommes-femmes. La charte de la laïcité

instaurée par le directeur de l'entreprise Paprec, M. Jean-Luc Petithuguenin, ne résisterait pas au droit actuel. Sur ce sujet aussi, une étude serait utile.

La mission laïcité du Haut conseil à l'intégration, à laquelle j'ai participé sous la présidence d'Alain Seksig, a formulé des propositions qui méritent d'être revisitées. Certains considèrent que la loi de 1905 ne s'appliquerait qu'aux services publics. Pour autant, cette laïcité n'épuise pas le sujet par rapport aux revendications différentialistes. Faut-il les légitimer lorsque sont en cause la liberté de conscience des enfants – je parle des crèches laïques, sur financements publics – et l'égalité des droits ? Faut-il passer par la loi ? On peut aussi employer la voie réglementaire. Mais la situation actuelle et le déni ne sont plus acceptables.

Les attentats contre *Charlie Hebdo* et contre des juifs et des policiers, le fantastique sursaut du peuple, des élus, du Président de la République et du Premier ministre qui les a suivis, furent un révélateur de la crise culturelle. Crise culturelle et crise sociale sont les deux faces du même problème. Ni la laïcité ni des réponses sociales ne suffiront à tout résoudre. Gauche et droite sont divisées, dans leur corpus idéologique et chez leurs intellectuels : en témoigne la guerre idéologique par tribunes interposées.

Nous aurions souhaité une commission parlementaire sur la laïcité, à l'instar de la commission Debré, mais nous nous réjouissons déjà d'être entendus ici.

Comme le disait Condorcet, l'école a pour but d'instruire tous les enfants afin qu'ils deviennent des hommes et des femmes capables de penser par eux-mêmes, libres et responsables, égaux en droits et en devoirs, quelles que soient leur origine, la couleur de leur peau, l'appartenance philosophique, religieuse, politique de leurs parents. C'est un message de fraternité et de citoyenneté. L'école est l'espace sacré de la République et doit être respectée à ce titre.

À la suite des attentats, la ministre de l'éducation nationale a déclaré que le mot d'ordre n'était plus « pas de vagues » mais « on ne laisse rien passer ». Cette promesse doit s'incarner, sauf à laisser les enseignants isolés face aux réalités et à abandonner le terrain aux tenants de la stigmatisation.

Pour conclure, une proposition audacieuse. Beaucoup d'enfants se considèrent d'abord comme « *black* », « blanc », « *beur* », « *feuj* », « homo », corse ou breton, autant d'identités légitimes. Peu se définissent d'abord comme citoyen français. Certains ne se sentent pas Français en région parisienne, mais pas davantage Algérien, Marocain ou Tunisien lorsqu'ils retournent en vacances dans leur famille : ils sont dans un *no man's land* identitaire. Le moment est venu, me semble-t-il, d'imposer le port d'une tenue commune à l'école, comme cela se pratique en outre-mer ou dans des sports collectifs. Ce n'est pas facile, mais permettrait d'afficher un sentiment d'appartenance, d'équipe et de solidarité au-delà des différences légitimes de chacun. Les élèves s'identifieraient à l'école, en respecteraient les règles, l'instituteur aurait la même autorité que l'arbitre sur le terrain. Ainsi serait résolue l'interminable question du port ostensible des signes religieux, tout comme celle de la discrimination sociale, selon que l'enfant porte des vêtements de marque ou non.

Nous sommes attentifs à vos réflexions et propositions, car ces enjeux sont au cœur de la République et de la démocratie. Au-delà des alternances politiques, il est important que sur chaque rive, il y ait des élus pour permettre à la République de franchir ce cap.

M. Alain Seksig. – Je vous remercie de m'avoir convié à m'exprimer devant vous. Comme vous l'avez rappelé, j'ai fait mes débuts comme instituteur dans le quartier de Belleville. Or à l'époque, dans les années 1970, la laïcité venait très rarement dans nos conversations, car elle nous apparaissait comme un acquis. Nous avons également abandonné ce socle dans la formation des enseignants, y compris dans les écoles normales, puis les IUFM et, aujourd'hui, les Espé. Tout au plus la laïcité était-elle évoquée une fois l'an par les organisations syndicales lors des manifestations contre les subsides trop généreusement distribués à l'école privée.

Cette situation a perduré jusqu'en 1989, année de la première « affaire du voile » au collège Gabriel-Havez de Creil, point de départ de ce que j'appelle la nouvelle querelle de la laïcité. En réalité, il ne s'agissait pas du premier incident de ce type. En 1985, au collège Pasteur de Créteil, le port par deux jeunes filles ce que l'on appelait alors le « foulard islamique » avait suscité une réaction unanime des personnels et de la direction du collège. Dans une lettre envoyée en octobre 1985 à leur inspecteur d'académie, ils avaient demandé l'insertion dans le règlement intérieur des établissements de dispositions interdisant les signes et tenues manifestant une appartenance religieuse. Sollicité par l'inspecteur, le recteur transmit à son tour la requête au cabinet du ministre de l'éducation nationale de l'époque, Jean-Pierre Chevènement. La réponse de celui-ci, rendue le mois suivant, fut positive. C'est pourquoi l'on n'a pas entendu parler d'affaire du voile au collège Pasteur. Peut-être l'incident de 1989 aurait-il connu le même sort si cette jurisprudence Chevènement avait été appliquée.

L'affaire du voile de 1989 a ouvert une période de quinze années d'atermoiements et d'hésitations traversant la droite comme la gauche. Les attitudes des établissements pouvaient différer radicalement au sein d'une même académie, avec des discussions internes nourries quelle que soit l'option retenue. Les chefs d'établissement étaient livrés à eux-mêmes.

Le vote de la loi du 15 mars 2004 encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, inspirée par les travaux des commissions Stasi et Debré, a mis un terme à ce flottement en honorant le principe de laïcité. Elle n'a pas pour autant réglé un ensemble de problèmes que, les discussions-nous ignorés, les incidents en milieu scolaire qui ont suivi les attentats de janvier nous obligeraient à considérer sérieusement.

Le premier de ces problèmes est la formation des enseignants et des personnels des établissements. La grande mobilisation de l'école décidée par la ministre tente d'y répondre à travers un réseau de formateurs qui dispenseront aux enseignants des stages d'enseignement des valeurs de la République. C'est néanmoins un chantier de très longue haleine, car nous avons perdu un quart de siècle.

Dans les écoles supérieures de formation des professeurs et éducateurs, la loi distingue les étudiants de première année, qui sont autorisés à arborer des signes et tenues manifestant une appartenance religieuse, et les stagiaires de deuxième année, à qui le principe de laïcité et de neutralité s'impose pleinement. J'estime pour ma part que tout étudiant aspirant à devenir professeur, évalué entre autres à l'aune de sa capacité à comprendre et transmettre les valeurs de la République, doit respecter le principe de laïcité dès sa formation.

Autre question, celle des restaurants scolaires. Là encore, le problème n'est pas nouveau. À mes débuts bellevillois, il m'arrivait de surveiller la cantine, et des élèves me demandaient parfois si tel ou tel plat contenait du porc. Certains d'entre nous les assuraient du

contraire, quel que soit le contenu de l'assiette... D'autres choisissaient une réponse plus torturée : ils les invitaient à manger sans crainte, car ils prendraient le péché sur eux ! Les derniers, dont je faisais partie, disaient la vérité à l'élève et le laissaient libre de choisir, tout en veillant à ce qu'il ait un repas équilibré.

La question n'est pas nouvelle, mais elle a pris de l'ampleur, au point que le rapport Obin mentionne des collèges où des repas halal sont distribués à tous au prétexte que chacun y trouve son compte. Remarquons en passant que la laïcité est tout à fait compatible avec la prise en compte des interdits religieux. Ainsi, des fêtes de notre calendrier sont d'origine religieuse, et il est possible aux élèves ou aux personnels de demander une autorisation d'absence à l'occasion de fêtes confessionnelles. En revanche, il est hors de question de servir des repas confessionnels.

Le deuxième point d'achoppement est celui des « longues jupes » portées par certaines jeunes filles, que l'on appelle des abayas. Une professeure d'anglais à Saint-Ouen, Sophie Mazet, a enquêté sur ces tenues et les associations qui les promeuvent. Je vous renvoie à ce travail, publié dans le numéro de novembre-décembre 2011 de la revue *Hommes et migrations* et intitulé « Voir ou ne pas voir, telle est la question ». Évitions les caricatures : il n'est aucunement question de mesurer la longueur et la couleur des jupes des élèves. Il demeure que ce sont clairement des tenues d'appartenance religieuse. Sur ce point, j'ai apprécié le soutien apporté par la ministre de l'éducation nationale à l'équipe enseignante du collège de Charleville-Mézières.

Citons également l'accompagnement des sorties scolaires par les « mamans » voilées. En tant qu'inspecteur, j'ai été confronté à la question en 2005, à Saint-Denis. La circulaire ministérielle relative à la loi du 15 mars 2004 précisait que « la loi ne concerne pas les parents ». Encore faut-il distinguer les parents qui se rendent aux réunions avec les professeurs ou représentent leurs pairs dans les instances de concertation de l'établissement, qui peuvent librement arborer des signes d'appartenance religieuse, et ceux qui encadrent des activités pédagogiques comme les sorties scolaires. Dans ce dernier cas, n'en déplaise au Conseil d'État, ils doivent être considérés comme des collaborateurs occasionnels du ministère de l'éducation nationale, et à ce titre être rappelés à une obligation de neutralité. J'insiste, ce ne sont pas les personnes que je refuse, mais les signes d'appartenance religieuse. On a vu des mères porter le voile en déposant leur enfant le matin, puis accompagner une classe dans la journée la tête découverte, ce qui montre qu'elles comprennent la règle.

La ministre de l'éducation nationale a déclaré que l'accueil des parents voilés devait être la règle ; j'aurais préféré que ce soit l'exception. Il est préférable de se montrer ferme quant aux principes et souple sur leur application, notamment pour les parents d'enfants qui ont un rapport particulier avec l'école. Dans ces situations, il faut afficher clairement l'autorisation comme exceptionnelle.

Nous avons eu l'occasion de nous prononcer, au sein du Haut conseil, sur l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO), qui existe depuis 1973. Ce dispositif a été critiqué de manière récurrente, car il établit une distinction entre les élèves d'origine étrangère et les autres au sein d'un lieu qui devrait rassembler. Les cours de langue, assurés par des professeurs venus des huit pays avec lesquels la France a signé un accord, ont souvent lieu hors du temps scolaire ; ce ne fut pas toujours le cas. Il faut réfléchir à des propositions de sortie de ce dispositif, qui n'a pas permis le développement de l'enseignement des langues concernées au sein du lycée. Le sociologue de l'immigration Abdelmalek Sayad,

qui était opposé à ces enseignements, rappelait en 1989 que « le foulard était déjà dans l'ELCO ».

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci de ces exposés très clairs.

M. Jacques Gasperrin, rapporteur. – La laïcité est une valeur républicaine menacée. Faut-il renforcer l'arsenal législatif pour la protéger ? Peut-on envisager une modification de la loi qui, comme le précise la circulaire, ne concerne pas les parents ? Ce serait un signal fort. Certes, l'esprit de l'école doit être ouvert, mais on pourrait imaginer que les parents ôtent leurs signes d'appartenance religieuse en y entrant, pour bien marquer la désignation de l'école comme lieu de la laïcité. On rétorquera qu'une telle mesure pourrait dissuader certains parents d'y pénétrer ; mais vous avez bien dit que des femmes retiraient leur voile pour accompagner les enfants.

En deuxième lieu, la laïcité vous paraît-elle suffisamment inculquée à l'école, et jugez-vous satisfaisant le projet d'enseignement moral et civique ?

Enfin, ne risque-t-on pas de résumer l'appartenance à la nation à la seule laïcité ? En d'autres termes, la laïcité suffit-elle à assurer le vivre-ensemble ?

M. Patrick Kessel. – De manière récurrente et dangereuse, il est proposé de toiletter la loi de 1905. Depuis une vingtaine d'années, certains adjoignent des adjectifs à la laïcité qui deviendrait ainsi « ouverte », « positive » ou « renouvelée ». On sait ce qu'il est advenu des républiques dites « populaires » ou « islamiques » ; et si au lieu de dire à ma femme « je t'aime », je lui dis « je t'aime bien », la signification change du tout au tout !

Par conséquent, il n'est pas souhaitable de modifier la loi de 1905. En revanche, faut-il traiter sur un plan législatif certains problèmes de l'école qui n'en relèvent pas ? Depuis quelques années, un discours quelque peu démagogique prônant l'ouverture de l'école à la société fait son chemin. Je ne suis certes pas favorable au retour en arrière ; j'ai connu des lycées où l'on écopait d'heures de colle si on ne montait pas les escaliers au pas ! Ce n'est pas le modèle de discipline de l'avenir. Hannah Arendt a bien mis en évidence la différence entre le pouvoir et l'autorité, et c'est bien la reconnaissance de l'autorité qui fait défaut. Il n'est pas opportun d'ouvrir systématiquement l'école aux parents ; les blocs opératoires sont-ils accessibles aux proches ? L'école n'est pas un service, mais une mission : instruire.

Vous m'avez demandé si la laïcité était suffisante au vivre-ensemble. Elle est nécessaire, mais on ne peut prétendre l'appliquer sans traiter les questions sociales. La classe est le lieu de l'apprentissage de l'altérité, du respect de l'autre et de soi-même, de l'égalité. C'est un combat central pour la pérennisation de la République.

Certains *think tanks* ont proposé une citoyenneté à géométrie variable, avec des droits et devoirs adaptés aux origines des individus. Rappelons que la loi de 1905 est un texte de compromis, résultat d'une dure négociation. Les députés qui l'ont votée ont été excommuniés.

M. Gérard Longuet. – Ils sont d'ailleurs tous en enfer !

M. Patrick Kessel. – L'enfer est parfois sur la Terre... Il y a des moments où le courage s'impose. La laïcité est la clé de voûte de la liberté, de l'égalité et de la fraternité.

M. Alain Seksig. – Il me semble suffisant d'appliquer les lois existantes. Néanmoins, après avoir estimé en 1989 qu'une loi n'était pas nécessaire sur le port du voile à l'école, j'ai publiquement changé d'avis en 1999 car la situation avait empiré sur le terrain. Nous ne sommes pas parvenus à juguler les atteintes à la laïcité. Les enseignants, les chefs d'établissement et les directeurs ont besoin de s'adosser à une parole institutionnelle claire et forte. Durant vingt-cinq ans, ils ont été quelque peu livrés à eux-mêmes.

Devons-nous demander aux parents d'ôter leurs signes ostentatoires d'appartenance à une religion en pénétrant dans l'établissement ? Ce n'est pas mon opinion. J'ai distingué le cas des réunions dans le cadre scolaire de l'accompagnement. Dans la première situation, je peux concevoir que l'on réaffirme la position institutionnelle de préférence pour l'absence de signe religieux, mais nous ne pouvons imposer de contrainte. Le cas de la participation à l'encadrement des activités pédagogiques est tout différent. Pour un parent, accompagner des élèves à la bibliothèque, leur lire une histoire, implique nécessairement des interactions pédagogiques. Il ne s'agit pas seulement de leur faire traverser la rue.

Ma position sur l'enseignement moral est civique se déterminera à l'usage. Un travail de conception et de formalisation s'impose, mais c'est en tout cas un levier important pour faire vivre les valeurs de la République.

Enfin, la laïcité suffit-elle au vivre-ensemble ? C'est une condition nécessaire mais non suffisante, surtout si elle est brandie sur un mode incantatoire. Néanmoins, l'affichage d'une charte de la laïcité dans toutes les écoles est une mesure positive. Je l'ai dit, l'expression de « grande mobilisation », qui a pu faire sourire, s'entend dans la durée. Le vivre-ensemble dans l'école, c'est d'abord apprendre ensemble. Le contenu de l'enseignement est par conséquent décisif.

M. Alain Marc. – Moi-même ancien instituteur, je souhaite vous poser deux questions. Existe-t-il selon vous une corrélation entre le niveau scolaire et le glissement vers un différentialisme revendiqué ?

Les IUFM sont le lieu d'un pédagogisme outrancier. L'ascenseur républicain ne marche pas. Peut-être les jalons de la laïcité devraient-ils être enseignés par des maîtres expérimentés, plutôt que par des agrégés de philosophie qui rejoignent ensuite les IUFM pour y enseigner la pédagogie ! Peu à peu, la formation produit des enseignants qui n'ont pas conscience de la nécessité de ces jalons pour faire émerger la conscience de l'appartenance à une même République. Dans ce domaine, le collègue n'est que le réceptacle du primaire.

Mme Marie-Christine Blandin. – La laïcité ne tolère pas d'adjectifs, dites-vous. Elle est pourtant inégalement appliquée sur notre territoire, puisque la Moselle, la Guyane et l'Alsace ont un régime dérogatoire. Cette situation a des conséquences car l'enseignement religieux y occupe des heures au détriment, demain, de l'enseignement moral et civique. De plus, l'islam ne fait pas partie des quatre religions qui sont enseignées en Alsace et en Moselle. En 2006, M. François Grosdidier a déposé une proposition de loi pour y remédier. De mon côté, j'estime plutôt que la laïcité devrait s'appliquer sur tous les territoires de la République, et l'école publique être laïque partout !

M. Gérard Longuet. – La loi de 1905 a seulement mis fin au Concordat de 1801. Elle n'organise pas la laïcité ni ne traite des problèmes actuels, sinon de manière très indirecte.

M. Jean-Claude Carle. – Je n’ai pas été instituteur, mais mauvais élève ! J’ai particulièrement été attentif à votre introduction et à votre conclusion, qui mettent l’accent sur les problèmes d’identité des jeunes. La loi de 2004 a mis fin à quinze années de flou, même si elle n’a pas tout clarifié. Où commence l’école ? Les enseignants ont besoin de soutien et de clarté, d’autant plus que les décrets et les positions successives du ministère ont semé le doute. Le législateur ne devrait-il pas trancher ?

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez répondu par anticipation à mes deux questions, qui portaient sur l’uniforme en classe comme vecteur d’égalité et la définition de la laïcité. J’ajouterai néanmoins une question corollaire. M. Alain Seksig a souligné que le chantier de la formation s’inscrivait dans la longue durée. Dans le domaine de l’éducation populaire, auquel je suis particulièrement attaché, des collectifs laïques se mobilisent depuis cinq ou six ans pour créer autour de l’école un environnement favorable et faire vivre la laïcité. Ne pourrait-on transmettre à nos jeunes une notion de la laïcité en dehors du vecteur direct de l’enseignement, avec des intervenants extérieurs, comme cela se fait dans le cadre du devoir de mémoire ?

M. Patrick Kessel. – Même s’il s’inscrit dans un contexte historique, le Concordat est une véritable verrue sur le nez de la République. Le 18 mai, l’Observatoire de la laïcité a formulé plusieurs propositions à ce sujet. La première est l’abrogation du blasphème en Alsace et en Moselle. La réglementation n’est pas appliquée, mais elle constitue un signe malheureux au lendemain des attentats de janvier. La seconde consiste à rendre l’enseignement religieux réellement facultatif dans l’école publique, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui. Certaines Églises ont très vivement réagi, mais nous avons également recueilli quelques réactions positives.

Françoise Laborde, Jean Glavany et moi-même nous sommes désolidarisés de cet avis. D’abord, nous ne saurions légitimer le Concordat. Ensuite, seules les religions reconnues à l’époque du Concordat sont subventionnées, ce qui exclut l’islam. Je récusé donc les accusations d’islamophobie – ce terme horrible – quand nous demandons l’application de la laïcité, puisque nous réclamons en l’espèce une égalité de traitement entre l’islam et les autres religions. Le Concordat n’est pas gravé dans le marbre. Il vous appartient, députés et sénateurs, d’évaluer l’opportunité d’une réouverture de ce débat. En Guyane, l’évêque de Cayenne s’est récemment dit prêt à renoncer à l’exclusivité du financement à l’Église catholique. À Mayotte, la situation est catastrophique. Les fonctionnaires sont confrontés à des situations politiquement très incorrectes.

Pour répondre à M. Gérard Longuet, l’article 2 de la loi de 1905 dispose que « *la République ne reconnaît ni ne subventionne aucun culte* ». Cet article a été abondamment contourné par des élus régionaux, départementaux et municipaux qui accordent des subventions à des associations dites culturelles, faux-nez de groupes culturels et communautaristes. Il est indispensable d’opérer un tri dans cet ensemble.

M. Alain Seksig. – J’ai partiellement répondu à la question de Mme Jourda sur les intervenants extérieurs à travers mes propos critiques sur l’enseignement des langues et cultures d’origine.

Dans l’ouvrage collectif *L’École face à l’obscurantisme religieux*, issu du rapport Obin que le ministère avait refusé de publier, j’ai illustré mon propos par une anecdote. En 1973, j’ai remplacé au pied levé le professeur de musique pour l’épreuve du certificat d’études. Les élèves devaient chanter le premier couplet de la Marseillaise. N’étant pas très

porté, à l'époque, sur le patriotisme, je disais aux élèves de chanter un chant de leur choix, y compris, le cas échéant, de leur pays d'origine. C'est dire si j'étais mûr pour le différentialisme ! Or ces élèves ont tous choisi de chanter la Marseillaise, qu'ils avaient apprise.

Lors d'une réunion récente dans le cadre de la grande mobilisation, j'ai entendu un enseignant souligner la difficulté d'apprendre la Marseillaise à des élèves venu du monde entier, en raison des paroles qu'il jugeait particulièrement dures. Peu importe que le « sang impur » de l'hymne soit celui des castes supérieures, et non de l'étranger : l'enseignant était imprégné de ce différentialisme dont je suis pour ma part revenu. Adapter le contenu de l'enseignement en fonction de l'histoire, réelle ou supposée, des élèves est une profonde erreur ; en revanche, il faut adapter la manière de transmettre ce contenu aux capacités de chacun.

Il faut à mon sens valoriser deux qualités chez les enseignants : la bienveillance et l'exigence. Cette exigence doit être la même pour tous. Jack Lang, auprès de qui j'ai travaillé entre 2000 et 2002 au sein du ministère de l'éducation nationale, m'a repris cette formule dans un ouvrage : nous devons vouloir une école élitaires pour tous.

Quant aux mouvements d'éducation populaire, je travaille moi aussi avec eux. Il est bon que des associations fassent rayonner l'école, en partenariat avec elle. Toutefois, l'appel à des intervenants extérieurs n'est possible que pour apporter un complément, pas pour combler les carences de l'école ou s'y substituer. Il doit s'effectuer en fonction des exigences de l'école et sous son autorité.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Je vous remercie. Il nous sera particulièrement difficile de faire des choix !

La réunion est levée à 12 h 10.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Jeudi 21 mai 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président -

La réunion est ouverte à 11h05.

Audition de M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers

La commission entend M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, accompagné de M. Benoît Dingremont, sous-directeur pour la commande publique, et de M. Serge Doumain, chef du bureau économie, statistiques et techniques de l'achat public, responsable du secrétariat général de l'Observatoire économique de l'achat public.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir, pour la première audition de notre mission commune d'information, M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers, et dont le parcours au Conseil d'État pourra aussi nous éclairer. Il est accompagné de deux membres de la DAJ : M. Serge Doumain, chef du bureau économie, statistiques et techniques de l'achat public, qui assure, à ce titre, le secrétariat général de l'Observatoire économique de l'achat public et M. Benoît Dingremont, sous-directeur pour la commande publique. Les éclairages de la direction des affaires juridiques, acteur incontournable concernant la commande publique, nous seront précieux, et nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation.

Les travaux de notre mission se dérouleront en deux phases. Dans un premier temps, nous nous concentrerons sur l'actualité du moment : la transposition par ordonnances des trois directives européennes du 26 février 2014. Nous souhaiterions connaître le délai dont nous disposons pour adresser au ministre quelques propositions relatives aux projets d'ordonnance. Dans un second temps, nous élargirons notre réflexion, pour aborder, notamment, un sujet qui tient à cœur à notre rapporteur, l'accès des PME à la commande publique, dans le cadre tant des marchés publics que des concessions ou des partenariats. Nous entendons également nous pencher sur l'approche macroéconomique de l'achat public. Est-il plus onéreux que l'achat privé et, si oui, dans quelle proportion ? Quel est le degré de convergence entre les méthodes d'achats dans le secteur privé et dans le secteur public ? Quelles mesures de simplification de la commande publique pourraient-elles être envisagées ? Nous n'entendons pas mener un travail exclusivement juridique. Il ne s'agit pas, pour nous, de réécrire le code des marchés publics. Notre approche est, au sens large, politique, et passe aussi par l'économie. Comment simplifier la commande publique, la rendre plus accessible aux PME et réduire son coût ? Telles sont les questions que nous nous posons. Nous vous adresserons un questionnaire écrit précis dans les prochains jours et attendons de vous, pour l'heure, un éclairage général afin de nous aider à hiérarchiser ces questions.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Comme vient de le dire M. le Président, nous travaillerons en deux temps. Nous nous concentrerons, dans un premier temps, sur la transposition des directives. Le sujet est d'actualité, et il est indispensable que nous disposions rapidement, Monsieur le directeur, d'une version électronique des projets de textes dans leur

état actuel – le projet d’ordonnance transposant les deux directives « *marchés publics* », celui transposant la directive « *concessions* », ainsi que les projets de textes réglementaires qui devront être pris pour l’application des ordonnances. Notre objectif n’est nullement de faire un travail de nature législatif, puisque nous avons chargé le Gouvernement de légiférer par ordonnances. Nous nous engageons à ne pas rendre ces documents publics si vous le souhaitez. Mais je veux souligner qu’Emmanuel Macron m’a semblé preneur de nos remarques et propositions pour remédier à cette anomalie qui veut que la place des PME dans la commande publique ne reflète pas leur poids réel dans l’économie. Pour répondre à cette volonté commune, nous devons mener un travail commun afin que nos propositions puissent vous parvenir, et parvenir au ministre, dans les meilleurs délais, car les exigences de la transposition nous laissent peu de temps.

Nous aimerions que vous précisiez le calendrier, en particulier en ce qui concerne le projet d’ordonnance transposant les deux directives « *marchés publics* ». Ce projet a-t-il été transmis au Conseil d’État ? Dans quelle mesure peut-il encore évoluer ? Où en sont, enfin, les autres projets de textes ?

M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. – Permettez-moi, avant de vous répondre, de rappeler quel rôle joue la direction des affaires juridiques dans le champ de la commande publique. Elle est, comme vous le savez, une direction de Bercy, placée sous l’autorité du ministre de l’économie, responsable de la réglementation de la commande publique, et du ministre des finances, responsable du pilotage de l’achat public.

Dans les questions qui occupent votre mission, plusieurs services de Bercy interviennent. La direction des affaires juridiques -qui s’attache, sous l’autorité du ministre de l’économie, à l’élaboration des projets de textes -travaille en collaboration avec l’ensemble des acteurs en charge de l’achat public, notamment au sein de l’Observatoire de l’achat public. L’une des tâches qui nous incombe également recenser les marchés publics de manière annuelle, conformément au droit communautaire. Les questions relatives aux achats de l’État sont, quant à elles, pilotées par le service des achats de l’État, qui dépend du ministre des finances. Quant aux contrats de partenariat, ils sont appréhendés par la mission d’appui aux partenariats public-privé, qui relève des deux ministres précités. J’ajoute qu’une médiation des marchés publics, placée sous l’autorité du ministre de l’économie, a été instituée en 2012. Tel est le paysage institutionnel, étant entendu que tous les ministères sont concernés par l’achat public, et ont donc leur part dans ces questions.

Vous m’interrogez sur le calendrier. Trois directives doivent être transposées d’ici au 18 avril 2016. Il s’agit des deux directives « *marchés publics* » - l’une pour les secteurs classiques, l’autre pour les secteurs dits « *spéciaux* » -qui rénovent le cadre fixé en 2004, et auxquelles s’ajoute la directive relative aux concessions. L’élément nouveau réside ici car c’est la première fois qu’un texte de droit dérivé appréhende ce dernier sujet dans son ensemble.

Ainsi que le Gouvernement l’a indiqué lors du colloque « *nouvelles directives marchés publics et concessions* » de mars 2014, le travail de transposition des directives « *marchés publics* » a fait l’objet d’une habilitation que le Parlement a bien voulu voter dans le cadre de la loi de simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014 (art. 52). Ce travail est engagé à travers un projet d’ordonnance qui avait été versé à la consultation publique le 20 décembre 2014. Plusieurs commissions des deux assemblées en avaient alors été destinataires. Cette consultation publique, qui s’est étendue sur plusieurs semaines, s’est

achevée au mois de février. En fonction des observations recueillies, le ministre de l'économie a proposé au Premier ministre un texte consolidé, qui a fait l'objet d'une réunion interministérielle d'arbitrage le 19 mai dernier. Le Conseil d'État sera donc saisi incessamment sous peu de ce projet, sur lequel je suis tout prêt à vous éclairer.

La loi d'habilitation donne neuf mois au Gouvernement pour adopter cette ordonnance, ce qui nous mène à septembre 2015, mais il nous semble plus prudent d'aboutir en juillet 2015. Elle prévoit également que l'ordonnance ne pourra produire effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, pour une date limite de transposition fixée au 18 avril 2016. Quant aux textes réglementaires d'application de l'ordonnance, nous y travaillons déjà. Il s'agit d'un décret relatif aux marchés de défense et de sécurité, qui n'introduira rien de nouveau puisque la directive relative à ces marchés n'a pas été modifiée, et d'un décret relatif aux autres marchés publics. Le ministre de l'économie souhaite ouvrir une consultation publique sur ce décret à l'été 2015 afin de pouvoir saisir le Conseil d'État avant la fin de l'année, pour que ce décret paraisse bien en amont de l'échéance de transposition.

Consultation publique et publication anticipée du décret permettront ainsi aux usagers de se préparer au mieux à leur mise en œuvre de l'ordonnance et de ses mesures d'application

En ce qui concerne la directive relative aux contrats de concession, le Sénat vient de d'habiliter le Gouvernement à prendre une ordonnance en cette matière dans le cadre du projet de loi pour la croissance et l'activité (art. 57). Je dois vous dire, en toute transparence, que nous sommes déjà très avancés dans l'élaboration de l'ordonnance et de son décret de transposition. Nous aimerions, si le ministre de l'économie y agrée, ouvrir une consultation publique dès l'été 2015, pour les mêmes raisons : il est important que les textes soient publiés en amont, afin que chacun puisse se préparer à les appliquer.

Les deux derniers projets de texte viennent d'être transmis au cabinet du ministre, qui voudra sans doute d'abord s'y pencher avant qu'ils puissent fonder nos échanges, et le projet de décret relatif aux marchés publics ne sera achevé que dans quelques semaines.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Merci de ces précisions. Je suis heureux qu'il reste de la place pour la consultation et espère que nous pourrions avoir communication des textes dès que possible.

L'allotissement et le plafonnement du chiffre d'affaires exigible pour l'accès à un marché à deux fois le montant de celui-ci représentent certes des avancées, mais n'ont pas suffi à ouvrir suffisamment l'accès des PME à la commande publique. Il nous semble que la question de la simplification de cette dernière est également primordiale. Les petites entreprises ne disposent pas toujours de la logistique nécessaire pour se porter candidates. Simplifier les procédures serait pour elles une clé d'accès à la commande publique. Les groupements d'entreprises se sont également révélés efficaces parce qu'ils sont le moyen, pour les PME, de se doter d'une capacité logistique suffisante. Le ministère a-t-il engagé une réflexion sur ces questions ?

M. Jean Maïa. – Le Premier ministre lui-même nous a fixé des orientations, au premier rang desquelles l'accès des PME à la commande publique, et la recherche d'une meilleure utilisation stratégique de la commande publique au service de l'économie.

Je tiens à rappeler que l'Union européenne n'a pas fait les mêmes choix que les États-Unis, qui, avec le *Small Business Act*, ont institué une forme de réservation d'une partie des marchés publics à leurs PME. Les Américains ont revendiqué ce droit auprès de l'organisation mondiale du commerce (OMC), ce que n'a pas fait l'Union européenne. Le débat a bien eu lieu au sein de l'Union, mais tous les États membres ne partagent pas la position française. Cela étant, les travaux conduits sur le sujet – je pense notamment au rapport Stoleru de 2008 – montrent que nonobstant cette différence d'approche juridique de part et d'autre de l'Atlantique, les situations concrètes ne diffèrent pas autant qu'on pourrait le penser. En effet, les taux d'accès respectifs des PME aux marchés publics aux États-Unis et en Europe sont proches.

Le droit de l'Union européenne avait, avant même les directives de 2014, fait un pas en faveur de l'allotissement. Les autorités françaises se sont d'ailleurs battues, lors de la négociation de ces nouvelles directives, afin que soit maintenue la possibilité pour les États membres d'imposer cet allotissement aux acheteurs, quand d'autres États, face à elle, considéraient que le seul critère qui vaille est celui du meilleur prix.

L'intention du Gouvernement est de faire jouer ce principe plus avant encore que ne l'y autorise, depuis 2006, le code des marchés publics, comme en témoigne le projet d'ordonnance versé à la consultation à la fin de l'année dernière. Cette ordonnance gouvernera l'ensemble des marchés publics. Les acheteurs des secteurs dits « *spéciaux* » relevant de l'ordonnance de 2005 auront ainsi des contraintes supplémentaires d'allotissement. Ils ont certes manifesté, lors de la consultation, quelques inquiétudes, mais l'intention ferme du ministre de l'économie est d'aller clairement vers une extension de l'allotissement. L'étude d'impact versée à la consultation publique estime à 1 milliard d'euros, voire plus, la part supplémentaire de la commande publique qui s'en trouverait ouverte aux TPE et PME grâce à cette mesure.

L'autre grande voie qui nous est ouverte est, ainsi que vous le soulignez, celle de la simplification des procédures de marché. Le coût pour une PME d'une candidature à un marché est sans commune mesure avec ce qu'il représente pour une grande société. Tous les dirigeants de petites et moyennes entreprises le disent : il leur reste très difficile de se porter candidat, parce que cela suppose de constituer un lourd dossier administratif. Nous avons donc un travail à mener en faveur de la simplification. Les directives de 2014, ainsi que vous l'avez rappelé, nous ont déjà permis de limiter les exigences financières faites aux candidats : le Gouvernement, par un décret du 26 septembre 2014, a intégré cette mesure dans le code des marchés publics et, depuis cette date, l'acheteur ne peut exiger du candidat un chiffre d'affaires supérieur au double du montant prévisionnel du marché. Il est encore un peu tôt pour mesurer l'effet concret de cette mesure, mais elle a été très favorablement accueillie par les intéressés. Nous avons, dans le même décret, fait un premier pas vers la simplification du dossier de candidature, en intégrant dans le code des marchés publics le principe du « *dites-le nous une seule fois* », qui interdit à l'acheteur de réclamer à une entreprise des pièces dont il dispose déjà par ailleurs. Et nous entendons, dans les textes à venir, franchir de nouvelles étapes en ce sens.

On peut en effet, dans le respect du droit de l'Union européenne, aller plus loin. D'abord, en établissant une relation de confiance au stade de la candidature. Concrètement, quand l'entreprise se présente à l'acheteur public pour dire qu'elle est intéressée par une consultation, au lieu d'avoir à constituer un dossier administratif exigeant de nombreuses pièces, elle doit pouvoir déclarer sur l'honneur qu'elle satisfait aux exigences fiscales et sociales imposées. La directive « *marché* » prévoit ainsi un document unique de marché

européen, le DUME. Si, bien sûr, l'entreprise devait être désignée attributaire, tous les contrôles seraient effectués. Et si elle n'était pas en mesure de faire la preuve qu'elle répond aux exigences demandées, c'est alors l'entreprise suivante dans le classement de la consultation qui pourrait se voir attribuer le marché. Cette procédure simplifiée permet à l'entreprise de consacrer ses efforts à son offre, sans l'embarrasser de trop lourdes exigences administratives au stade de la candidature.

Ce document unique de marché européen doit être défini par un acte d'exécution de la Commission européenne. Prévu en 2014, il n'a pas encore été publié. Nous sommes mobilisés pour faire avancer les choses. Une première version, présentée au début de l'année, a été versée à la consultation nationale que j'ai évoquée précédemment. Elle n'a pas entièrement donné satisfaction aux parties prenantes. Les acheteurs, en particulier, estiment le projet de DUME encore trop complexe. Le Premier ministre a écrit à la commissaire chargée du marché intérieur et de l'industrie pour plaider en faveur de sa simplification, et les travaux engagés à Bruxelles vont dans le bon sens : ce document sera, *in fine*, beaucoup plus simple qu'il n'était initialement prévu. L'objectif de la Commission est qu'il s'applique aux marchés les plus importants, les États restant libres, en dessous des seuils fixés par l'Union, de s'en exempter. Mais, s'il est suffisamment simple, nous pourrions envisager de l'appliquer à l'ensemble des procédures.

Cette question mérite d'être appréhendée en lien avec un autre chantier du Gouvernement, celui du marché public simplifié. Il s'agit, dans la logique du « *dites-le nous une seule fois* », de mettre au point des outils permettant à l'acheteur de se procurer les attestations requises sans même avoir à les réclamer à l'entreprise, grâce à une mise en relation des bases de données de l'administration fiscale et des caisses de sécurité sociale. L'expérimentation est déjà largement engagée. Au premier stade de la candidature, l'entrepreneur n'aura ainsi qu'à produire son numéro de *Siret*, à partir duquel l'acheteur obtiendra automatiquement les informations requises.

En combinant ces deux démarches, on peut mettre en place une procédure très simplifiée, et qui facilitera de surcroît les procédures de contrôle. Le décret d'application de l'ordonnance de transposition des directives « *marchés* » devra permettre d'avancer en ce sens.

Bien évidemment, d'autres initiatives, comme la constitution de groupements d'entreprises pour répondre à un marché public, contribuent aussi à un meilleur accès des PME à la commande publique, et méritent de prospérer.

Si donc le droit de l'Union européenne ne permet pas de procéder par voie de réservation en faveur des TPE et PME, sauf dans des domaines limités comme celui de l'économie sociale et solidaire, il nous offre, grâce à l'allotissement et à la simplification des procédures, des leviers d'action efficaces.

M. Daniel Raoul. – L'extension de l'allotissement et la levée du verrou du chiffre d'affaires vont dans le bon sens. Mais, au-delà des textes, tout dépendra de la volonté réelle des collectivités territoriales de favoriser les TPE et PME. Au sein de la commission d'appel d'offre que j'ai présidée près de vingt-cinq ans, nous avons mis au point un système à un seul document, et cela fonctionnait fort bien sur le terrain. On peut encore aller plus loin. Le maître d'ouvrage, avec l'appui du maître d'œuvre, peut livrer des données suffisamment précises pour éviter à l'entreprise d'avoir à réaliser elle-même des relevés sur le terrain. Sans compter que la présence de telles précisions dans le marché permet d'éviter de nombreux contentieux.

Bien souvent, les PME ne disposent pas de l'ingénierie administrative pour évaluer toutes les contraintes du marché.

Le principe du « *dites-le nous une seule fois* » est également bienvenu. Ceci pour dire qu'avec un peu de volonté politique, on peut augmenter le nombre des PME capables de se porter candidates à un marché public.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Il est bon, en effet, que les collectivités territoriales renouvellent leurs pratiques. Et ce n'est pas seulement une question de volonté politique ; il faut aussi que les services apprennent à sortir de leurs habitudes. Former les cadres en ce sens est souhaitable.

M. Éric Doligé. – Je me souviens des réflexions que nous avons menées ici, à l'époque où Francis Mer était ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur les concessions et les partenariats, avant même qu'ils ne prennent la dimension qu'on leur connaît aujourd'hui. Les craintes qui s'élevaient alors concernaient les PME – certains redoutaient que cette nouvelle forme de la commande publique ne les évincent – mais également les architectes, qui avaient peur de devenir totalement dépendants des grandes entreprises et de voir disparaître l'exercice libéral de leur métier. Avez-vous poussé, depuis, la réflexion statistique sur ces questions ? Le développement du partenariat public-privé a-t-il confirmé ou infirmé les craintes qui s'exprimaient alors ?

En outre, je souscris aux propos de Mme Pérol-Dumont. Quand les services, voire les élus, ont pris l'habitude de travailler dans un cadre donné, aussi complexe fût-il, ils ont peur de s'engager dans des systèmes nouveaux dont ils ne mesurent pas les risques. D'où l'importance de la formation pour les acheteurs publics.

Une concertation publique sera ouverte, avez-vous dit, à l'été concernant le décret relatif à l'application de l'ordonnance « *marchés publics* ». J'observe que d'une manière générale, ce sont les parlementaires que l'on tient le moins bien informés. Au cas présent, je constate que bien des entreprises disposent déjà d'informations très précises sur les textes en préparation, et que la concertation officieuse va déjà bon train.

S'agissant de l'accès des PME, nous disposons, sur le terrain, de données qui montrent que dans les partenariats, les PME peuvent être présentes jusqu'à 50 % ou 60 %, aussi bien sur les marchés de réalisation que de suivi. De très petites entreprises, qui n'auraient jamais eu accès à des marchés de construction de collèges par exemple y travaillent. Ces données seraient intéressantes à analyser.

Dernière question, enfin, disposez-vous de statistiques sur les groupements de commandes ? C'est un outil qui est appelé à se développer ; alors que les collectivités doivent faire des économies, elles ont compris toute son utilité. J'ai créé il y a peu une centrale d'achat où nous devions être trois partenaires pour 300 millions de commande : à un an de distance, nous sommes 450 membres, pour 1,5 milliard de potentiel d'achat. Nous nous sommes également dotés de règles qui permettent aux PME de répondre aux appels.

M. Georges Labazée. – Comment faire pour que les estimations du coût d'une opération, sur le fondement desquelles les élus déterminent leurs choix, soient véritablement fiables ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Réglementation et volonté politique sont intimement liées. Vos propos semblent de bon augure quant à la volonté de simplification du Gouvernement. Le DUME pourrait améliorer considérablement les choses pour les PME, de même que l'usage du numéro Siret pour accéder aux éléments de la candidature. La part de la commande publique qui revient aux PME ne dépasse pas 28 %, ce qui n'est pas à la hauteur de leur poids dans l'économie – autour de 44 %. Notre volonté est que cette part s'en rapproche. C'est le but de notre mission.

Je m'interroge sur la sous-traitance. Aux premier et deuxième niveaux de sous-traitance, il n'y a guère de difficultés, mais c'est quand on en arrive aux troisième et quatrième niveaux que l'on rencontre de réels problèmes, et notamment dans le bâtiment, où le *dumping* d'entreprises qui recrutent des travailleurs détachés crée une concurrence déloyale. La Commission européenne va nous recevoir à ce propos. Avez-vous étudié ces questions ? Les entreprises de nos territoires, qui souffrent beaucoup de ce *dumping*, nous ont fait part de leurs attentes dès qu'elles ont eu connaissance de notre mission.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Avez-vous le sentiment qu'il y a eu des occasions ratées ? Que l'on aurait parfois dû aller plus loin en matière de simplification ? Avez-vous identifié des approches complémentaires qui permettraient de le faire ?

M. Jean Maïa. – La part directe des PME dans la commande publique se situe, en effet, entre 25 % et 28 %. Mais, pour avoir une vision complète, il faut aussi prendre en compte la sous-traitance que vous avez mentionnée. On atteint alors des taux bien supérieurs. Reste que cette part mérite de progresser encore. La commande publique, qui représente quelque 10 % du PIB, peut être mise au service du tissu économique de manière plus conséquente. Il ne s'agit pas, car ce serait, comme je l'ai rappelé, contraire au droit, de réserver des marchés aux PME. Nous disposons toutefois, avec les nouvelles directives, de toute une gamme d'outils permettant de répondre à cet objectif d'accès des PME à la commande publique.

Vous m'avez posé une série de questions touchant aux pratiques sur le terrain et à la professionnalisation des acheteurs publics. J'ai eu la chance, avant de rejoindre la direction des affaires juridiques, de m'occuper d'achats auprès du ministre de l'économie, et ces questions de pratique sont pour moi aussi fondamentales que les questions de droit. La professionnalisation des acteurs passe, en premier lieu, par le pilotage de la commande publique. L'État s'est ainsi fixé un objectif global : faire que 25 % de ses achats passe par les PME. Cela suppose de mobiliser toute une série d'outils. Encore une fois, l'achat est avant tout un acte économique. La première obligation de l'acheteur public est de connaître l'offre, notamment locale. Rien, dans le droit de la commande publique, n'interdit, au stade de la définition du besoin – c'est-à-dire en amont de la passation du marché- de s'y intéresser. Il y a un vrai travail de *sourçage* à mener.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Cela se traduit-il par une disposition écrite dans les textes que vous préparez ? Pouvez-vous nous garantir qu'un acheteur public qui consulte des entreprises au moment de définir son besoin ne se retrouvera pas forcément en correctionnelle ?

M. Jean Maïa. – La directive « *marchés* » contient des dispositions qui rendent possible le *sourçage*. La condition est qu'aucune forme de favoritisme ne résulte de ces échanges avec le monde de l'entreprise. C'est toute la subtilité de l'exercice. Mais il n'est pas interdit de rencontrer les acteurs. C'est d'ailleurs ce que fait l'État dans les conférences de

l'achat public innovant, où les ministères présentent leurs prévisions d'achat innovant pour la période à venir. Les entreprises qui le souhaitent viennent à ces conférences, qui sont l'occasion d'examiner librement ce que peut proposer le marché en matière de solutions innovantes. Cela ne détermine en rien qui sera attributaire d'un marché mais permet à l'État de connaître, sur un marché donné, l'état de l'offre et d'affiner la définition de ses besoins.

La limite posée est celle du favoritisme, délit puni par notre droit depuis le début des années 1990. Je n'ignore pas qu'il s'est élevé un débat sur l'effet d'inhibition que ce délit pouvait provoquer sur les acheteurs publics. Je vous rappelle également que, dans son rapport de janvier 2015 au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, M. Nadal, le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, a proposé une réforme du délit de favoritisme. Il plaide pour une clarification du champ d'application de ce délit, dont il n'est pas clair, à ce jour, s'il doit s'appliquer aux seuls marchés ou également aux contrats de concession. M. Nadal juge qu'il doit être rappelé que ce délit vaut pour l'ensemble de la commande publique. Il considère cependant que la jurisprudence de la Cour de cassation conduit à une interprétation trop stricte de ce délit car elle est de nature à supprimer l'élément d'intentionnalité ; avec cette conséquence que la moindre méconnaissance de la moindre des dispositions du code des marchés publics peut exposer l'acheteur à une procédure pénale. M. Nadal recommande de revenir sur cette disposition, afin que le contrôle du juge pénal se concentre exclusivement sur le phénomène du « *favoritisme intentionnel* ». J'ajoute que le délit de favoritisme a été inscrit dans le code pénal à une époque où le contrôle juridictionnel sur les acheteurs était sans commune mesure avec ce qu'il est aujourd'hui. Depuis dix ans le juge administratif a beaucoup développé son intervention. L'acheteur public est exposé à une censure de sa procédure, sous l'effet de l'intervention du juge administratif des référés, à toutes les étapes de la procédure contractuelle, et, de surcroît, à l'intervention du juge pénal. Toutes ces considérations sortent du champ de l'habilitation du Gouvernement concernant la transposition des directives « *marchés* », et ne sauraient trouver réponse dans l'ordonnance d'application. Elles méritent toutefois d'être prises en compte si l'on veut parvenir à une meilleure utilisation de la commande publique, qui passe par le *sourçage*, la professionnalisation des acteurs et le pilotage par objectifs.

Une troisième série de questions portait sur le cadre juridique de la commande publique lui-même. Quelle part, pour les PME, dans les marchés globaux qui appréhendent un ensemble de prestations en un seul tenant ? Les contrats de partenariat, créés en 2004, font partie de cette catégorie de contrats. Sachant qu'ils représentent 5 % de l'investissement public, on ne peut pas dire qu'ils se soient démultipliés. Et ainsi que l'a souligné M. Doligé, quand on y regarde de près, on constate que les PME ont une part importante dans ces marchés. Il est possible, en droit, de faire en sorte que cette part soit encore renforcée, et c'est le souhait du Gouvernement. Le projet d'ordonnance prévoit que le titulaire du contrat devra faire appel, pour une part du marché dont le seuil sera fixé par décret, à des PME. Si les PME ne peuvent guère, en effet, avoir directement accès à ces contrats, il reste possible de leur en ménager une part. Et cela vaut aussi pour les contrats de concession, d'autant plus importants pour les PME qu'ils s'étalent dans le temps et qu'ils leur offrent ainsi une visibilité dans la durée.

Quid de la place des architectes dans la commande publique ? C'est un point qui soulève débat, car la directive marchés publics ne prévoit pas, à la différence du droit interne, d'obligation de concours. Sera-t-il possible de la maintenir ? La question reste juridiquement posée. Une réflexion interministérielle est en cours. La logique de la directive ne semble toutefois pas d'imposer telle ou telle procédure de marché. Si l'on s'en tient donc à l'esprit de la directive, on peut considérer que le concours est une technique de marché parmi d'autres et

qu'il revient aux acheteurs de la retenir ou non. Se pose, au-delà, une question d'opportunité. Il y a donc là un vrai choix politique à opérer concernant les marchés de maîtrise d'œuvre.

Les centrales d'achat sont un instrument utile de mutualisation, tant pour les collectivités que pour l'État. La directive de 2014 les conforte et permet même d'imaginer des centrales d'achat transfrontalières. Quant à nos dispositifs nationaux relatifs à la sous-traitance, ceux-ci sont très avancés et la directive ne les remet pas en cause. Nous nous proposons d'ailleurs de les conforter dans les textes en préparation.

Une autre question importante a trait aux offres anormalement basses, que l'on peut qualifier de concurrence déloyale, et qui s'observent, hélas, dans de nombreux secteurs. Le législateur est déjà intervenu en 2014, avec la loi sur le détachement des travailleurs, qui commence à produire des effets. Les nouvelles directives, qui reprennent la notion d'offre anormalement basse, permettent de conforter cette démarche. L'acheteur a obligation de détecter de telles offres et d'écarter celles qui, après contrôle, s'avèreraient anormales. Il me semble que le droit est très clair en la matière, mais qu'il reste encore à améliorer les pratiques...

Vous me demandez pour finir, M. le Président, si nous sommes satisfaits de nos travaux. On ne l'est jamais totalement... Les nouvelles directives répondent-elles entièrement aux souhaits exprimés par les autorités françaises ? C'est ainsi que je veux entendre votre question. Et j'y répondrai en observant que ces directives marquent une heureuse maturation de la Commission européenne sur la commande publique. Sans m'engager dans une vaste fresque historique, je relève que lorsque, dans les années 1980, les autorités européennes ont pris part à ces questions, elles étaient presque exclusivement régies par l'objectif de construction du marché intérieur. Moyennant quoi certaines souplesses nationales ont pu être remises en cause. Il en va différemment des directives de 2014, la Commission ayant travaillé dans le double souci de simplifier les procédures et de mettre la commande publique au service de l'économie européenne. Il est clair qu'elle s'est rendu compte que l'Europe, par rapport à d'autres zones géographiques comme les États-Unis ou le Japon, s'était mise en situation de faiblesse en ouvrant très largement ses marchés et en n'utilisant pas ces outils au service de son économie. L'allotissement, l'utilisation des clauses sociales et environnementales, la notion de cycle de vie du produit, consacrés dans les nouvelles directives, nous permettront de davantage mettre la commande publique au service de notre économie.

J'ajoute que la procédure de référence pour la passation de marchés sera, désormais, la négociation. C'est le signe que la Commission fait confiance aux acheteurs, qui auront ainsi beaucoup plus de marge de manœuvre pour faire des achats utiles. Ceci n'est d'ailleurs pas sans inquiéter les entreprises, qui craignent une pression sur les prix. Au total, pour les autorités françaises, qui se sont beaucoup investies dans leur négociation, le fruit de leur travail est réel.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Vous évoquez les prix : on sait que le ministère dirigé par M. Macron entend s'employer à faire jouer ce que l'on appelle, en bon français, les *cost killers*, pour rendre du pouvoir d'achat et de la compétitivité à la société française. Avez-vous chiffré ces évolutions au plan macroéconomique ? Y a-t-il encore des économies possibles du côté de la commande publique ?

M. Jean Maïa. – Je ne saurais vous donner une vision macroéconomique, car je ne dispose de données complètes que pour l'État. Mais ce que je puis vous dire, c'est que

l'objectif du Gouvernement est de réduire le coût de ses achats de 2 % par an, à besoin inchangé. C'est un objectif exigeant, mais qui est loin d'être aussi strict que ceux que se donnent les grandes organisations dans le secteur privé. Si l'on observe, en ce qui concerne les techniques d'achat, une convergence entre public et privé, la pression sur les prix reste moindre dans le secteur public : on voit par là que la commande publique répond également à des objectifs d'intérêt général qui débordent le seul objectif d'économie budgétaire.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Un certain nombre de collectivités, et notamment des départements, ont mis en place des chartes de l'achat public, pour faciliter l'accès des PME. Avez-vous étudié ce point ?

M. Jean Maïa. – L'Observatoire de l'achat public travaille étroitement avec les acteurs – collectivités locales et entreprises – à l'animation de l'achat public. Nous avons mené, à la demande du ministre, un exercice de synthèse des initiatives que vous évoquez, en réunissant les parties prenantes pour établir un guide de la simplification partagé. Nous avons l'accord des associations d'élus pour le diffuser prochainement.

La France se singularise car elle compte quelque 130 000 pouvoirs adjudicateurs, c'est à dire autant que tous les autres pays de l'Union réunis. Il est donc important de fédérer les énergies, en recherchant des formules collaboratives. Tout ce qui peut être fait pour nouer des partenariats et porter à l'attention des acheteurs, dans leur diversité, une vision partagée de la commande publique mérite d'être encouragée.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Il me reste à vous remercier.

La réunion est levée à 12h30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 1^{er} JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Judi 4 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne présentée par Mme Catherine Morin-Desailly et M. Gaëtan Gorce, en application de l'article 73 quinquies du règlement, pour une stratégie européenne du numérique globale, offensive et ambitieuse.

Pour information :

La commission des affaires économiques se réunira le mercredi 17 juin pour examiner son rapport et son texte sur le projet de loi n° 466 (2014 2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislav Poniatowski, rapporteur).

La commission du développement durable se réunira le mercredi 10 juin pour examiner les amendements déposés sur les articles du texte qui lui sont délégués.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Vendredi 5 juin 2015, à 16 heures

Groupe d'études « Economie sociale et solidaire »

Mercredi 3 juin 2015

à 13 heures

Salle A120

- Reconstitution du Bureau.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 3 juin 2015

à 10 heures

Salle RD 204

- Audition du Général Denis Mercier, Chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

Commission des affaires sociales

Mardi 2 juin 2015

à 13 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 456, 2014-2015) sur le projet de loi (n° 276, 2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (Mme Claire-Lise Campion et M. Philippe Mouiller, rapporteurs).

Mercredi 3 juin 2015

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, sur le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi (AN, n° 2739, XIVe législature) (Mme Catherine Procaccia, rapporteure).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 3 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Jacques Gasparrin et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 463 (2014-2015) 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.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 1^{er} juin à 12 heures

à 16 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la réforme du collège.

Commission des finances

Mercredi 3 juin 2015

à 9 heures

Salle n° 131

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Virginie MAGNANT, adjointe à la directrice générale, cheffe de service des politiques d'appui de la direction générale de la cohésion sociale, sur le RSA activité (programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire »)

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 2779 (AN – XIVème législature) actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, sous réserve de sa transmission.

à 10 h 15

Salle Clemenceau

- Audition, ouverte à la presse, 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 fonds CMU (ouverte aux membres de la commission des affaires sociales).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 3 juin 2015

à 9 heures

Salle n° 216

- Désignation de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger comme membres titulaire et suppléant au sein du Conseil national de la mer et des littoraux.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 461 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 424 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au renseignement et sur le texte n° 462 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi organique n° 430 (2014-2015), présentée par MM. Jean Pierre Raffarin et Philippe Bas, relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (rapporteur : M. Philippe Bas).

- Examen du rapport d'information de MM. Christophe André Frassa et Jean Yves Leconte sur le bilan de l'application de la loi n° 2013 659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Commission des affaires européennes

Jeudi 4 juin 2015

à 8 h 30

Salle A120

- Déplacement à Strasbourg : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Michel Billout, Mme Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Yves Pozzo Di Borgo, Michel Raison et André Reichardt.

- Relations de l'Union européenne avec la Russie (mise en œuvre des sanctions) : rapport d'information de MM. Yves Pozzo Di Borgo et Simon Sutour.

- Proposition de résolution européenne pour la stratégie européenne du numérique globale, offensive et ambitieuse : rapport de M. André Gattolin.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Mercredi 3 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur le service public de l'éducation, les repères républicains et les difficultés des enseignants

Mardi 2 juin 2015

à 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air

Vendredi 5 juin 2015

à 10 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 10 heures :

- Audition de M. Christian Chapelle, directeur des développements chaînes de traction et châssis, de M. Pierre Macaudière, expert en dépollution moteurs, de Mme Mathilde Lheureux, déléguée aux relations avec les institutions publiques et le Parlement, et de M. Jean-Baptiste Thomas, directeur presse, informations, médias, du groupe PSA Peugeot Citroën, et de Mmes Nadine Leclair, membre du comité de direction, en charge de la filière d'expertise et Louise D'Harcourt, directeur des affaires politiques et parlementaires, de Renault.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Michel Wachenheim, ancien directeur général de l'aviation civile, conseiller du président du groupe, de M. Bruno Costes, directeur environnement, et de Mme Annick Perrimond du Breuil, directeur des relations avec le Parlement, d'Airbus, et de Mme Anne Bondiou-Clergerie, directrice de la recherche-développement, de l'espace et de l'environnement et de M. Jérôme Jean, directeur des affaires publiques, du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS).

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Francis Duseux, président de l'union française des industries pétrolières (UFIP), et de MM. Daniel Le Breton, directeur marketing produits au sein de la branche marketing et services, et Jean-Paul Cazalets, délégué environnement au sein de la direction environnement et développement durable, de Total.

à 15 h 30 :

- Audition de M. Christian de Perthuis, responsable de la chaire économie du climat à l'université Paris-Dauphine, ancien président du comité de la fiscalité écologique.

Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes

Jeudi 4 juin 2015

à 9 heures

Salle n° 245

à 9 heures :

- Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.

à 10 heures :

- Audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

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

Mardi 9 juin 2015

à 16 heures

Salle n° 67

- Examen du projet de rapport de la commission d'enquête présenté par Mme Brigitte Gonthier-Maurin.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission d'enquête est fixé au Lundi 8 juin 2015 à 17 heures.

Mission commune d'information sur la commande publique

Jeudi 4 juin 2015

à 10 heures

Salle 46 D

à 10 heures :

- Audition de M. Loïc Aubouin, directeur juridique de Bouygues Construction.

à 11 heures :

- Audition de M. Sébastien Taupiac, directeur chargé de l'innovation de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

à 12 heures :

- Audition de M. Bruno Coulhon, responsable de la commande publique pour la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 4 juin 2015

à 9 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de Mme Brigitte Grésy, secrétaire générale du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dans le cadre du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 9 juin 2015

à 18 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Réunion avec les membres du conseil scientifique de l'OPECST.