

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>7713</b>
• <i>Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt .....</i>	<i>7713</i>
• <i>Stratégie européenne du numérique – Nomination d’un rapporteur .....</i>	<i>7720</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>7723</b>
• <i>La nouvelle croissance chinoise et ses conséquences - Table ronde .....</i>	<i>7723</i>
• <i>Actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 - Audition du Général Denis Mercier, chef d’état-major de l’armée de l’air (sera publiée ultérieurement)....</i>	<i>7730</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>7731</b>
• <i>Mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>7731</i>
• <i>Dialogue social et emploi - 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 .....</i>	<i>7738</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>7751</b>
• <i>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 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission .....</i>	<i>7751</i>
• <i>Réforme du collège - Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	<i>7755</i>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>7769</b>
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2014 - Audition 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 »).....</i>	<i>7769</i>
• <i>Actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense - Demande de saisine et désignation d’un rapporteur pour avis.....</i>	<i>7777</i>
• <i>Fonds CMU - Audition pour suite à donner à l’enquête de la Cour des comptes .....</i>	<i>7778</i>

<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>7779</b>
• <i>Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidats .....</i>	<i>7779</i>
• <i>Diverses dispositions relatives à l'outre-mer– Nomination d'un rapporteur .....</i>	<i>7779</i>
• <i>Réforme de l'asile - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire .....</i>	<i>7779</i>
• <i>Réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire .....</i>	<i>7779</i>
• <i>Renseignement et nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	<i>7780</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>7810</i>
• <i>Bilan de l'application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France - Examen du rapport.....</i>	<i>7811</i>
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....</b>	<b>7819</b>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.....</i>	<i>7819</i>
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS .....</b>	<b>7829</b>
• <i>Audition de Mme Christine Guimonnet, professeur certifié hors-classe d'histoire-géographie, secrétaire générale adjointe de l'Association des professeurs d'histoire-géographie (APHG) .....</i>	<i>7829</i>
• <i>Audition de M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique .....</i>	<i>7836</i>
• <i>Audition de M. Éric Debarbieux, auteur de l'ouvrage Les dix commandements contre la violence à l'école (2008).....</i>	<i>7841</i>
• <i>Audition de Mme Natacha Polony, journaliste, auteure de École : le pire est de plus en plus sûr (2011).....</i>	<i>7849</i>
• <i>Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	<i>7857</i>
<b>MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE ...</b>	<b>7867</b>
• <i>Audition de Mme Rozen Noguellou, Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I).....</i>	<i>7867</i>
• <i>Audition de M. Antony Taillefait, professeur de droit et de finances publics à l'université d'Angers .....</i>	<i>7874</i>
• <i>Audition de M. Loïc Aubouin, directeur juridique de Bouygues Construction.....</i>	<i>7880</i>

- *Audition de M. Alain Borowski, président, et de M. Sébastien Taupiac, directeur chargé de l'innovation, de l'Union des groupements d'achats publics (Ugap)..... 7885*
- *Audition de M. François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie..... 7890*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 JUIN ET A VENIR..... 7895**



**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES****Jeudi 4 juin 2015****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -****Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt***La réunion est ouverte à 9 h 40.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je remercie M. Le ministre d'avoir accepté, au milieu d'un emploi du temps très contraint, de venir nous parler de la viande bovine, du lait et du secteur porcin. J'invite chacun à la concision et donne moi-même l'exemple en écourtant l'introduction que j'avais prévu de faire.

**M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.** – Ces trois secteurs de production animale connaissent des tensions sur les prix. Nous mettons en œuvre en ce moment les aides de la PAC (politique agricole commune) sur lesquelles un travail énorme a été accompli. Nous devrions être en capacité de finaliser les déclarations et d'assurer le paiement pour la fin de l'année, ce qui est une gageure, avec les apurements de l'an dernier, la nouvelle cartographie des aides et la mise en œuvre de la nouvelle PAC. Nous pourrions même verser des avances, comme nous le faisons chaque année.

Les prix dépendent de facteurs très volatils. En tant que ministre, comment puis-je y remédier ? Le tassement du prix du lait – nous avons évité l'effondrement en début d'année grâce à la négociation avec les acteurs, dont la grande distribution – aurait dû laisser place à une remontée avec le printemps et la mise au pré des vaches. Or on observe une stagnation, de la poudre comme du beurre. Y a-t-il eu une flambée de la production de la poudre ? Oui, même si la France est plutôt bonne élève en la matière. D'autres ont fait des choix offensifs à l'export, avec des conséquences sur les débouchés. Ces deux dernières années, la Bretagne a vu pousser une bonne dizaine de projets de tours de séchage pour lait infantile, souvent pour le marché chinois ou d'autres marchés à l'export, dans le Finistère par exemple. Il faut s'interroger sur les causes, les conséquences et les actions à mener.

La viande porcine est en difficulté depuis dix ans : les producteurs de porc ne parviennent pas à reconstituer suffisamment leur capacité de financement et d'autofinancement, leurs revenus stagnent et 10 à 15 % des exploitations sont au bord de la faillite. Nous avons mis en place des aides ciblées, des allègements de charges, mais cela ne suffira pas. Je me rendrai à l'assemblée générale de la Fédération nationale porcine pour discuter des mesures à prendre. L'organisation de la filière porcine devra évoluer, et notamment le système du grand ouest breton, avec ses marchés au cadran. Nous sommes en effet concurrencés à la fois par les pays du sud, notamment l'Espagne, où les abattoirs ont intégré tout le secteur depuis l'aval, et par les pays du nord – Danemark, Pays-Bas, nord de l'Allemagne – où quelques grandes coopératives l'ont fait depuis l'amont. En comparaison, notre système n'est pas bien organisé ; hybride, il ne permet pas de caler la production sur la demande. Nous devons aider la filière à penser son organisation pour les quinze années à venir.

Nous préparons des décisions radicales sur les promotions commerciales, qui concernent aujourd'hui 70 % des ventes de viande de porc et effacent toute logique de prix. Cela n'a plus de sens : on ne peut plus mesurer l'élasticité prix. Ça va secouer ! Tout le monde s'est habitué à cette situation, qui permet d'écouler les stocks, la grande distribution comme les abatteurs. Notre système de facturation éclate la carcasse et fait de la vente à perte sur certains morceaux, selon la ventilation choisie. J'agirai sur les facteurs conjoncturels comme sur les facteurs structurels, nous avons les outils pour le faire.

La filière bovine a toujours généré les revenus les plus bas, à cause de prix difficiles à maîtriser entre les vaches laitières de réforme et les races à viande : des difficultés sur le marché du lait se traduisent par l'arrivée de vaches de réforme sur le marché de la viande, qui s'en trouve déséquilibré. Le débat entre les éleveurs dits spécialisés et les autres vient de là. Nous devrions pouvoir offrir des aides couplées à la production laitière sans que cela fasse baisser les prix des vaches de réforme. Cela concerne le grand bassin allaitant du centre de la France, mais aussi l'est. Et je ne parle pas des besoins spécifiques de l'engraissement des jeunes bovins, qui concerne surtout l'ouest. Pour résumer : besoin d'organisation, gestion globale du marché, tarification, commercialisation.

Nous devons aussi répondre à des demandes à l'export – la viande française a une excellente réputation ! – qui restent aujourd'hui sans réponse. Nous mettrons tout le monde autour de la table pour bouleverser les habitudes. Heureusement que j'ai le soutien de représentants de la profession : les conflits entre coopératives et abattoirs privés ne me rendent pas toujours la tâche facile. La Malaisie demande 25 000 tonnes de viande bovine française : c'est le ministère qui a dû imposer un accord pour que l'offre y réponde. L'Algérie réclame que les Français organisent une filière d'exportation et d'engraissement sur place de jeunes bovins et gèrent les abattoirs : cela fait deux ans et demi que nous y travaillons. En comparaison, les Allemands ont une filière intégrée et exportent jusqu'à leurs technologies de production animale.

Les prévisions climatiques annoncent dans l'année qui vient un phénomène climatique de type *El Niño* qui pénalisera de grands producteurs de céréales comme l'Australie. Cela revalorisera le prix des céréales – tant mieux pour les céréaliers ! Mais cela va aussi renchérir le prix de l'alimentation du bétail. La loi sur la consommation prévoit une renégociation des prix agricoles en cas de hausse des coûts des matières premières. J'en ai parlé avec Emmanuel Macron : si cela arrive, nous la mettrons en œuvre sans attendre et même en anticipant les problèmes.

**M. Gérard César.** – Le secteur de l'élevage de vaches allaitantes accuse la grande distribution de rechercher des prix toujours plus bas, au détriment du producteur. Que dites-vous de cette baisse des prix que note l'Observatoire des prix et des marges ?

L'export est un problème dans les trois secteurs ; les organisations de producteurs sont déficientes. Où en sommes-nous de la contractualisation sur le lait ? Les grands groupes jouent-ils le jeu ? Le secteur porcin ne souffre-t-il pas de l'embargo russe ?

Où en êtes-vous concernant l'assurance *sur* les aléas climatiques ? Je crois que vous avez une réponse pour 2014 ; mais *quid* de 2015 ?

**M. Gérard Bailly.** – La grande distribution s'est encore reconcentrée : il ne reste plus que quatre grands acheteurs ! Nous condamnons les accords entre producteurs de volaille

ou de yaourts, mais condamnons-nous ceux des distributeurs ? Pourtant, ce sont les transformateurs qui en payent le prix, avec 44 000 pertes d'emploi dans l'agroalimentaire.

Vous dites souhaiter la transparence sur les accords transatlantiques, mais ceux-ci vont organiser une course inégale : ni le produit, ni les règles ne sont les mêmes ! Comment rivaliser avec les Américains, leurs exploitations massives et leur bœuf aux hormones, alors que chez nous, on monte au créneau pour une ferme de mille vaches ?

**Mme Delphine Bataille.** – Les difficultés de la filière porcine ne datent pas d'aujourd'hui. La production française se replie, tandis que l'Espagne poursuit sa croissance record. Nous exportons moins et importons plus, ce qui n'augure rien de bon pour notre solde commercial. Quel regard portez-vous sur l'avenir de la filière ? Après une aide au stockage en février, vous avez évoqué une aide directe pour les éleveurs spécialisés. Ces fonds seront-ils suffisants pour combler les pertes des producteurs ? Quels éleveurs pourront en bénéficier, dans quelles conditions et selon quel calendrier ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Hier, le groupe de travail sur les normes a entendu le représentant de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) parler du besoin de stabilité. Difficile, avec la crise à tous les étages, d'apporter des réponses positives au monde agricole. Or les agriculteurs ont besoin d'un revenu garanti pour pouvoir investir. L'Union européenne a imposé l'abandon de la politique des quotas laitiers, qui permettait de maîtriser les volumes et partiellement les prix. Qu'en pensez-vous ? Les syndicats peuvent-ils faire des propositions pour stabiliser un système agricole en grande difficulté ? J'ai peur pour les petits producteurs, pour l'agriculture paysanne et de proximité.

**M. Henri Tandonnet.** – En décembre, vous avez répondu à Jacques Mézard que vous demandiez à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) et à l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) de revoir les critères du risque d'eutrophisation. Or le décret du 5 février et l'arrêté du 5 mars pris par le ministre de l'environnement retiennent la valeur de 18 milligrammes par litre ainsi que la règle du percentile 90, plus contraignantes encore que ce qu'exige Bruxelles. La ministre de l'environnement vous consulte-t-elle avant de prendre ce type de décisions ? Plus sérieusement, peut-on espérer une révision ?

Enfin, l'abattage total du troupeau prévu par l'arrêté du 15 septembre 2003 en cas de suspicion de tuberculose sera-t-il, comme vous disiez l'envisager, ramené à un abattage partiel ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Oui, c'est en place.

**M. Joël Labbé.** – Il faut apporter des réponses dans l'urgence, ce qui n'est pas toujours facile, mais aussi penser au long terme. La première partie du traité transatlantique prévoit déjà l'arrivée de 65 000 tonnes de viande canadienne sur le marché européen ; si l'on signe avec les États-Unis, ce sera bien plus encore. La filière bovine française n'y survivra pas. Enfin, nous attendons toujours le classement du frelon asiatique en catégorie 1.

**M. Ladislav Poniatowski.** – En tant que rapporteur de la loi relative à la transition énergétique, j'ai bien entendu votre volonté de soutenir la filière bovine ; mais parallèlement, sont adoptées des dispositions législatives qui la pénalisent ! Le Sénat avait ainsi retiré, à la quasi-unanimité, le méthane entérique de la liste des polluants de l'air, parce que la seule façon de diminuer le nombre de bouses de vaches, c'est de diminuer le cheptel.

Les députés l'ont réintroduit dans la liste, avec un avis de sagesse du gouvernement. Je ne redéposerai pas cet amendement en deuxième lecture, mais je sais que d'autres sénateurs le feront. Ne pouvez-vous pas convaincre vos collègues du gouvernement de faire preuve de la même sagesse, et l'Assemblée de se rallier à notre position ?

**M. Daniel Gremillet.** – Le secteur laitier est dans une situation exceptionnelle, car aucune région productrice n'a connu de phénomène climatique pénalisant en 2014, ce qui est rarissime. Nous nous sommes fait piéger par les Chinois : les facteurs de hausse des prix se sont cumulés, on a amorcé la construction de tours de séchage ; mais une fois propriétaires, les Chinois n'ont pas intérêt à ce que le prix du lait soit trop élevé. Nous sommes victimes de cette implantation industrielle extérieure.

Les négociations commerciales nous inquiètent pour plusieurs secteurs. Lorsque nous avons auditionné l'Autorité de la concurrence, je suis resté sur ma faim. Dans d'autres pays, des entreprises sont propriétaires de toute une filière.

La disparition des quotas laitiers se fait sentir. Où en est le filet de sécurité européen ?

Le cycle du porc, dont le prix fait généralement le yo-yo, a disparu ; c'est un vrai sujet de préoccupation. Sur la viande bovine, je ne crois pas qu'il faille opposer secteur laitier et élevage pour la viande. La France a toujours eu une tradition de viande d'origine laitière. Il est certain que nous devons être plus offensifs à l'export. En tant que paysan, c'est la première fois que je vois une telle inquiétude vis-à-vis des dossiers de la PAC. Le télescopage de 2015 va être terrible : nous sommes revenus à l'âge du crayon, les schémas informatiques n'étant plus compatibles avec la nouvelle cartographie. Les contrôles devront viser la pédagogie au lieu de multiplier les sanctions.

La loi biodiversité va hérissier les agriculteurs, qui craignent de perdre en compétitivité. Concernant les prairies permanentes, redevenons paysans, laissons les agriculteurs faire leur métier au lieu de mettre en place des règles administratives trop lourdes.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Quelle est votre position sur le moratoire sur les néonicotinoïdes ? Où en est la renégociation du contrat d'objectifs et de performance entre l'Office national des forêts (ONF), les communes forestières et l'État ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous avez dressé un tableau assez préoccupant. Il faudra des décisions courageuses, et une détermination sans faille – sur laquelle nous vous faisons confiance. Un inspecteur général a été nommé sur la question de l'export de la viande bovine : quel est son rôle exact ? Peut-on imaginer une coordination européenne pour travailler ensemble sur les marchés à l'export, dans le cadre de négociations commerciales ? L'embargo russe a-t-il un impact sur la filière porcine ? Quelles ont été les conséquences du pacte de responsabilité sur le secteur ?

**M. Alain Bertrand.** – Je ne vais pas parler du loup...

**M. Gérard Bailly.** – Je vous avais pourtant laissé le sujet !

**M. Alain Bertrand.** – C'est vrai qu'il y aurait beaucoup à dire...

La PAC fonctionne bien pour l'élevage, mais la viande a un problème de marché. Une bonne saison semblait s'engager, mais nous commençons à manquer d'eau. Ce qui ne va



pas, c'est la pression permanente concernant les pâturages en sous-bois, les chênaies, les produits non-ligneux ; le nombre de papiers à remplir, les relations tendues avec les techniciens de l'administration qui, parfois, ne semblent pas être gouvernés. Les écologistes infiltrés dans l'administration agricole n'ont pas la bonne façon de voir les choses. Dans la Margeride, dans l'Aubrac, sur les Causses en général, les éleveurs tremblent. Le ministre pourrait réunir ses directeurs départementaux et leur donner pour consigne d'accompagner les éleveurs dans leurs démarches administratives, au lieu de les prendre pour cible.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – La filière équine est une activité très importante dans ce département voisin de la Sarthe qu'est l'Orne ; elle représente beaucoup d'emplois et supporte des charges considérables. Les centres équestres souffrent de la TVA à 20 % qui entraîne augmentation des coûts et des prix, au point que leur existence est parfois menacée.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Merci de vos questions. L'embargo russe a un effet marginal mais qui vient, au plus mauvais moment, aggraver une situation déjà dégradée.

**M. Gérard César.** – C'est vrai !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Malheureusement, toute négociation de réouverture de ce marché dépend de la situation diplomatique entre la Russie et l'Ukraine.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a prévu un renforcement des organisations de producteurs (OP) et la systématisation de la médiation. Pour Lactalis, en Normandie, cela a fonctionné, puisque les parties sont arrivées à un accord la semaine dernière. Les OP jouent leur rôle. À la demande des professionnels, nous avons mis en place une nouvelle version de l'évaluation ; mais l'OP de bassin laitier se heurte à la diversité des contrats et des interlocuteurs. Chaque producteur a une relation spécifique avec sa coopérative. Ainsi, dans ma commune, sur trois éleveurs, l'un a un contrat avec Sodiaal et les deux autres avec Lactalis, ce qui peut poser des problèmes... Reste que la loi d'avenir commence à se mettre en œuvre, c'est l'essentiel.

La sortie des quotas laitiers a été décidée en 2008 sous la pression des pays du Nord, qui avaient mis en place un marché des quotas qui avait évolué de manière exponentielle – l'achat du quota entrainait pour moitié dans le coût d'une installation – et les pays du Sud, comme l'Espagne, qui jugeaient leurs quotas trop faibles. Bref, on a supprimé les quotas, avec une large majorité, pour de mauvaises raisons. J'avais voté contre ; mais aujourd'hui, notre problème n'est plus tant la régulation de la production européenne mais les aléas du marché mondial de la poudre. Nous devons parvenir à établir une coresponsabilité européenne sur la question. Par exemple, les Pays-Bas ne doivent pas augmenter, comme ils l'ont fait, leur cheptel et leur production laitière par vache de 10 % parce qu'ils ont identifié des débouchés, au risque, une fois ces débouchés disparus, de devoir abattre : la décapitalisation laitière a un impact sur le marché de la viande bovine.

Plutôt que de revenir aux quotas, il faut une gestion concertée. Masi sur ce point, je suis loin d'avoir une majorité au sein de l'Union : les seuls à vouloir me suivre sont les Belges et – avec moins de constance – les Italiens.

Monsieur Bailly, la DGCCRF a contrôlé et sanctionnera Intermarché et Système U – qui sont les acteurs ayant pourtant la meilleure réputation chez les agriculteurs ; ce sera bientôt le tour de Casino, me dit M. Macron. Les choses bougent, nous ne laissons pas la

grande distribution faire n'importe quoi. Mais rejeter toute la faute sur elle ne réglera pas les problèmes des filières animales. Ainsi des promotions : certains éleveurs ont intérêt à dégager des stocks et font baisser les prix. La responsabilité est partagée, notamment sur la traçabilité. Les salaisoniers prétendent que ce n'est pas le porc qui fait la charcuterie française, mais le charcutier... Je leur ai répondu que dans les rillettes françaises, il fallait du porc français. C'est le sens du label « viande de France » que nous avons lancé après la crise des lasagnes (contenant de la viande de cheval). Carrefour, à ma demande, n'utilisera plus son propre logo, car il faut une cohérence pour que le consommateur s'y retrouve. Un seul logo donc, « viande de France », même si chaque éleveur vous dira que sa race est la plus belle : l'un ne jure que par la Limousine, l'autre par la Charolaise...

**M. Alain Bertrand.** – L'Aubrac !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Ou la blonde d'Aquitaine ?

**M. Alain Bertrand.** – Ah ! La blonde !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Vous m'interrogez sur la couverture assurantielle des aléas climatiques en 2015. Pour l'instant, nous mettons en œuvre tous les produits disponibles pour assurer le fourrage, la viticulture, les céréales. Nous y consacrons 100 millions d'euros d'aides publiques, avec un contrat socle à 65%. La seule question qui se posera à l'avenir, que je ne trancherai pas aujourd'hui, est : le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC doit-il servir à financer le système assurantiel ? Je pense que oui, car ces aléas sont tels – nous l'avons vu dans l'Entre-deux-Mers – qu'ils peuvent détruire 70 % de la production !

**M. Gérard César.** – D'accord.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Sur les effets du traité transatlantique, il faut savoir que la stratégie américaine est de se positionner sur nos segments : la viande de qualité, les parties les plus nobles. Je dois rencontrer le secrétaire d'État américain, je lui dirai que pour nous, sauvegarder cette filière est vital. Il n'y aura pas d'importation de viande aux hormones, cela a été décidé, et nous serons fermes sur le respect des normes. Mais tout cela n'est pas pour tout de suite : je doute que le président Obama, à qui le Congrès vient de refuser le *fast track* pour l'accord Asie-Pacifique, puisse obtenir une ratification avant la fin de son mandat : les élections approchant, chacun campe sur ses positions.

Stockage privé, aides directes, médiation bancaire ont été mis en œuvre pour les éleveurs bovins et porcins, avec une cellule d'urgence dans chaque département. Mais le cumul des difficultés des deux filières oblige à cibler les exploitations les plus touchées plutôt qu'à saupoudrer.

En évoquant les petits producteurs, M. Le Scouarnec pose la vraie question stratégique : pour résister face à un marché mondial, la solution passe-t-elle par des fermes de trois, quatre, dix, quinze, vingt mille vaches dans les Côtes d'Armor ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Moi, c'est le Morbihan...

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Imaginez-vous un projet de ferme de trente mille vaches près de Pontivy sur 7 500 hectares ?

**M. Ladislav Poniatowski.** – Et les bouses de vaches ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Nous avons demandé que les amendements sur le méthane entérique soient retirés du projet de loi relatif à la transition énergétique.

**M. Ladislas Poniatowski.** – D'accord. Ce sera fait.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Comment organiser un système de production viable, résistant à la volatilité ? Les systèmes très capitalistiques sont-ils les mieux armés ? Je ne le crois pas. Il faut un système collectif, avec des paysans à sa tête, la mutualisation d'une partie des coûts, des matelas et amortisseurs quand les prix baissent. Je crois que nos systèmes peuvent être aussi compétitifs que les autres, tout en étant plus performants sur le plan social et environnemental.

En Afrique du Sud, les fermes de 15 000 à 35 000 vaches sont la norme. Elles sont concentrées autour du port de Durban. Personne ne peut faire des investissements aussi importants, impossible de développer une petite agriculture de production. Financer un tel capital exige un prix du lait élevé : 42 centimes. Il serait plus rentable, en réalité, d'importer du lait de Nouvelle-Zélande et de le transformer à Johannesburg plutôt que de le produire... Bref, pas question de capitalisation de la production laitière, mais système collectif et mutualisation pour être résilient. Et rappelons que la fameuse ferme des « mille vaches » est bien petite par rapport à ce qu'on trouve en Afrique du Sud, où même en Allemagne, où les fermes comptent 3 000 à 4 000 vaches, et où le prix du lait est plus élevé qu'en France !

Notre système est bon – même si le problème de la collecte n'est pas à négliger. Je le dis à Joël Labbé, il n'y a pas lieu de s'affoler quand des GAEC se regroupent, qu'on met en place un atelier naisseur : c'est ce qui assure le maintien des agriculteurs. Un système de réseau pour une production sur l'ensemble du territoire, telle est la stratégie que je porte.

Sur le risque d'eutrophisation, le travail est engagé. Il faut distinguer le temps du contentieux européen – qui nous oblige à aller vite, et donc à prendre les seuils existants – et le temps de la recherche scientifique. Le seuil de 18 milligrammes par litre et le choix du percentile 90 sont sans doute scientifiquement contestables ; encore faut-il le prouver... Il fallait avancer, mais nous travaillons avec l'Inra et l'Irstea sur une meilleure connaissance du risque d'eutrophisation.

L'abattage partiel ? Grâce au test interféron gamma, mis en place avec les groupements de défense sanitaire (GDS), seules les vaches atteintes de tuberculose bovine sont abattues. J'en suis très satisfait.

Avant de classer en catégorie 1 le frelon asiatique, il nous faut arrêter une méthode, avoir quelque chose à proposer, car l'État devient alors responsable de l'éradication. Nous y travaillons : le classement reste l'objectif.

Pour le lait, le filet de sécurité existe, mais il est trop bas : c'est l'intervention.

**M. Daniel Gremillet.** – On est mort quand on l'applique !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – J'ai demandé que l'on remonte le prix d'intervention, mais ce n'est pas possible aujourd'hui.

Nous maintenons le moratoire sur trois des cinq néonicotinoïdes, ceux qui traitent les plantes les plus attractives pour les abeilles. Les deux autres, selon les études, perturbent moins le système de repérage des abeilles, d'où le refus d'une interdiction globale. Il nous

faut une étude complémentaire. Je présenterai le 19 juin prochain, dans le Var, un plan Abeilles qui traitera plus largement du système sanitaire, car l'évolution du cheptel des abeilles est multifactorielle. Nous importons 90 % de notre miel ! L'utilisation de néonicotinoïdes n'explique pas tout.

**M. Alain Bertrand.** – Il faudra que M. Labbé nous explique tout ça, lui qui est expert !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – On a ainsi observé dans les Pyrénées une mortalité hivernale des abeilles que l'on pensait liée à l'utilisation de vermifuges par les éleveurs ; or il n'en était rien. Il y a là un vrai problème de gestion sanitaire, car le bricolage est trop souvent la règle : les professionnels se comportent en amateurs, les amateurs jouent les professionnels, bref, c'est le bazar. Il s'agit d'y remettre de l'ordre.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'ONF est en cours de négociation ; ce n'est pas facile, mais nous avançons.

Oui, il faut être plus offensifs, mieux organisés en matière d'export, au lieu de répondre au coup par coup. Il n'y a guère que le marché chinois qui fasse l'objet d'une stratégie un tant soit peu cohérente. Là encore, il s'agit de mettre un peu d'ordre, de trouver une méthode, une organisation sans se renvoyer la balle. M. Jean-Luc Angot, directeur général adjoint de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et spécialiste reconnu, a été chargé de réfléchir à la structuration de la filière export, à la demande des professionnels.

Quant au CICE, il a représenté 19 millions d'euros pour la production porcine, et 105 millions pour les abattoirs. Ce n'est pas négligeable.

Monsieur Bertrand, nous ne laissons pas les agriculteurs remplir seuls leur déclaration PAC. J'ai mobilisé l'État, les chambres d'agriculture et les centres de gestion, mis en place un comité d'appui dans chaque département. Cela évitera la suspicion.

Les surfaces d'intérêt écologique (SIE), les prairies permanentes ont besoin d'être retournées de temps en temps pour se régénérer : c'est une vraie question écologique et agronomique. Nous avons établi une cartographie pour que 5 à 6 % de la surface puisse être renouvelée chaque année.

La filière équine, enfin, m'inquiète. Elle s'appuie sur des sociétés-mères et dépend largement des PMU pour son financement ; or les paris hippiques ne cessent de diminuer – pendant que ceux de la Française des jeux s'envolent. Je vais en parler avec Christian Eckert, car il faut anticiper, s'organiser, avoir une discussion de fond avec tout le monde.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Sous quelle forme ? Une table ronde ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Sans doute, nous en parlerons ensemble.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci.

### **Stratégie européenne du numérique – Nomination d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Bruno Sido en qualité de 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.*

*La réunion est close à 10 h 55.*



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****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**

**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.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous poursuivons aujourd'hui notre cycle d'auditions sur l'un des thèmes de travail que nous avons choisi pour cette année : la nouvelle croissance chinoise et ses conséquences, notamment pour la France. Après les professeurs François Godement et Jean-Luc Domenach, que nous avons entendus en février, nous recevons aujourd'hui deux « praticiens » :

- Alain Mérieux, président de la Fondation et de l'Institut Mérieux. Lorsque Xi Jinping a effectué une visite d'État en France il y a un an, le Président chinois a commencé son séjour par Lyon, notamment pour visiter les laboratoires bioMérieux, spécialistes du diagnostic médical, et vous avez d'ailleurs évoqué à cette occasion une « visite amicale et familiale ». Je crois qu'on peut donc dire, sans commettre d'erreur, que votre expérience de la Chine est tout à fait exceptionnelle... ;

- nous recevons également Emmanuel Lenain, qui a quitté il y a quelques jours seulement son poste de Consul général de France à Shanghai, après un peu plus de quatre années sur place, pour rejoindre le poste de directeur d'Asie et d'Océanie au ministère des affaires étrangères.

Depuis les réformes lancées par Deng Xiaoping à la fin des années 1970, la Chine a connu une croissance phénoménale, tout à fait inédite dans notre histoire, au moins récente, en termes de volumes et de durée.

Pour autant, la Chine a certainement atteint un point dans son développement qui nécessite de mettre en œuvre une nouvelle stratégie, ce que les autorités du pays ont d'ailleurs décidé, notamment dans le cadre du 12<sup>e</sup> Plan.

Le groupe de travail que nous avons mis en place souhaite mieux comprendre la situation actuelle de l'économie chinoise, les modalités et la réalité de la « réorientation » annoncée par les dirigeants du pays, ainsi que les opportunités que cette situation crée pour la France.

**M. Alain Mérieux, président de la Fondation Mérieux.** – Ma première visite en Chine a eu lieu en 1978 et, à l'époque, je m'exprimais devant des scientifiques plutôt âgés car

les universités ressentait encore la période des Gardes rouges qui les avaient vidées de leurs étudiants. Puis je me suis régulièrement rendu dans ce pays, notamment lorsque j'étais vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes. J'étais d'ailleurs à Shanghai durant les événements de Tiananmen et nous avons souhaité conserver, durant cette période difficile, les liens que nous avons tissés au fil des années. Ces différents séjours m'ont permis de rencontrer plusieurs personnalités qui ont exercé par la suite des responsabilités importantes ; ce fut par exemple le cas avec Zhu Rongji qui a été maire de Shanghai puis Premier ministre et c'est le cas en ce moment même avec Xi Jinping que j'ai rencontré bien avant qu'il ne devienne Président. Malgré certaines hostilités en France, je me suis également occupé du comité France – Chine sur les maladies infectieuses émergentes, qui a vu le jour à la suite de l'épidémie de SRAS, période que le Président Raffarin connaît particulièrement bien.

La Chine peut surprendre par sa force, voire sa brutalité, mais le pays est également très affectif et attaché au souvenir du passé : les références régulières au sac du Palais d'été nous montrent que les Chinois n'oublient jamais un événement. De même, la famille est un élément essentiel de la société.

L'économie s'est développée de manière extraordinaire, à partir d'une situation quasi-moyenâgeuse. Avec une croissance très forte, la Chine a retrouvé une place dans le monde mais la véritable question est de savoir combien de temps le parti unique peut-il persister dans ce contexte. De ce point de vue, la campagne anti-corruption qui a été lancée est vitale pour le pays.

La Chine s'est beaucoup rapprochée de la France ; elle a par exemple beaucoup apprécié, je dirais même admiré, l'attitude française au Mali. Souvenons-nous que le Mali est l'un des premiers pays au monde à avoir reconnu la République populaire de Chine. Cette lune de miel entre nos deux pays n'empêche pas le nationalisme et la protection des industries nationales en Chine (comme en France d'ailleurs), notamment dans des secteurs stratégiques comme la santé. Pour autant, même dans ces secteurs, il semble possible que la Chine et la France travaillent ensemble dans des pays tiers, par exemple en Afrique et nous préparons d'ailleurs un projet d'accord en ce sens avec l'Académie chinoise de médecine.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Les autorités chinoises ont annoncé des montants très importants d'investissements à l'étranger : environ 500 milliards de dollars dans les cinq ans à venir.

**M. Alain Mérioux.** – Les Chinois n'investissent quelque part que s'ils sont bien accueillis. Ils veulent investir mais pas en heurtant les opinions publiques ou les sensibilités nationales.

**M. Emmanuel Lenain, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère des affaires étrangères et du développement international.** – En ce qui concerne le contexte macroéconomique, la Chine connaît certes un ralentissement mais le phénomène apparaît contrôlé. Je dirais même qu'il est logique après une telle période – unique dans notre histoire – de croissance très forte et ininterrompue durant plus de trente ans. Je me range donc plutôt parmi les optimistes.

Nous sommes à la fin d'un cycle de rattrapage lancé à la fin des années 1970 par les réformes de Deng Xiaoping : durant cette période, la Chine a mené sa révolution industrielle, elle s'est urbanisée et elle a introduit avec succès les nouvelles technologies. Aujourd'hui, elle s'oriente vers une économie plus innovante, une économie de la



connaissance, avec par exemple des investissements massifs dans la recherche qui représentent plus de 3 % du PIB. Des laboratoires géants ont été créés et il existe des centres de recherche et développement de niveau mondial. L'un des résultats est que la Chine dépose environ la moitié des brevets dans le monde, même si tous ne correspondent pas nécessairement à des inventions.

Les moteurs traditionnels de la croissance s'épuisent. Le modèle a ainsi atteint ses limites en matière d'environnement, secteur où les revendications de la population sont très pressantes. En matière démographique, la politique de l'enfant unique mise en place en 1979 a eu des résultats évidents mais entraîne aussi des conséquences importantes sur le long terme qu'il est difficile d'inverser. Cette politique, sans être complètement abandonnée, connaît et connaîtra, à n'en pas douter, de plus en plus d'exceptions ou d'adaptations. Par ailleurs, l'endettement reste globalement soutenable mais celui des collectivités locales, qui représente environ 30 % du PIB, a surpris beaucoup d'observateurs par son niveau car elles n'ont pas le droit de s'endetter directement et ont mis en place divers véhicules pour ce faire. Longtemps, les responsables locaux étaient jugés sur le seul critère de l'évolution de la croissance sur leur territoire, ce qui les a incités à investir massivement, en particulier dans les infrastructures ; aujourd'hui, le niveau d'endettement constitue un frein significatif aux nouveaux investissements au niveau des collectivités.

Face à ces évolutions, les autorités chinoises ont décidé de reconfigurer le modèle économique, avec un modèle « plus normal », davantage assis sur la consommation intérieure et générant une croissance certes moins vigoureuse mais plus soutenable, tant en interne qu'en externe vis-à-vis du reste du monde. Cette réorientation s'est opérée au travers d'une politique de distribution massive de pouvoir d'achat. Les résultats sont là : avec une progression des revenus hors inflation de 7 %, la consommation devrait progresser de 11 %. Le ralentissement actuel peut également s'expliquer, pour partie, par la campagne d'austérité et de lutte contre la corruption qui se diffuse dans toute l'économie car les décideurs prennent désormais plus de précautions qu'auparavant.

Les autorités ont fixé un objectif de croissance d' « environ 7 % » pour 2015 et ce taux devrait se stabiliser autour de 5-6 % à la fin de la décennie, ce qui reste tout à fait enviable. Mais la véritable préoccupation des autorités reste le niveau de l'emploi. Le pays demeure rural puisque seulement un peu plus de la moitié de la population vit en ville contre plus des trois quarts dans les pays développés. L'urbanisation va continuer ce qui pose la question de la création d'emplois dans les villes.

La Chine connaît des situations très hétérogènes selon les régions. Des villes côtières hérissées de tours ultramodernes aux campagnes de l'Ouest, ce sont plusieurs pays, voire plusieurs époques qui coexistent. Le salaire de base varie de 1 à 4 entre les grandes villes côtières et les provinces de l'intérieur.

Dans ce cadre général, les opportunités sont très importantes pour les entreprises françaises. Même si la croissance a ralenti, sa base est plus large et la croissance en valeur est aujourd'hui le double de ce qu'elle était au début des années 2000 quand le taux de croissance dépassait les 10 %. Selon le FMI, l'économie chinoise a procuré environ 30 % de la croissance mondiale en 2014.

Avec la formation d'une classe moyenne de bientôt 500 millions de personnes dotée d'un grand appétit de consommation, la Chine est arrivée à un stade de son développement économique qui correspond mieux aux points forts de l'économie française,

notamment les produits de grande consommation et de luxe. Au-delà des grands contrats, l'appui public se concentre de plus en plus sur les PME et les secteurs en fort développement comme l'agroalimentaire, la ville durable ou la santé.

L'enjeu du tourisme est considérable. Les Chinois représentent déjà la première dépense par personne en France ; nous en accueillons 2 millions et avons pour objectif d'atteindre 5 millions. Nous avons modernisé notre dispositif de délivrance des visas ; nous devons continuer ces efforts et développer en même temps une véritable politique d'accueil avec une hôtellerie, une signalétique et des méthodes de paiement adaptées.

Plus de 1 200 entreprises françaises, dont toutes celles du CAC 40, sont présentes en Chine avec, dans de nombreux cas, des capacités de production destinées au marché chinois. Le stock d'investissement français en Chine atteint ainsi 18 milliards d'euros ; parallèlement, les investissements chinois en France ne s'élèvent qu'à 5 ou 6 milliards. Nous avons donc de bonnes perspectives pour les années à venir et devons mettre en place une politique d'accueil des investissements et une politique de partenariat entre la France et la Chine, par exemple dans certains pays tiers.

**M. Christian Cambon.** – Il existe un paradoxe entre, d'une part, la qualité de la relation entre la France et la Chine et, d'autre part, les chiffres que vous évoquez, qui ne correspondent pas aux ambitions. La présence des entreprises chinoises en France est bien moindre qu'en Allemagne ou qu'au Royaume-Uni, qui est en tête des pays destinataires d'investissements chinois. Au-delà des incantations, un effort structurel ne doit-il pas être réalisé par les régions pour accueillir les entreprises chinoises ? Au Royaume-Uni, les collectivités ont, par exemple, mis en place des services entièrement consacrés à l'accueil des investissements chinois.

Les grandes entreprises ne devraient-elles pas développer des dispositifs de « cocooning » afin d'aider les PME à investir en Chine et faire en sorte que les chiffres soient à la hauteur de nos ambitions ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Un changement de ton est perceptible dans le discours des dirigeants politiques chinois. La Chine assume désormais ouvertement sa place et ses aspirations au niveau mondial. Elle revendique certains territoires maritimes, ce qui suscite l'inquiétude de ses voisins. Quelles sont les conséquences de cette évolution sur la politique étrangère de la Chine et notamment sur sa relation avec le Japon ?

La croissance chinoise repose sur une consommation énergétique importante. L'opinion publique fait pression sur les autorités, qui lui répondent avec des objectifs assez ambitieux, comme en témoigne l'accord signé avec les États-Unis et les objectifs de la Chine pour la COP21. Les objectifs affichés sont-ils réalistes ?

La communauté française en Chine semble être en diminution. Des difficultés de renouvellement des visas nous ont été rapportées. Le climat des affaires en Chine se durcit-il, notamment pour les PME ?

**M. Henri de Raincourt.** – La croissance chinoise a longtemps reposé sur des exportations massives. Elle profite aujourd'hui aussi de l'augmentation de la consommation et de l'élévation du niveau de vie. Cette reconfiguration aura probablement des conséquences politiques. Mon intuition est que la Chine ne pourra pas faire coexister indéfiniment une politique économique audacieuse et un système politique fermé.

**M. André Trillard.** – Comment le Parti communiste chinois se renouvelle-t-il ? Quelle est l'ampleur de l'entrée des jeunes dans le Parti ?

Qu'en est-il des opérations menées par la Chine sur le taux de change du yuan vis-à-vis des autres monnaies ? Quel est le rôle de la politique monétaire dans la politique économique chinoise ?

**M. Hubert Falco.** – J'observe que nous sommes très sollicités, en tant qu'élus territoriaux, par des villes chinoises qui souhaitent développer des échanges avec des collectivités françaises. Par ailleurs, y-a-t-il une ouverture possible pour la France en Chine, en matière d'armement ?

**M. Alain Mérieux.** – Je confirme, tout d'abord, l'intérêt des Chinois pour les questions de santé publique, s'agissant notamment des conséquences de l'urbanisation de 300 millions de Chinois au cours de la prochaine décennie.

L'hostilité vis-à-vis du Japon est profonde et viscérale, pour des raisons historiques. Des tensions sont à craindre, tôt ou tard.

En tant que premier vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes, j'ai entretenu des liens de coopération avec la ville de Shanghai. J'ai alors observé les moyens mis en œuvre, pour le même type de coopération, par le Land de Bade-Wurtemberg. Les Allemands développent une politique très active, très organisée et systématique, tant au niveau local que fédéral. Cette politique est mise en œuvre par des professionnels, ce qui n'est pas le cas en France. Les régions doivent développer leur expertise afin d'aider les PME qui n'ont pas les moyens de se déplacer à l'étranger.

La Chine, qui pourrait représenter demain la moitié du marché nucléaire mondial, représente un débouché important pour notre industrie dans ce secteur. L'accroissement de la pollution l'y incite fortement. La France peut également trouver des débouchés chinois dans les secteurs du traitement des eaux, de l'urbanisme, des transports en commun ou encore de la santé et de la sécurité alimentaire. Dans le domaine de la santé, la Chine est plus ouverte qu'elle ne l'a été et reconnaît désormais l'existence de maladies infectieuses telles que le SIDA ou la tuberculose.

**M. Emmanuel Lenain.** – Le Parti communiste chinois se renouvelle beaucoup. Il compte 83 millions de membres. Depuis une vingtaine d'années, ce Parti est ouvert à toutes les nouvelles élites économiques et culturelles. Il constitue la colonne vertébrale du pays.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'histoire de la Chine est paradoxale. C'est un pays qui, contrairement à une Europe qui cherche toujours le dépassement dialectique, ne veut pas choisir : les Chinois sont ainsi à la fois le premier pollueur et le premier producteur d'énergie renouvelable, en particulier dans le secteur photovoltaïque. De même, la centralisation y est extrême, à travers le Parti communiste qui compte 83 millions de membres, mais il existe également une décentralisation très avancée. Toute la force de ce pays est d'essayer de tout faire tenir ensemble. Ainsi, contrairement à nous, les Chinois ne considèrent pas qu'il y ait une contradiction entre économie libérale et centralisation politique.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Pourriez-vous nous en dire davantage au sujet de l'impact de la corruption sur la situation économique et sociale chinoise ? Patrick Artus

estime que la croissance réelle est plus proche de 1 % que des 7 % officiels, notamment du fait d'une crise de la consommation alimentée par la bulle immobilière et par la crise sociale dans les campagnes. Qu'en pensez-vous ? Enfin, en Afrique, les relations entre la France et la Chine vont-elles continuer à se caractériser par une certaine complémentarité ou bien la Chine ne va-t-elle pas devenir dominante sur ce continent, au détriment de nos intérêts ?

**M. Robert del Picchia.** – Les Russes souhaitent s'ouvrir économiquement vers la Chine, ne serait-ce que pour contrarier les Américains qui se sont réorientés vers l'Asie et les Européens qui leur imposent des sanctions économiques. Compte-tenu également du fait que les Chinois investissent en Sibérie, comment considérer ces relations russo-chinoises ?

**M. Jacques Legendre.** – La connaissance du français se développe-t-elle en Chine ou ce pays est-il plutôt en train de basculer dans le « tout-anglais » ? Par ailleurs, quel est l'état des études de langue chinoise en France ?

**M. Joël Guerriau.** – Vous avez évoqué l'opportunité que constituent les 7 % de croissance chinoise, ce pays assurant un tiers de la croissance mondiale. 20 milliards de marchandises françaises entrent annuellement en Chine. Celle-ci n'est toutefois pas seulement un immense consommateur, c'est aussi un concurrent pour les entreprises du reste du monde. Ainsi, les échanges de la Chine avec l'Afrique n'ont fait que croître au cours des dernières années. La Chine devient un modèle pour ce continent qui profite de ses produits à bas coût et tourne ainsi le dos à ses partenaires historiques. Que pensez-vous de ces évolutions ?

**M. Antoine Karam.** – Il y a une forte présence des outre-mer français en Chine, notamment de la Polynésie dont le statut politico-administratif lui permet d'avoir un bureau à Shanghai. Il existe également des relations très fortes entre la Chine et la Réunion ainsi que la Guyane. D'ailleurs, les premiers Chinois sont arrivés en Guyane au début du 19<sup>e</sup> siècle pour y faire de l'orpaillage, puis du commerce de proximité. Ils se sont enfin développés, dans de très bonnes conditions, dans la grande distribution, le BTP et l'immobilier. A partir de la Guyane, les Chinois se sont implantés au Surinam où ils ont construit ponts, routes et autres équipements structurants, puis au Guyana. En tant que président de la région Guyane, j'ai eu l'occasion de signer en 2007, avec la très dynamique province du Zhejiang, une convention portant sur la pêche et les échanges culturels. Ainsi, en Amérique du Sud, nous ne sommes pas inquiets de l'expansion économique chinoise car il existe une très bonne intégration entre la population chinoise et la population guyanaise, déjà forte de son pluralisme culturel. Nous souhaitons renforcer encore ces relations, notamment dans le domaine de la pêche, compte tenu de la richesse extrême de notre plateau halieutique.

**M. Xavier Pintat.** – Quelle est la part de la consommation intérieure dans la production de richesses de la Chine ? Peut-elle prendre le relais des exportations ?

**M. Alain Mérieux.** – Il est naturel que la Russie développe ses relations avec la Chine dans le contexte de ses différends avec les Etats-Unis. Au passage, je voudrais signaler à propos de l'Iran, qui a été évoqué précédemment, que j'ai été frappé par la grande soif de travailler à nouveau avec les Français qui anime ce pays.

Nos grandes écoles jouent indéniablement la carte de la Chine : Polytechnique accueille 70 étudiants chinois, l'école de management de Lyon va ouvrir une filiale à Shanghai, les écoles centrales ont participé à la création d'une école centrale à Pékin. Certains de mes jeunes collaborateurs parlent le chinois, ce qui était impensable autrefois. Ces liens universitaires sont très importants car ils créent des relations pour cinquante ans. Certains de

ces étudiants chinois en France deviendront en effet des dirigeants d'entreprises ou des responsables politiques et ils auront acquis la connaissance et le goût de la France. Les démarches entreprises par le ministère des affaires étrangères pour faciliter l'obtention des visas sont donc extrêmement positives.

**M. Emmanuel Lenain.** – Depuis que la Chine a réémergé, c'est-à-dire depuis une trentaine d'années, elle a eu un impact sur le monde somme toute peu déstabilisateur si on le rapporte à sa puissance retrouvée. Un historien britannique a reconstitué les chiffres de l'économie mondiale depuis le début de notre ère et a établi que, si l'on excepte une parenthèse qui va de la guerre de l'opium à la fin de l'époque maoïste, la Chine a toujours représenté 30 % environ de la richesse mondiale, sans pour autant constituer un facteur de déstabilisation de l'ordre mondial. Toutefois, compte tenu de l'interdépendance économique actuelle, la situation n'est pas comparable.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – L'inquiétude du Vietnam concernant les revendications maritimes de la Chine est aujourd'hui bien réelle !

**M. Emmanuel Lenain.** – La communauté française en Chine est en légère diminution, ce qui constitue un phénomène nouveau. A Shanghai, la croissance de cette communauté était ces dernières années de 20 % à 30 % par an ; elle est désormais stabilisée. Cette situation s'explique par trois facteurs principaux : les inquiétudes des Français face à la dégradation de l'environnement et aux problèmes de sécurité alimentaire, dont ils craignent les effets pour leurs familles ; le fait que les entreprises en Chine ont tendance à se « siniser » car elles trouvent sur place les talents dont elles ont besoin ; enfin, il est de plus en plus difficile pour les jeunes d'obtenir des visas, une nouvelle loi ayant durci les conditions d'entrée en Chine afin de préserver l'emploi des jeunes Chinois. Ce dernier point constitue pour nous un sujet de forte préoccupation. Nous menons actuellement une négociation devant aboutir à l'obtention de 1 000 visas pour des stagiaires chinois en France et 1 000 visas pour des stagiaires français en Chine.

En ce qui concerne l'économie, plusieurs éléments convergent pour penser que la croissance s'élève à environ 6 % ou 7 %. Dans le passé, les autorités ont parfois eu tendance à la minorer. Il existe certes des surcapacités dans certains secteurs, notamment la production d'acier ou encore l'immobilier puisqu'il y a de nombreux logements vacants. Toutefois, les risques que présentent ces « bulles » doivent être relativisés par l'existence d'importantes réserves de change.

Nous sommes très attachés à la francophonie. Les étudiants chinois constituent, grâce à l'ensemble des accords que nous avons développés dans ce domaine, le groupe d'étudiants étrangers le plus nombreux en France (plus de 35 000). Le français est très enseigné en Chine mais il reste beaucoup à faire. Il existe 15 alliances françaises. Il est indispensable de dégager des ressources au plus vite pour en ouvrir d'autres dans toutes ces villes qui comptent plusieurs millions d'habitants. Il y a actuellement une soif d'étranger en Chine mais la fenêtre ne restera pas toujours ouverte. Sur la durée, pour les relations franco-chinoises, pour le rayonnement de notre pays, il n'y a pas de meilleur investissement.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette présence de la langue française est particulièrement impressionnante dans le domaine de la santé. Il y a plus de scientifiques qui parlent français dans ce secteur en Chine que dans bien des pays de la francophonie. Il y a à Wuhan un service d'urgences bilingue. Les universités françaises ont fait un travail considérable pour accueillir les étudiants en médecine chinois.

**M. Alain Mérieux.** – Il existe quatre universités médicales francophones en Chine !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – J'ai lu attentivement le dernier ouvrage du Président Xi Jinping. Le premier enseignement que l'on peut tirer de ses discours, c'est que si le parti communiste doit certes être rénové, il continuera à contrôler et à gouverner la société. Les discussions existent au sein du parti mais sa loi continuera à s'appliquer en dehors. Ensuite, l'Asie et le développement du pôle asiatique, y compris le voisinage coréen et japonais, au sein d'un monde multipolaire, reste l'horizon de la Chine car il faut éviter le face-à-face avec les Etats-Unis dans le Pacifique. Il en résulte d'ailleurs une forte « demande d'Europe » de la part de la Chine afin d'équilibrer la pression américaine. Enfin, le principe du développement économique réside dans l'innovation, et non dans le « low cost ». Pour les Chinois, la liberté est une liberté de créer, de chercher, de développer de nouveaux produits. Ils ont une très forte croyance dans la science et le progrès.

### **Mercredi 3 juin 2015**

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, puis de M. Christian Cambon, vice-président –

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 -  
Audition du Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air  
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 11 h 10*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 2 juin 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées - Examen des amendements au texte de la commission***La réunion est ouverte à 13 h 35.*

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons les amendements sur le texte de la commission sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance 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. Nous commençons par les amendements des rapporteurs.

**Article 3***L'amendement de coordination n° 26 est adopté.***Article additionnel après l'article 5**

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – Avec l'amendement n° 25, les équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pourront accompagner les représentants légaux d'élèves en situation de handicap lorsqu'ils effectuent une demande de mise en accessibilité de points d'arrêts du réseau de transport scolaire dans le cadre de l'élaboration du projet personnalisé de scolarisation (PPS). Le but est de ne pas laisser les représentants légaux seuls dans cette démarche.

**M. René-Paul Savary.** – Ne peut-on pas plutôt écrire « avec l'appui de l'équipe pluridisciplinaire ou de ses représentants » ? L'accompagnement des familles représente une tâche supplémentaire pour la MDPH.

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – Il ne s'agit pas d'une tâche supplémentaire. Nous proposons d'intégrer l'appui des équipes pluridisciplinaires des MDPH si les représentants légaux en sont demandeurs et dans le cadre de l'élaboration des PPS. Certains représentants légaux préféreront agir seuls, ils le pourront.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Les maisons départementales de l'autonomie (MDA) sont-elles incluses dans ce dispositif ?

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse** – De fait, elles ne sont pas exclues, puisqu'elles ont vocation à exercer les missions des MDPH.

**M. Alain Milon, président.** – Elles exercent les mêmes compétences.

*L'amendement n° 25 est adopté.*

**M. Alain Milon, président.** – Nous prenons maintenant les autres amendements.

## *Article 2*

**M. Daniel Chasseing.** – L’obligation proposée par la commission de former les professionnels en contact avec la clientèle sur l’accueil et l’accompagnement des personnes handicapées remet en cause l’équilibre issu de la concertation entre les parties prenantes, qui avaient choisi de privilégier la sensibilisation grâce à un livret d’accueil. Il serait regrettable de remettre en cause les engagements initiaux.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Le rapport de concertation, page 50, montre que l’ensemble des acteurs approuvaient cette demande, qui correspond à une obligation de moyens. Il n’y a pas de remise en cause, mais une possibilité offerte aux professionnels concernés de suivre une formation. Les craintes de ceux qui défendent l’utilisation du seul livret d’accueil doivent être levées.

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – L’amendement n° 10 rectifié reviendrait sur la position de la commission.

**M. Daniel Chasseing.** – L’obligation de formation complique la situation des villages de vacances, des petits restaurants ou des salles polyvalentes, où la personne handicapée est, de fait, prise en charge par un membre de l’association qui organise la manifestation. Une formation sur l’accueil, c’est beaucoup.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Le poids de cette formation doit être relativisé. Pour le tourisme, les formations obligatoires intègrent déjà l’accueil de l’ensemble des typologies de clients. L’on peut également citer le label Tourisme et Handicap.

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

**Mme Corinne Imbert.** – Supprimant les mots « à l’accueil », l’amendement n° 1 rectifié porte sur le même sujet que le précédent. L’article 12 de l’ordonnance concerne beaucoup de professionnels. Les formations proposées relèvent davantage d’un accord entre partenaires sociaux.

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – L’accueil et l’accompagnement sont deux notions complémentaires. L’accueil concerne le premier contact. Quand un aveugle accompagné de son chien guide arrive dans un ERP, le contact avec le vigile ne relève pas de l’accompagnement mais bien de l’accueil.

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

### *Article additionnel après l’article 2*

**M. Jean-Marc Gabouty.** – L’amendement n° 5 rectifié précise que les commissions intercommunales doivent également tenir la liste des agendas d’accessibilité programmée (Ad’Ap) et des ERP accessibles.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Notre sentiment est plutôt favorable, mais nous voulons écouter la position du Gouvernement et le débat dans l’hémicycle. Sagesse.

*La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 5 rectifié.*



### *Article 3*

**Mme Claire-Lise Champion, rapporteure.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 7, 9 et 11 rectifiés étendent aux bailleurs sociaux les dispositions de l’ordonnance prévues pour les logements acquis en vente en l’état futur d’achèvement (Vefa). Nous hésitions parce que la formulation n’était pas assez précise. Les sous-amendements identiques du Gouvernement y pourvoient en précisant que la mise en accessibilité de ces logements est bien à la charge financière des bailleurs et que son délai d’exécution doit être raisonnable. Notre avis devient ainsi favorable.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – La question avait émergé lors de l’examen du projet de loi Macron mais renvoyé à l’examen de ce projet de loi.

*La commission émet un avis favorable aux sous-amendements nos 22 à 24, ainsi qu’aux amendements identiques nos 7, 9 et 11 rectifiés.*

**M. Dominique Watrin.** – L’amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié rend nécessaire un avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l’accessibilité (CCDSA) pour des Ad’Ap de longue durée.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Vous supprimez également toute possibilité de prolonger le délai de dépôt des Ad’Ap, ce qui va à l’encontre de l’esprit de la concertation comme de la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié.*

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous émettons un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 13, qui remettrait en cause la concertation et le vote de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 13.*

**M. Daniel Chasseing.** – La situation financière des hôtels-restaurants de zone rurale leur interdit, en général, de procéder aux travaux relatifs à l’accessibilité des personnes handicapées. Que le délai soit de trois ou six ans, la mise en accessibilité sera impossible si les travaux sont importants. Faisons plutôt preuve de pragmatisme et admettons le fléchage d’un deuxième accès ou l’aménagement d’une chambre au rez-de-chaussée. Autrement, nombre d’hôtels-restaurants ne pourront pas appliquer la loi dans son état actuel car leur rentabilité est trop faible.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous entendons votre préoccupation, mais certains des éléments que vous évoquez sont davantage d’ordre réglementaire. Plus généralement, la loi définit des dérogations pour des incapacités à faire qui peuvent être économiques ou techniques. Beaucoup de souplesse a été donnée. Votre demande est satisfaite : vous pouvez retirer l’amendement n<sup>o</sup> 8.

*La commission demande le retrait de l’amendement n<sup>o</sup> 8 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – L’amendement n<sup>o</sup> 15 exige un avis conforme de la CCDSA pour les Ad’Ap de longue durée. La décision expresse et motivée du préfet suffit. Avis défavorable

*Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié.*

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – Nous demandons le retrait de l'amendement n° 14 rectifié qui créerait trop de rigidité dans la programmation des travaux alors que l'objectif des Ad'Ap est au contraire la souplesse.

**M. Dominique Watrin.** – Pourquoi n'est-il pas frappé d'irrecevabilité, comme l'a été le nôtre sur les points d'arrêt du réseau de transport scolaire ?

**M. Alain Milon, président.** – Vous interrogerez la commission des finances sur ce point.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Olivier Cigolotti.** – L'amendement n° 4 rectifié supprime la possibilité de doubler la durée d'exécution d'un Ad'Ap, par exemple lorsqu'une enseigne commerciale dispose d'un établissement classé dans les premières catégories.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – J'entends cet argument que je partage, mais la rédaction actuelle de l'ordonnance permet de prendre en compte tous les cas de figure. Les préfets ont la capacité d'apprécier si le délai correspond à un besoin. Nous demandons le retrait de cet amendement.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 rectifié.*

**M. Olivier Cigolotti.** – L'amendement n° 3 rectifié rend le schéma directeur d'accessibilité/agenda d'accessibilité programmée (SDA/Ad'Ap) obligatoire.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Vous touchez à un point essentiel de la négociation. Les SDA sont déjà obligatoires au titre de la loi de 2005. En rendant obligatoires maintenant les SDA/Ad'Ap, nous risquerions de remettre en cause tout le travail déjà réalisé dans le cadre des SDA. La mobilisation doit avoir lieu, mais énoncer une telle contrainte serait contreproductif. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 16 rectifié.*

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – L'amendement n° 17 rectifié supprime les points d'arrêt prioritaires, qui représentent un élément central de l'ordonnance. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 21 rectifié.*

#### **Article 4**

**M. Dominique Watrin.** – L'amendement n° 19 rectifié fait référence aux travaux intitulés « Regards croisés » qui définissaient les cas d'impossibilité. La notion de difficulté constitue un assouplissement non nécessaire.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Avis défavorable. Il faut bien distinguer la difficulté de l'impossibilité. Aucune modification n'a été apportée sur les termes de la loi de 2005. La difficulté ne concerne que les Ad'Ap, l'impossibilité restant le terme en vigueur pour les travaux. L'amendement modifie la notion de disproportion manifeste et remet en cause la souplesse offerte aux ERP de petite catégorie, qui en ont besoin.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié.*

**Mme Claire-Lise Campion, co-rapporteuse.** – L'amendement n° 12 revient sur la position de la commission. Avis défavorable.

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

### **Article 6**

**Mme Corinne Imbert.** – L'amendement n° 2 rectifié relève à mille habitants le seuil des obligations communales de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (Pave).

**Mme Claire-Lise Campion, co-rapporteuse.** – Rendre facultatifs les Pave dans les communes de 500 à 1 000 habitants serait contraire à la position adoptée à l'issue de la concertation et à la loi d'habilitation de juillet dernier. Nous demandons le retrait de l'amendement, ou émettrons un avis défavorable.

**Mme Corinne Imbert.** – Je souhaite le maintenir. La loi de 2005 est bonne ; il ne s'agit pas d'exonérer les communes de moins de mille habitants. Cependant, le Pave n'est qu'un document qui ne règle rien mais a un coût. Lorsque l'on voit le travail de certains bureaux d'études, l'on peut craindre un gaspillage. Les élus font tout ce qu'ils peuvent.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les élus ruraux sont découragés, il faut leur apporter un peu de soutien. Demander toutes sortes d'études quand le budget est restreint... Je souhaite que Mme Imbert maintienne l'amendement.

**Mme Claire-Lise Campion, co-rapporteuse.** – Avec le dispositif actuel, la moitié des communes de France sont couvertes et 19 % des communes ont l'obligation d'établir un Pave simplifié.

**M. René-Paul Savary.** – Ces petites communes établissent un Pave, qui est un gros document, puis les travaux ne sont pas faits. Il est plus important que l'accessibilité soit prise en compte lors des travaux de voirie, or les financeurs, à commencer par les conseils départementaux, exigent un Pave. Ce n'est donc pas un point de litige. Quel est l'intérêt de produire du papier sans but ? Je me rallierai à l'amendement de Mme Imbert.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.*

**Mme Corinne Imbert.** – L'amendement n° 6 rectifié donne un coup de pouce aux ERP en s'inspirant du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, par un suramortissement, de manière que les sociétés puissent déduire, pendant une année, une partie du coût de la mise en accessibilité de leur résultat imposable.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – J'y verrais un coup d'accélérateur...

**Mme Claire-Lise Champion, co-rapporteuse.** – On peut comprendre cette préoccupation, mais l’amendement introduit une différence de traitement. Certains ont pu respecter le délai de dix ans fixé par la loi de 2005, d’autres non. Je serais profondément choquée qu’on donne une prime à ces derniers. Philippe Mouiller et moi-même n’avons pas la même position sur cet amendement. Nous proposons que la commission s’en remette à la sagesse du Sénat.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je soutiens totalement cet amendement d’opportunité qui, comme on l’a fait dans la loi Macron, donnera un coup de pouce économique en accélérant la mise en accessibilité.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Cet amendement est une fausse bonne idée, une prime à ceux qui n’ont pas effectué les travaux. En outre, croyez-vous que les petites entreprises auront vraiment les moyens d’engager les travaux parce que l’amortissement a augmenté ? Cela aidera les grosses entreprises, non les petites, et on verra des effets d’aubaine.

**Mme Michelle Meunier.** – C’est en effet une fausse bonne idée qui envoie un très mauvais signal aux associations représentant les personnes handicapées.

**M. Dominique Watrin.** – Cet amendement ne va rien accélérer. Les petites entreprises paient l’impôt sur les sociétés à hauteur de 24 %, contre 8 % pour les grands groupes. C’est un cadeau supplémentaire pour ces derniers.

**M. Alain Milon, président.** – Les rapporteurs proposent que la commission s’en remette à la sagesse du Sénat.

*La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 6 rectifié.*

#### AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 3</b>			
<b>Prorogation des délais de dépôt et de la durée des agendas d’accessibilité programmée</b>			
Mme CAMPION et M. MOUILLER	26	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l’article 5</b>			
Mme CAMPION et M. MOUILLER	25	Demandes de mise en accessibilité de points d’arrêts du réseau de transports scolaires	<b>Adopté</b>

## AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 2</b>			
<b>Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux logements vendus en l'état futur d'achèvement</b>			
M. RAISON	10 rect. bis	Formation des personnels accueillant du public dans les établissements recevant du public	<b>Défavorable</b>
Mme IMBERT	1 rect.	Formation des professionnels en contact avec le public dans les établissements recevant du public.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. POZZO di BORGO	5 rect. bis	Commissions communales et intercommunales d'accessibilité	<b>Sagesse</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Prorogation des délais de dépôt et de la durée des agendas d'accessibilité programmée</b>			
Mme LIENEMANN	7 rect.	Mise en accessibilité de logements locatifs sociaux construits et gérés par des organismes HLM	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	22	Obligations applicables aux organismes HLM	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	9 rect.	Mise en accessibilité de logements locatifs sociaux construits et gérés par des organismes HLM	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	23	Obligations applicables aux organismes HLM	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	11 rect.	Mise en accessibilité de logements locatifs sociaux construits et gérés par des organismes HLM	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	24	Obligations applicables aux organismes HLM	<b>Favorable</b>
M. WATRIN	20 rect.	Prorogation des délais de dépôt des agendas et allongement de leur durée	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	13	Prorogation des délais de dépôt des agendas d'accessibilité programmée	<b>Défavorable</b>
M. CHASSEING	8	Délais de dépôt des agendas d'accessibilité programmée pour les hôtels-restaurants situés en zone rurale	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	15 rect.	Conditions d'approbation de l'allongement de la durée des agendas d'accessibilité programmée	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	14 rect.	Mise en accessibilité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur	<b>Défavorable</b>
M. CIGIOTTI	4 rect.	Durée d'exécution des agendas d'accessibilité programmée	<b>Demande de retrait</b>
M. CIGIOTTI	3 rect.	Schémas directeurs d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée obligatoires	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	16 rect.	Schémas directeurs d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée obligatoires	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	17 rect.	Règles de mise en accessibilité des services de transports	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	21 rect.	Elaboration des schémas directeurs d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 4</b> <b>Refus de travaux de mise en accessibilité d'un établissement recevant du public par une assemblée générale de copropriétaires</b>			
M. WATRIN	19 rect.	Mise en accessibilité des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant	<b>Défavorable</b>
Mme ARCHIMBAUD	12	Refus de mise en accessibilité prononcés par les assemblées générales de copropriétaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b> <b>Elaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics</b>			
Mme IMBERT	2 rect.	Règles d'élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 8</b>			
Mme IMBERT	6 rect.	Exonération d'impôts dans le cadre des travaux de mise en accessibilité	<b>Sagesse</b>

*La réunion est levée à 14 h 20.*

**Mercredi 3 juin 2015**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Dialogue social et emploi - 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**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**M. Alain Milon, président.** – Nous entendrons d'abord Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

**Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.** – Je vous parlerai du titre IV, qui porte sur la prime d'activité. Cette prime constitue une avancée considérable pour des millions de travailleurs modestes. Elle vise à soutenir le travail et à mieux le valoriser. Elle donne du pouvoir d'achat à ceux dont le revenu net mensuel est inférieur à 1 350 euros, soit 1,3 Smic, et en particulier lorsqu'il est compris entre 800 et 1 200 euros. La reprise d'une activité est moins sécurisante en temps de crise. Elle engendre également des frais supplémentaires - garde des enfants, déplacements, équipement - alors qu'elle conduit à une diminution des aides sociales, concentrées sur les ménages les plus précaires.

Les dispositifs existants ne donnent pas satisfaction. Le RSA activité est avant tout assimilé à un dispositif d'aide sociale, ce qui constitue l'un des éléments expliquant que seules 32 % des personnes éligibles demandent à en bénéficier. La prime pour l'emploi (PPE) est éparpillée entre de très nombreux bénéficiaires. Ses montants sont souvent faibles et

perçus avec une année de décalage. Nombre de nos concitoyens ont le sentiment d'être dans un entre-deux, de ne jamais cocher la bonne case, lorsqu'ils ont des revenus trop élevés pour toucher des aides sociales mais ne bénéficient pas des mesures qui ont été mises en œuvre en matière d'impôt sur le revenu. Nous souhaitons donner du pouvoir d'achat à ces travailleurs modestes, de manière plus simple et plus lisible.

La prime d'activité n'est pas un dispositif de lutte contre la pauvreté. Il existe un plan de lutte contre la pauvreté, qui produit des résultats puisque les prestations servies augmentent.

En pratique, la prime d'activité se déclenche dès le premier euro gagné. Jusqu'à la moitié du Smic, soit 500 ou 600 euros, son niveau sera équivalent à celui des aides sociales existantes. C'est au-delà qu'elle fera gagner du pouvoir d'achat. Liée à l'activité, elle aura un caractère individuel tout en étant modulée pour tenir compte des charges de famille, comme c'est le cas pour le RSA activité. Nous ne voulons pas faire de perdants parmi ceux qui ont des enfants. Ainsi, un salarié au Smic touchera une prime d'activité de 130 euros par mois, mais de 290 euros par mois s'il est un parent seul avec un enfant – il s'agit, dans la plupart des cas, de mères.

Cette prime met fin à une discrimination dont souffrent les jeunes, puisque seuls 5 000 d'entre eux bénéficient du RSA activité. Ils seront un million à toucher la prime d'activité, dont 120 000 étudiants et apprentis gagnant plus de 900 euros par mois. Au total, plus de 5,5 millions de travailleurs modestes pourront bénéficier de cette prime. Son fonctionnement sera simplifié : chaque trimestre, le bénéficiaire déclarera ses revenus d'activité. Le montant de la prime versée sur la base de ces revenus pendant le trimestre suivant sera recalculé en cas d'évolution des revenus. De cette façon, le nombre d'indus sera limité.

Le projet de loi simplifie aussi le compte pénibilité. Il s'agit là d'un progrès majeur pour les millions de Français qui exercent un travail pénible. Ils pourront partir à la retraite avant les autres, ce qui est justifié car leur espérance de vie en bonne santé est plus courte. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les travailleurs peuvent déjà accumuler des points à ce titre. Ils seront un million à le faire cette année et trois millions l'an prochain. A terme, chaque année, ce sont plus de 100 000 personnes qui pourront ainsi partir plus tôt à la retraite. Le Gouvernement simplifie le dispositif : les entreprises ne devront transmettre qu'une fois par an les informations sur le travailleur, dans la déclaration sociale nominative, et ce seront les caisses de retraites qui établiront les droits du salarié. Il apporte ainsi la sécurité juridique dont les entreprises ont besoin. Il s'agit aussi de garantir l'effectivité de ce dispositif, qui répond à une exigence de justice sociale.

Des inquiétudes se sont manifestées au sujet de l'impact de ce texte sur l'égalité professionnelle et salariale entre femmes et hommes. Le Gouvernement s'est fortement engagé en faveur de celle-ci et le présent texte s'inscrit dans cet objectif. Nous avons rendu effectives les lois sur l'égalité professionnelle en les assortissant de sanctions, et enrichi les informations que doit transmettre l'employeur en la matière. Résultat : les inégalités salariales reculent deux fois plus vite en France que dans le reste de l'Europe. Mais nous restons attentifs aux suggestions dans ce domaine.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous invite à interroger Mme Touraine uniquement sur la prime d'activité, et à réserver vos autres questions pour M. Rebsamen.

**Mme Catherine Procaccia, rapporteur.** – Nous nous félicitons tous de la simplification qu’apporte la prime d’activité. La mise en œuvre de la réforme relève en grande partie du domaine réglementaire. Les efforts de simplification porteront sur l’action des caisses d’allocations familiales (CAF) et des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). Le ministère des finances connaît parfaitement les bénéficiaires de la PPE. Il ne semble pas, pour le moment, avoir l’intention de les informer du changement de système. Il serait pourtant simple de les avertir sur l’avis fiscal qu’ils recevront à l’automne. Il serait dommage que toute la communication repose sur les CAF. La prime d’activité a pour but de donner des revenus acceptables aux personnes qui choisissent d’exercer une activité. Pour en bénéficier, les étudiants devront beaucoup travailler. Ne souhaitons-nous pas plutôt qu’ils se consacrent à leurs études ?

Les pensions alimentaires seront-elles intégrées à la base des ressources ?

Comment les personnes éligibles à la prime d’activité en apprendront-elles l’existence ? Un effort de communication est nécessaire si vous voulez atteindre un taux de recours de 50 % quand on sait que celui du RSA activité est de 32 %.

**M. Philippe Mouiller.** – La réforme du RSA activité était attendue et nous accueillons avec bienveillance sa fusion avec la PPE. Je me rappelle que le Premier ministre a qualifié la prime d’activité de mesure phare de la feuille de route pour le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. C’est donc bien une mesure de lutte contre la pauvreté... Son budget est issu du regroupement de ceux de la PPE et du RSA. Son évolution est-elle prévue ? Un engagement a déjà été pris de faire progresser le RSA de 2 % par an et il faut tenir compte du nombre d’étudiants et de jeunes de moins de 25 ans qui seront concernés. Faire baisser le taux de non-recours - objectif louable - aura des incidences budgétaires. Où en sont les études prévisionnelles du coût de la prime d’activité ? Avez-vous une vision synthétique des différentes aides qui entourent le RSA, comme la CMU ou les exonérations de cotisations sociales ? L’enjeu est de préserver un écart entre la rémunération de ceux qui travaillent et les revenus de ceux qui ne travaillent pas.

**Mme Nicole Bricq.** – La majorité gouvernementale précédente avait programmé la mort lente de la PPE en gelant son barème depuis 2008. La nôtre réalise la fusion, conformément à un souhait formulé à plusieurs reprises par le Sénat. Les auditions du rapporteur ont confirmé ce que la communication gouvernementale laissait entendre : cette prime est présentée comme une mesure de pouvoir d’achat. Le RSA socle a été relevé ; et 9 millions de ménages ne seront plus imposés sur le revenu. Il est bon de s’occuper à présent de la tranche intermédiaire entre ces deux catégories. Je suis attachée à l’activité. Vous avez déclaré devant l’Assemblée nationale qu’il s’agit d’une nouvelle prestation. Nous devons respecter l’esprit du mécanisme adopté en 2001 pour inciter au retour ou au maintien dans l’emploi. Cette prime doit permettre aux particuliers de faire un arbitrage économique : ont-ils intérêt à travailler ? La communication du Gouvernement doit y insister.

Quelles ressources entrent dans l’assiette de cette prime ? Un amendement de Mme Sandrine Mazetier prévoit la remise d’un rapport du Gouvernement au Parlement sur la question, notamment sur l’intégration de la pension alimentaire. Vous avez à l’Assemblée nationale répondu par un accord de principe, estimant qu’une avancée pourrait se concrétiser lors de l’examen au Sénat. Ce sont souvent les femmes qui, au moment de faire un arbitrage entre aller travailler ou rester à la maison, renoncent à l’emploi.



**M. Yves Daudigny.** – Un exercice intense de vie démocratique, il y a quelques mois, a été l'occasion de vérifier combien les freins, surtout financiers, à la reprise du travail – ou à l'accroissement d'activité – pouvaient être puissants. La prime d'activité est donc bienvenue pour mettre fin aux dysfonctionnements du RSA, qui conduisent certains à ne pas augmenter leur activité. Quel sera l'impact financier de l'élargissement – bienvenu – du dispositif aux jeunes de moins de 25 ans ?

**M. Gérard Roche.** – Cette loi est bienvenue. A l'époque du revenu minimum d'insertion (RMI), les départements avaient appris à exercer une mission d'insertion, non seulement par le travail, mais par les soins, le logement... Les commissions d'insertion fonctionnaient très bien, les élus y participaient activement. Avec le RSA, les bénéficiaires sont triés. Certains, 20 % ou 30 % d'entre eux, sont considérés comme en état d'exclusion et entrent dans un système comparable à celui du RMI. Les autres sont pris en charge par Pôle Emploi. Mais l'ensemble ne fonctionne guère. Entre l'exclusion et le monde du travail, il n'y a pas continuité mais plutôt un pont, qu'il n'est pas aisé de franchir, surtout quand, avec la crise, l'offre d'emplois diminue. Les équipes de Pôle Emploi sont submergées et il faut parfois six mois pour avoir un rendez-vous. Certains ne toucheront pas la prime d'activité alors qu'ils sont éligibles.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Avant d'être présidente de mon conseil général, j'en ai été vice-présidente à l'insertion. Je suis d'accord avec vous, passer de l'exclusion à une certaine activité ne se fait pas aisément : c'est parfois un vrai fleuve qu'il faut traverser ! Mais la prime d'activité n'est pas un dispositif de lutte contre la pauvreté, même si elle s'adresse à des personnes modestes. Le RSA socle ne change pas : la prime d'activité ne fait disparaître que le RSA activité. Il s'agit de donner du pouvoir d'achat à des Français qui travaillent, qui ne sont pas concernés par le plan de lutte contre la pauvreté mais ne gagnent pas assez pour payer des impôts. C'est la reprise ou l'augmentation de l'activité qui déclenche la prime. Il s'agit donc bien de la favoriser en reconnaissant et en valorisant le travail.

Il y aura une campagne d'information, menée conjointement par les CAF et la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle passera notamment par les réseaux sociaux, pour toucher les jeunes. Pour les étudiants, la prime d'activité sera-t-elle contreproductive ? Elle concernera ceux qui partagent leur temps entre une activité professionnelle et la fin de leurs études ou des salariés qui auront repris un cursus de formation ou des apprentis en troisième année. En d'autres termes, il s'agit davantage de salariés étudiants que d'étudiants salariés, et cette catégorie est, précisément, ciblée par le seuil de 900 euros par mois.

La prime d'activité a été conçue en intégrant dès l'origine les jeunes de moins de 25 ans. Seuls les quelque 120 000 étudiants et apprentis ont été ajoutés ensuite au dispositif, à la demande du Président de la République, pour un coût d'environ 100 millions d'euros, qui devrait tenir dans l'enveloppe globale car le montant, sur d'autres postes, a été affiné. Dans l'ensemble, les jeunes constituant environ 20 % des bénéficiaires, le coût de leur prise en charge sera d'environ 800 ou 900 millions d'euros. La prime d'activité devrait connaître une montée en puissance progressive, pour atteindre 4,3 milliards d'euros en 2018.

Concrètement, les bénéficiaires de la prime d'activité devront déclarer leurs revenus à la CAF tous les trois mois : la prime sera versée mensuellement, pendant trois mois sur la base de revenus des trois mois précédents. Les réévaluations seront effectuées tous les trois mois.

Les pensions alimentaires doivent-elles être intégrées dans l'assiette ? La réponse ne va pas de soi. Voulons-nous, par exemple, introduire une différence entre une veuve avec enfants et une mère divorcée touchant une pension alimentaire ? Nous procédons à l'évaluation du surcoût, qui pourrait s'établir entre 330 et 350 millions d'euros par an environ, ce qui implique nécessairement une révision du barème. Des arbitrages devront donc être faits. Nous pourrions présenter au Parlement un rapport dont les premiers éléments devraient être disponibles d'ici quinze jours.

La question n'est simple ni sur le plan budgétaire ni sur celui des principes.

**Mme Catherine Procaccia, rapporteur.** – Nos interlocuteurs à la Cnaf ont insisté sur l'instabilité des pensions alimentaires : la plupart des femmes ne les perçoivent plus après deux ans.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Sur ce point, il appartient aux caisses de mettre en œuvre la garantie des impayés de pensions alimentaires (Gipa) expérimentée dans vingt départements et qui doit être généralisée à l'automne. La CAF se substitue, à concurrence de 100 euros par mois et par enfant, au conjoint défaillant avant de se retourner contre lui avec des moyens bien supérieurs à ceux d'une femme seule. Les premiers résultats sont encourageants et nous ferons un bilan à la fin de l'été. La pension alimentaire moyenne étant de 150 euros mensuels par enfant, cette garantie est importante.

**M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.** – Ce projet de loi de progrès social répond à une exigence démocratique et à un impératif d'efficacité économique, afin de contribuer à notre effort en faveur de l'emploi. Le dialogue social n'est pas seulement source de progrès pour les salariés, c'est aussi un gage de meilleur fonctionnement de l'entreprise et d'efficacité économique. De nombreuses études le soulignent, ainsi que les exemples de nos voisins européens. La capacité qu'ont eue certains leaders de la DGB allemande à prendre leur part dans les décisions stratégiques, par exemple dans l'industrie automobile, est un modèle qui devrait nous inspirer. Un dialogue social qui fonctionne, c'est le gage d'un climat apaisé et d'une motivation plus forte des salariés. Cela participe à ce que certains appellent la compétitivité hors coût. Ce projet de loi renforce donc la démocratie sociale.

Il garantit la représentation de l'ensemble des salariés de notre pays. J'ai entendu des critiques, mais comment peut-on admettre, notamment au regard du principe constitutionnel de participation des travailleurs posé par le préambule de la Constitution de 1946, l'exclusion de millions de salariés des TPE et de leurs employeurs du dialogue social ? Le projet de loi met fin à une situation inacceptable, tout en tenant compte de la spécificité des TPE. Pour celles-ci, le dialogue se fera donc dans le cadre de commissions paritaires régionales, qui seront des lieux de dialogue et de conseil. Un amendement à l'Assemblée nationale a introduit un rôle de médiation pour ces commissions. J'ai demandé que la médiation ne soit ouverte que si les deux parties le souhaitent. On a dit que le projet de loi allait trop loin en conférant un droit universel pour les membres des commissions d'avoir accès aux locaux des entreprises. C'est faux. La première rédaction, qui leur en interdisait l'accès, nous a semblée déplacée. Nous avons donc prévu un accès sur autorisation expresse de l'employeur. Enfin, je salue l'ajout, par l'Assemblée nationale, de la possibilité pour ces commissions de développer des activités sociales et culturelles. Au total, il me semble que le projet de loi atteint un bon équilibre entre la nécessaire représentation des salariés des TPE et la prise en compte des spécificités de ces petites entreprises.

Il vise aussi à rendre le dialogue social plus vivant dans l'entreprise, par des simplifications et des regroupements : on passe ainsi de dix-sept obligations d'information et de consultation du comité d'entreprise à trois consultations annuelles et de douze obligations de négociation dans l'entreprise à trois blocs cohérents. Le texte ouvre également la possibilité de mieux adapter les institutions représentatives à la situation des entreprises. C'est pourquoi la faculté de mettre en place une délégation unique du personnel est étendue aux entreprises comptant jusqu'à 300 salariés. Cette délégation comprendra aussi le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Au-delà de 300 salariés il sera possible, par accord majoritaire, c'est-à-dire conclu par les syndicats qui ont obtenu au moins 50 % des suffrages exprimés lors du premier tour des dernières élections professionnelles, de regrouper les instances représentatives du personnel. Un accord d'entreprise, majoritaire là encore, pourra modifier la périodicité des négociations. Il reviendra ainsi aux partenaires sociaux de définir eux-mêmes une partie des règles de leur dialogue, au plus près du terrain. Nous clarifions également les compétences entre instances centrales et locales afin d'éviter les consultations multiples sans aucune valeur ajoutée.

Enfin, le texte valorise l'engagement syndical, qui ne saurait être un frein à la carrière. Il prévoit pour les personnes exerçant un mandat lourd une garantie de maintien de salaire, un entretien de fin de mandat pour mieux anticiper la suite de la carrière, et pour tous les titulaires d'un mandat, un système de valorisation des compétences acquises dans l'exercice de leurs fonctions.

Sur l'ensemble de ces volets, les débats à l'Assemblée nationale ont fait évoluer le texte, pour l'essentiel dans un sens positif. Certains ajouts ont suscité des réserves de la part du Gouvernement, tout en suscitant des débats intéressants.

Plusieurs ajouts renforcent les moyens des représentants du personnel à travers la mutualisation et l'annualisation des heures de délégation ou l'institution d'un secrétaire adjoint au sein de la délégation unique du personnel. Cela va dans le bon sens. J'ai en revanche exprimé des réserves sur la réintroduction de la présence des suppléants à toutes les réunions des instances. Leur rôle est, comme leur nom l'indique, de remplacer les titulaires en leur absence. Cette disposition revient sur un point d'équilibre du texte concernant les entreprises de 50 à 300 salariés. Il serait paradoxal d'alourdir leurs obligations, alors que l'objectif était de les simplifier.

Un second ajout concerne les représentants des salariés dans les conseils d'administration. La participation des salariés à la stratégie de l'entreprise passe également par ce biais. La loi sur la sécurisation de l'emploi a introduit une vraie avancée en généralisant cette présence dans les plus grandes entreprises. Certains aménagements étaient nécessaires. En particulier, il n'était pas normal que les *holdings* soient écartées de cette règle. Un amendement y a mis bon ordre, c'est une très bonne chose.

En revanche, l'augmentation du nombre d'administrateurs salariés à deux et l'abaissement du seuil, de 5 000 à 10 000 salariés en France et de 10 000 à 5 000 à l'international, reviennent sur l'équilibre décidé par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi. J'ai donc exprimé les réserves du Gouvernement.

Un des apports majeurs concerne enfin l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette préoccupation était déjà au cœur du projet de loi initial, en cohérence avec l'engagement du Gouvernement en faveur des droits des femmes. Elle se traduisait par l'obligation d'une

composition équilibrée des listes aux élections professionnelles, assortie d'une sanction forte : son non-respect induit la perte de sièges pour les organisations réfractaires. Vingt-sept amendements du Gouvernement et des députés ont fait progresser encore ce thème, avec plusieurs avancées fortes : l'alternance entre femmes et hommes dans les listes aux élections professionnelles, ce qui garantira que les femmes soient en position éligible ; l'introduction de la parité pour les salariés dans les conseils d'administration et dans les commissions paritaires régionales ; les données de l'actuel rapport de situation comparée intégrées dans la base de données unique afin de servir de base à la consultation et la négociation.

Le projet de loi traite aussi des conditions de travail, et il a sur ce point été fortement enrichi. Il opère une simplification drastique du compte personnel de prévention de la pénibilité, qui est à nos yeux un acquis social majeur. Il met l'accent sur la prévention et répond à une exigence de justice : les inégalités inacceptables d'espérance de vie en bonne santé doivent être prises en compte. Cependant, des craintes se sont exprimées ces derniers mois sur la complexité du dispositif. Or, un droit effectif pour les salariés, c'est d'abord un droit qui peut être mis en œuvre. Il fallait passer d'un consensus sur le principe à un consensus sur la méthode. Sur la base du rapport de la mission confiée à Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel de Virville, le Gouvernement a présenté plusieurs amendements qui ont été adoptés. Ils suppriment notamment la fiche individuelle. Seule subsiste la déclaration obligatoire de l'employeur à la caisse de retraite, qui informera les salariés, ce qui garantit l'opposabilité des décisions. L'évaluation individuelle des risques est remplacée par un référentiel collectif établi au niveau des branches professionnelles, afin de prémunir l'employeur contre tout reproche sur la nature de ses déclarations.

Le Gouvernement s'est opposé aux propositions qui conduisaient à revenir sur les six facteurs qui font partie du socle essentiel. J'espère que nous pourrons avoir un débat constructif sur ces propositions, qui répondent au souhait de simplification que vous aviez exprimé et que le Gouvernement partage.

Le projet de loi fait un pas important en matière de *burn out*, ou syndrome d'épuisement professionnel, qui entre dans le débat public au Parlement et qui est inscrit dans la loi. Ces avancées iront de pair avec des actions volontaristes de prévention, réponse la plus appropriée sur ce sujet. Nous avons ainsi établi un guide d'aide à la prévention.

Le texte comporte également des mesures pour renforcer la médecine du travail dans les métiers les plus dangereux, conformément aux préconisations du rapport du député Michel Issindou. Parmi les autres avancées, je citerai la pérennisation du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, avec l'introduction dans la loi des annexes 8 et 10, le traitement amélioré du chômage de longue durée, l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) transformée en établissement public à caractère industriel et commercial (Epic), ou encore le compte personnel d'activité, qui est une réforme sociale majeure conforme aux annonces du Président de la République.

Telles sont les ambitions de ce projet de loi : améliorer la qualité du dialogue social, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail, sécuriser les parcours des salariés, pour développer l'emploi et donner aux entreprises une plus grande efficacité économique. Je souhaite travailler avec vous dans un esprit d'écoute et d'ouverture.

**Mme Catherine Procaccia, rapporteur.** – Merci de nous avoir donné votre sentiment sur divers amendements adoptés par l'Assemblée nationale qui, pour certains, modifient profondément le texte. Ma tâche de rapporteur en sera facilitée.

Le projet de loi sur le dialogue social s'ouvre par des dispositions qui, précisément, n'ont pas fait l'objet d'un accord. Les petites entreprises ne veulent pas des commissions paritaires régionales interprofessionnelles telles que prévues à l'article 1<sup>er</sup>. Des commissions de ce type ont été mises en place par l'UPA et dans l'agriculture sur la base d'accords interprofessionnels, et elles le seront prochainement pour les professions libérales. Mais cela s'est fait par accord des partenaires !

Le regroupement des obligations et des négociations et la simplification des institutions représentatives du personnel (IRP) sont approuvés par les entreprises et les syndicats que nous avons auditionnés. Pourquoi, dès lors, limiter la délégation unique du personnel (DUP) au seuil des 300 salariés ? Le Sénat pourrait encore améliorer les dispositions relatives à la mutualisation des heures de délégation.

L'alternance homme-femme sur les listes pour les élections professionnelles ne figurait pas dans le texte initial. Je suis féministe, mais il y a des limites ! Ces dispositions ne sont pas applicables. On aurait pu s'y prendre autrement pour imposer les femmes dans les diverses instances. Les listes « chabada » risquent de conduire à un déni de démocratie : des listes minoritaires pourraient avoir plus d'élus que les listes majoritaires.

La simplification du compte pénibilité et la suppression de la fiche individuelle, réclamées par notre rapporteure Catherine Deroche lors de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, vont dans le bon sens. N'oubliez pas toutes les promesses que nous a faites alors le ministre de l'économie... Je n'en trouve pas la traduction dans ce texte comme annoncé. Nos interlocuteurs se sont dits satisfaits. Néanmoins, l'élaboration des référentiels au niveau des branches comporte un risque de dérapage financier, en l'absence d'analyse fine des cas individuels. Le système pourrait rapidement exploser ! Avez-vous prévu des garde-fous ?

Vous avez survolé rapidement l'article 20 relatif aux intermittents du spectacle. Les règles habituelles de la négociation collective sont battues en brèche puisqu'un accord *ad hoc* relatif aux règles d'indemnisation des intermittents pourra être conclu. Cet accord devra être repris *in extenso* par les partenaires sociaux s'il est conforme aux documents de cadrage. Au cours des auditions, la plupart des interlocuteurs se sont montrés dubitatifs sur la possibilité qu'un tel accord soit conclu. Ils craignent que l'insertion des annexes Unedic et la nouvelle procédure de négociation spécifique dans ce texte ne fragilisent le système juridique d'assurance chômage dans son ensemble. Pourquoi, en effet, s'en tenir aux intermittents ? Et les autres ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Les partenaires sociaux ont échoué à s'entendre sur la modernisation du dialogue social. J'ai donc reçu chacun d'eux et j'ai repris ici les points qui faisaient l'objet d'un consensus, mais aussi ceux que j'avais mentionnés dans la feuille de route que je leur avais adressée après la conférence sociale de juillet dernier.

Une grande organisation patronale approuvait la création des commissions paritaires régionales pour les PME en contrepartie de l'instauration d'une instance unique dans les entreprises de plus de 50 salariés. Une autre organisation patronale n'y était pas

favorable. Mais il faut tenir compte de la compétition entre elles, car la première mesure de la représentativité des organisations patronales aura lieu en 2017...

Dès lors que l'UPA – qui représente « la première entreprise de France », selon son slogan – a mis en place des commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat qui fonctionnent bien, il m'a paru normal que les 4,6 millions de salariés qui n'étaient pas représentés le soient : c'est une grande avancée sociale. Cela dit, les accords de branche préexistants continueront de s'appliquer, bien évidemment.

Nous avons supprimé les seuils de 150 et de 200 salariés pour ne garder que ceux de 50 et de 300. A partir de 300 salariés, les entreprises disposent d'une véritable représentation syndicale alors que tel n'est pas le cas pour les entreprises plus petites. Les partenaires sociaux ont globalement accepté cette disposition. En cas d'accord majoritaire dans les entreprises de plus de 300 salariés, les modalités du dialogue social seront organisées librement. Certains nous ont reproché de rompre la hiérarchie des normes, mais je suis d'avis de faire confiance aux partenaires sociaux.

La représentation paritaire hommes-femmes avec un effet miroir sur les deux premiers postes tiendra bien sûr compte de la proportion des femmes et des hommes dans l'entreprise. C'est ce que l'Assemblée nationale a traduit par des « listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe jusqu'à épuisement des candidats d'un des sexes ». Je l'aurais formulé autrement...

Je me suis exprimé très tôt sur la nécessaire simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité, cela m'a du reste été reproché. La fiche individuelle, trop lourde, compromettrait la mise en œuvre du dispositif par les employeurs. Je précise que le ministère du travail procédera à une homologation des référentiels de branche.

**Mme Catherine Procaccia, rapporteur.** – Le ministère du travail connaît-il précisément les conditions de travail dans toutes les branches ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Bien sûr ! La Commission nationale de la négociation collective étudie les 700 branches et proposera bientôt d'en supprimer 100 : elle coupe les branches mortes.

Pour les intermittents du spectacle, je précise que c'est l'interprofession qui fixe le cadre général, à savoir les accords paritaires sur la gestion de l'assurance-chômage. Les organisations syndicales du monde du spectacle et de la culture feront ensuite des propositions concrètes. La spécificité de ces secteurs, que traduisent déjà ces fameuses annexes, justifie cette procédure, qui ne s'étendra pas à d'autres professions.

**Mme Nicole Bricq.** – Ce matin, la commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a échoué, achoppant sur les dispositions sociales et les dispositions relatives au travail...

Je félicite le Gouvernement pour les amendements qu'il a présentés visant à rendre opérationnel le compte personnel de prévention de la pénibilité. Du reste, le débat sur ce point n'a pas duré longtemps à l'Assemblée nationale. Et je remarque que les amendements du Gouvernement ont été sous-amendés par des députés proches de la majorité sénatoriale...

Je m'attends à une offensive au Sénat sur les seuils sociaux. Pourtant, vous rationalisez les obligations qui pèsent sur les entreprises, notamment pour ce qui concerne les

procédures d'information et de consultation du comité d'entreprise. La vie des entreprises en sera simplifiée. Je salue votre méthode, loin de toute polémique.

Vous ne semblez pas enthousiaste du vote de l'Assemblée nationale sur les administrateurs salariés, notamment la fixation d'un plancher de deux administrateurs. Que proposerez-vous au Sénat ? Il n'y a malheureusement eu aucune concertation sur ce point.

Ce texte est efficace et opérationnel et il complètera fort bien la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

**Mme Anne Emery-Dumas.** – Je me réjouis de la représentation équilibrée des femmes et des hommes sur les listes aux élections professionnelles. Les syndicats parviendront très bien à gérer cela, s'ils y mettent la même bonne volonté que les milieux politiques dans le passé récent !

La disparition du rapport de situation comparée dans votre texte a suscité un certain émoi mais l'Assemblée nationale a prévu que la négociation sur la qualité de vie au travail comprendrait un volet sur l'égalité salariale. Même si l'inégalité salariale diminue deux fois plus vite en France qu'en Europe, l'écart est toujours de 27 % ! Le décret de 2012 instaurait une pénalité financière pour les entreprises qui n'étaient pas parvenues à un accord. Qu'en sera-t-il demain ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Merci, monsieur le ministre, d'avoir assoupli le compte personnel de prévention de la pénibilité. En revanche, vous parlez d'un projet de loi équilibré. Mais vous avez écarté toutes les questions majeures, la réforme du contrat de travail, la redéfinition des seuils qui dissuadent certaines entreprises d'embaucher, etc. Le projet de loi ne respecte pas l'équilibre du projet d'accord entre les partenaires, même si ce dernier a échoué ensuite. Vous savez bien que les commissions paritaires régionales ne font pas consensus, vous les inscrivez quand même dans le texte et les amendements votés à l'Assemblée nationale donnent même à leurs représentants l'accès aux entreprises ! Le chef d'entreprise pourra refuser, avez-vous précisé, mais sous réserve que sa décision soit motivée. Ne craignez-vous pas la multiplication des contentieux dans les entreprises ? Il y aura toujours un juge pour trouver des motifs illégitimes de refus. Les commissions paritaires régionales n'auraient-elles pas été mieux acceptées avec un seuil de 50 salariés ? L'UPA vous aurait alors suivi.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** – Vous aviez proposé de suspendre les effets des seuils pendant trois ans. Or, ce texte se borne à faire passer le seuil de 200 à 300 salariés. Mais *quid* du seuil majeur de 50 salariés ? A défaut d'y toucher, pourquoi ne pas alléger les 35 obligations qui accompagnent son franchissement ?

Vous déplorez que les salariés des TPE soient exclus du dialogue social. En 2012, pourtant, ils se sont exprimés, par un vote sur sigle. Si l'on veut renforcer ce mécanisme, pourquoi ne pas créer une commission nationale avec une sorte de parlement des TPE, qui ferait des recommandations, notamment sur les bonnes pratiques ? Le texte de l'Assemblée nationale est un véritable chiffon rouge. Cette médiation chère à un grand syndicat fait peur aux employeurs, qui craignent une ingérence.

Le compte personnel d'activité est encore flou. Comment financer la portabilité des droits ? Vous n'en avez rien dit. Des entreprises de formation s'inquiètent de la mise en place du compte personnel de formation (CPF) : rares sont les salariés qui exercent leur droit.

**Mme Catherine Deroche.** – La pénibilité et les seuils n'expliquent pas à eux seuls l'échec, ce matin, de la commission mixte paritaire. Nous proposons pour notre part de doubler le seuil relatif à l'obligation d'organiser l'élection des délégués du personnel en le passant à 21 salariés et d'accorder aux entreprises un délai de trois ans après un franchissement de seuil pour satisfaire leurs nouvelles obligations. Enfin, quels aménagements avez-vous prévu à la loi Hamon sur l'information préalable des salariés en cas de cession d'entreprise ?

**Mme Pascale Gruny.** – Je suis déçue par cette loi relative « au dialogue social et à l'emploi » : rien, ou si peu sur l'emploi ! Certes, vous proposez la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA activité, afin d'inciter les demandeurs d'emploi à reprendre un travail. Mais les seuils demeurent, la complexité aussi ; rien sur les contrats de travail, ni sur la flexisécurité.

Vous rendez-vous parfois sur le terrain, monsieur le ministre ? Je n'ai jamais entendu un seul salarié déplorer l'absence de représentation dans son entreprise. Ce texte va alourdir les charges des TPE avec de nouveaux crédits d'heures, payés par les employeurs bien sûr, et dont la mutualisation est une véritable usine à gaz.

**M. François Rebsamen, ministre.** – Sur les administrateurs salariés, madame Bricq, je n'avais pas à donner mon avis personnel, mais à transcrire les négociations des partenaires sociaux : tout l'ANI, rien que l'ANI ! Cet accord prévoyait que les grandes entreprises accueilleraient un ou deux administrateurs salariés dans leur conseil d'administration. Or, les *holdings* avaient échappé à cette mesure, dont 27 coiffant des groupes importants. En revanche, il est exagéré de prévoir deux administrateurs salariés partout, surtout pour les entreprises qui ne comptent que trois administrateurs...

Je rappelle, madame Emery-Dumas, que le rapport de situation comparée a été fondu par l'ANI du 11 janvier 2013, il y a deux ans, dans la base de données économiques et sociales. J'ai voulu écrire les choses clairement dans la loi. La France est en train de rattraper son retard en matière d'égalité salariale, il ne faudrait pas que notre volonté de poursuivre dans cette voie soit mise en doute. La pénalité de 1 % demeure en vigueur et une cinquantaine d'entreprises ont été condamnées.

M. Morisset m'a interrogé sur les seuils. Depuis des années, le patronat prône la suppression des seuils pour, dit-il, créer des centaines de milliers d'emplois. J'ai proposé aux organisations syndicales de lever le seuil de 50 salariés pendant trois ans afin de voir si des emplois étaient réellement créés, mais elles ont refusé, je me suis donc abstenu d'inclure de telles dispositions dans la loi. Je suis opposé à toute réforme du Smic, du contrat de travail ou des 35 heures. Je ne crois pas en effet que l'instauration d'un contrat unique puisse créer des emplois : tous les contrats de travail possibles et imaginables existent déjà, pour répondre à toutes les situations. En revanche, j'ai souhaité simplifier les obligations liées aux franchissements de seuils, notamment celui des 50 salariés, qui crée le plus d'obligations. Quelles sont-elles ? Des dispositions fiscales, comme le versement transport qui a été porté à 2 % par la droite pour financer les transports en commun des collectivités territoriales. Des normes environnementales, des obligations inscrites dans le code de la construction et le code de commerce. En revanche, peu d'obligations relevant du code du travail. J'ai donc essayé d'alléger ces contraintes ; les organisations tant patronales que syndicales ont salué ces avancées.



Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur Morisset, le refus d'ouvrir l'accès à son entreprise ne devra pas être motivé par le chef d'entreprise. Il s'agit d'un lieu privé ! Je suis prêt à préciser que les membres des commissions paritaires régionales ne pourront accéder à l'entreprise « sans l'accord express de l'employeur », si cela peut vous rassurer. Concernant la médiation, elle exige que les deux parties soient d'accord. L'UPA l'a expérimentée dans certaines régions comme en Paca, elle fonctionne bien. La représentation des petites entreprises était proposée par l'UPA. Que l'on ne vienne pas me parler de provocation, par conséquent, lorsque je l'inscris dans ce projet de loi !

Le compte personnel d'activité sera soumis, dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail, aux partenaires sociaux qui s'en saisiront à la rentrée. Aujourd'hui, la coquille est vide.

**Mme Catherine Procaccia, rapporteur.** – C'est une enveloppe sans rien dedans.

**M. François Rebsamen, ministre.** – Mais ce dispositif pourrait produire de grandes avancées sociales.

Le CPF est une vraie révolution : depuis longtemps, on a déploré que la formation professionnelle ne s'adresse pas aux demandeurs d'emploi. Neuf mois après avoir été voté, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier dernier et, en deux mois, 1,2 million de comptes ont été ouverts. Au 1<sup>er</sup> mai, les CPF des demandeurs d'emploi ont été crédités de 100 heures de formation par les partenaires sociaux *via* le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, qui a prévu de consacrer 200 millions d'euros pour les financer. Le comité paritaire interprofessionnel pour l'emploi et la formation (Copanef), qui regroupe les partenaires sociaux, a arrêté la liste des formations éligibles. En septembre, le dispositif sera pleinement opérationnel.

L'ANI du 11 janvier 2013 donne un an aux entreprises qui ont franchi le seuil de 50 salariés pour se mettre en conformité avec les obligations qui en découlent. Je crois au dialogue social. En Allemagne, il va de soi et des syndicalistes se retrouvent parfois à la tête de grandes entreprises. Je souhaite que la France prenne ce chemin.

**M. Alain Milon, président.** – Merci pour toutes ces précisions, monsieur le ministre. Notre rapporteur présentera son rapport mercredi prochain et nous examinerons ce texte en séance dès le lundi 22 juin prochain.

*La réunion est levée à 18 h 25.*



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

**Mercredi 3 juin 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **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 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission**

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de M. Jacques Groperrin et élabore le 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.

#### EXAMEN DU RAPPORT

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Réunie le 11 mars 2015, la commission mixte paritaire (CMP) n'est pas parvenue à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles. Le désaccord a porté sur une seule disposition, introduite par le Sénat à l'unanimité – moins l'abstention de nos collègues du groupe CRC – à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, et supprimée par l'Assemblée nationale en première lecture à l'issue d'un revirement de situation plutôt navrant. Il s'agissait de la mise en place d'un « ticket » de trois candidats pour la désignation par le conseil d'administration de l'université du président de l'université et des deux vice-présidents de pôle.

Je vous rappelle brièvement les péripéties qui ont ponctué l'examen de ce texte. Dans le sillage du consensus responsable que nous avons construit, Dominique Gillot et moi-même, entre la majorité et l'opposition au Sénat, autour de l'intérêt supérieur de l'université des Antilles, nous avons entretenu un dialogue constructif avec le rapporteur initial de l'Assemblée nationale, Christophe Premat.

La commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale avait ainsi adopté sans aucune modification le texte qui lui avait été transmis, en identifiant le ticket comme une garantie solide de préservation de l'unité du futur établissement, déjà confronté à une forte instabilité interne. La position de cette même commission avait été constante jusqu'en séance, puisqu'elle avait décidé de donner un avis négatif aux amendements du Gouvernement et de Victorin Lurel tendant à modifier l'article 1<sup>er</sup> sur la prise en compte des surfaces dans la répartition des dotations entre pôles et la suppression du ticket.

Au terme de débats nerveux, le deuxième amendement a été malgré tout adopté et le ticket supprimé dans la version de l'Assemblée nationale. Certains députés, poussés davantage par des considérations politiques locales que par l'intérêt supérieur de l'université, sont parvenus à faire plier le Gouvernement qui s'est senti lié et, par suite, à entraîner la majorité à l'Assemblée nationale, dans une certaine confusion.

Écœuré – et on peut le comprendre –, le rapporteur de l'Assemblée nationale a démissionné et a été remplacé par un député jugé plus accommodant, Yves Durand. Cette pression, quelque peu malsaine a perduré jusqu'en commission mixte paritaire.

Clairement, les conditions d'un débat serein et impartial, dans le seul souci de préserver l'intérêt des étudiants et de la communauté universitaire dans les Antilles, n'ont pas été respectées. Je dois vous avouer que certains passages du dernier rapport de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale me restent en travers de la gorge. Quand je lis que, « *lors de la commission mixte paritaire [...], cette volonté, dans un souci d'apaisement, de réalisme et d'unité, de revenir aux équilibres de l'ordonnance du 17 juillet 2014 s'est heurtée au souhait de la majorité des sénateurs de rétablir le projet de loi dans la version qu'ils avaient retenue en première lecture* », j'y vois une mauvaise foi navrante : certains n'ont pas peur de réécrire l'histoire pour se donner le beau rôle.

Nous disposions, en CMP, d'une majorité confortable en faveur de la rédaction initiale du Sénat. Malgré cela, nous avons fait l'effort de proposer une rédaction de compromis qui a été rejetée d'un revers de main par Victorin Lurel, sans aucun argument crédible. Nous aurions pu passer en force mais certains collègues députés ont alors promis de faire échouer le texte de la CMP en séance et nous ont menacés de mauvaises relations futures entre nos deux commissions si nous n'acceptons pas de constater l'échec auquel ils travaillaient d'arrache-pied. J'ai du mal à comprendre comment on peut accepter qu'un accord politique entre le Gouvernement et quelques élus locaux, dont la position n'est du reste absolument pas majoritaire au sein de la communauté étudiante et universitaire, puisse être placé au-dessus de l'appréciation souveraine du Parlement.

Je vous propose de rester cohérents, de réaffirmer clairement la position que nous avons défendue jusqu'ici, de ne pas céder aux intimidations et de démontrer que nous continuerons d'agir dans l'intérêt supérieur de l'université des Antilles. Il reviendra à l'Assemblée nationale d'assumer ses responsabilités si les soubresauts de l'édifice universitaire venaient à perdurer aux Antilles.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter un amendement tendant à rétablir la version que le Sénat avait adoptée à l'unanimité en première lecture, afin de réintroduire la formule du ticket.

Je vous rappelle les deux principaux arguments en faveur de ce ticket, qui permet, de l'avis de l'ensemble des personnes que nous avons auditionnées, de concilier unité stratégique de l'établissement et autonomie des pôles.

En premier lieu, le mode de désignation prévu par l'ordonnance et que cherche à mettre en place l'Assemblée nationale ne fait que perpétuer un mode de gouvernance déjà à l'œuvre aujourd'hui et dont le caractère non opérationnel a été mis en lumière par la scission du pôle guyanais. En effet, à l'heure actuelle, les conseils consultatifs de pôle désignent déjà, dans les faits, leurs vice-présidents. Malgré l'ordonnance du 31 janvier 2008, le président de l'université n'a jamais pu faire de réelle proposition pour la désignation des vice-présidents de

pôle et le conseil d'administration s'est jusqu'ici contenté de valider le choix des conseils consultatifs de pôle. Ce système a échoué puisque le président n'est jamais parvenu à faire partager par les pôles un projet fédérateur pour mettre en place des mécanismes de solidarité entre composantes et entre pôles. La Guyane, légitimement écœurée, avait en grande partie choisi de quitter l'UAG en réponse aux égoïsmes polaires et au refus de certains responsables de composantes de se soumettre à une redistribution équitable des ressources.

En second lieu, c'est précisément parce que les pôles se voient reconnaître par l'ordonnance du 17 juillet 2014 des compétences étendues dans le cadre d'une autonomie renforcée qu'il convient de réunir, au sommet de la gouvernance, toutes les conditions nécessaires afin de garantir la stabilité et la pérennité du nouvel établissement. Seule une confiance forte entre le président de l'université et les vice-présidents de pôle permettra d'assurer la mise en œuvre d'un projet d'établissement ambitieux, sur la base d'une coopération fructueuse et de mécanismes de mutualisation opérationnels.

**Mme Dominique Gillot.** – Il est vrai que la situation de l'université des Antilles est politiquement, administrativement et socialement très difficile. Je ne retire rien à la description faite à l'instant par notre rapporteur du va-et-vient avec l'Assemblée nationale. La solution que nous avons proposée était de nature à en finir avec les désaccords ayant conduit à la sécession de la Guyane. La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale soutenait pleinement cette proposition. L'opposition est venue de quelques élus locaux, qui ont bien manœuvré. M. Victorin Lurel, député et président de la région Guadeloupe, a su convaincre ses collègues de l'Assemblée nationale et la ministre que le « ticket » tel que nous le proposons n'était pas respectueux de l'autonomie des pôles. Mais ses arguments, qui visent, en somme, à régionaliser, vont à l'encontre de l'intérêt de l'enseignement supérieur et de la recherche aux Antilles comme de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, qui vise à rassembler les établissements et à élargir leur stratégie à l'ensemble d'un territoire.

Je continue de penser que notre version est plus favorable à la cohérence de l'Université, mais les échos qui nous viennent du terrain laissent penser que la communauté universitaire commence à perdre patience et que la confiance dans notre travail législatif s'érode. L'Université fonctionne avec des statuts provisoires, sous la tutelle du recteur. C'est témoigner bien peu de respect à la présidence de Mme Mencé-Caster, qui lutte depuis des années pour faire renaître loyauté et légalité dans son établissement. Je pense qu'il est temps de nous mettre au diapason et, même si j'estime que nos arguments sont les meilleurs, appelle à ne pas revenir à notre version, qui sera inévitablement combattue par l'Assemblée nationale. Ce serait allonger les délais et réduire les capacités de la présidence, qui a besoin de préparer des statuts propres à assurer une rentrée apaisée. Sans méconnaître les vices du texte retenu par l'Assemblée nationale, je plaide pour que nous nous y rangions, afin d'éviter de perdre encore plusieurs semaines.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je constate que nous partageons tous le diagnostic et que les divergences ne portent que sur la stratégie. Le but est que l'Université fonctionne, que les enseignants enseignent, que les laboratoires cherchent. C'est parce que le Gouvernement avait été un peu prompt à déclarer l'autonomie de l'université de Guyane que l'on a dû en venir à ce texte. L'université, installée à Cayenne, abrite une École supérieure du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) qui joue son rôle auprès des populations locales. Son président, que je connais bien puisqu'il a été professeur à l'Université de Lille I, estime que le seul obstacle au rapprochement est désormais l'impossibilité de nouer un dialogue avec la Guadeloupe et la Martinique, parce que l'Université n'est pas encore dotée de statuts. Ils ne sont pas en mesure de décider des moyens, d'identifier les ressources humaines et ne peuvent

pas même produire de codes informatiques communs. Il faut à présent avancer. Si le Gouvernement et le Parlement avaient regardé avec bienveillance, lors de la discussion de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, la proposition des écologistes de laisser la faculté, à côté de la fusion, de créer des fédérations d'universités, nous n'en serions pas là aujourd'hui.

Même si je reconnais la pertinence de notre position de fond sur ce texte, j'ai tendance, vous l'aurez compris, à me ranger derrière la position de Mme Gillot.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je salue l'honnêteté intellectuelle de Mme Gillot, mais je n'oublie pas les malversations dont a souffert l'Université et que l'on risque de favoriser si l'on ne retient pas le ticket à trois. Toutes les personnes que j'ai rencontrées m'ont clairement dit que c'était le sésame pour préserver l'unité. Nous savons bien que sinon, ce sera, à terme, la scission entre Martinique et Guadeloupe. Alors que l'on veut rassembler, créer des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), il faut donner un signal fort. Nous savons comment les choses se sont passées. Nous savons que c'est le Président de la République qui a donné satisfaction à Victorin Lurel, pour apporter des gages aux Antilles en période préélectorale. Notre devoir est de sortir de ces considérations politiques pour revenir à l'intérêt général. Alors que nous étions d'accord, Sénat et Assemblée nationale, c'est le Gouvernement qui a modifié la donne. Le Sénat, s'il veut rester crédible, ne doit pas revenir en arrière. Il y va de l'intérêt des étudiants ultramarins.

**Mme Dominique Gillot.** – Il est important d'aller au bout de cette discussion, pour définir une stratégie qui serve l'Université, ses enseignants et ses étudiants. Je partage votre indignation sur la manière de faire de l'Assemblée nationale, mais nous savons que si nous rétablissons notre texte, elle reviendra dessus. Nous en sommes désolés, mais il faut se rendre au principe de réalité. Allonger la discussion sur ce texte aura pour seul effet d'entraîner des désordres sur place. Or, ceux qui ont réussi à imposer leurs vues à l'Assemblée nationale ont de plus en plus de mal à le faire face à la communauté universitaire, qui s'est peu à peu émancipée et qui commence à prendre la parole et dénonce les malversations qui gangrènent l'Université depuis des années. Quand le chef de laboratoire mis en cause du fait de son incapacité à justifier l'utilisation de plusieurs millions d'euros est revenu prendre ses fonctions, il s'est heurté à une protestation des étudiants.

Il est urgent de donner à la communauté universitaire les moyens de mettre en place les statuts de la nouvelle université. Elle pourrait décider elle-même de la mise en œuvre de ce ticket à trois que le Parlement, compte tenu du rapport de force, ne parvient pas à imposer. L'administration se dote de son règlement intérieur ; si celui-ci prévoit que les présidents de pôle doivent s'engager au sein du conseil d'administration, c'est gagné. Les départements d'outre-mer ont besoin d'une université qui rayonne.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – J'entends l'argument de l'urgence, mais le Sénat doit jouer son rôle, et laisser le Gouvernement prendre ses responsabilités. Il sera comptable, à terme, de la scission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La CMP a eu lieu le 11 mars, et nous n'avons été à nouveau saisis que le 21 mai. Le Gouvernement aurait pu être plus diligent.

**Mme Dominique Gillot.** – Nous ne sommes nullement responsables, je vous l'accorde.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le débat démocratique a toute légitimité à se poursuivre. Nous sommes tous ici d'accord sur l'objectif, la divergence d'appréciation ne porte que sur la méthode.

#### EXAMEN DE L'AMENDEMENT

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur.** – Mon unique amendement vise à revenir à la version que nous avons retenue pour assurer la gouvernance de l'Université.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Le groupe CRC continuera de s'abstenir. Nous nous en sommes expliqués, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, nous sommes hostiles à ce dispositif de l'ordonnance. La situation de crise que traverse l'Université est due, pour une bonne part, à la loi sur les responsabilités des universités (LRU), à laquelle nous étions vivement opposés. Nous ne contestons pas l'amendement, mais en restons à notre abstention de principe.

**Mme Françoise Laborde.** – J'ai assisté à cette curieuse CMP et j'estime que chacun doit prendre ses responsabilités, en particulier l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Le groupe RDSE s'abstiendra.

**M. Claude Kern.** – Le groupe UDI-UC votera l'amendement. Le Sénat doit faire son travail jusqu'au bout.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur.** – Je remercie les sénateurs qui ont, dans leur majorité, gardé le cap et les sénateurs de l'opposition de leur abstention constructive. Nous œuvrons dans l'intérêt des étudiants ultramarins.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je remercie le rapporteur et Mme Gillot, qui ont beaucoup travaillé et vous rappelle que ce texte sera examiné en séance le 10 juin à 17 h 40.

*La réunion est levée à 10 heures.*

### **Réforme du collège - Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission auditionne Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la réforme du collège.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie d'être venus nombreux pour entendre Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous avons demandé cette audition dès la

présentation de la réforme du collège en conseil des ministres, au mois de mars, mais l'agenda n'a pas permis de la tenir plus tôt.

La réforme du collège a été mise en œuvre par un décret et un arrêté publiés voici deux semaines, au lendemain d'un mouvement de grève des enseignants. Au-delà de nos sensibilités politiques respectives, nous sommes tous attachés à la réussite de tous les élèves et tous conscients de la nécessité de réformer le collège. En revanche, les modalités pratiques de votre réforme font débat, chacun ayant son idée de la réforme idéale. Nombre d'entre nous ont participé à l'élaboration de la loi de refondation de l'école en 2013. Aussi mettons-nous les choses en perspective, quand bien même le collège n'a pas été au centre des débats.

Notre commission a d'ores et déjà entendu des représentants des syndicats enseignants et des parents d'élèves. La semaine prochaine, nous entendrons des représentants des chefs d'établissement et des inspecteurs.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.** – Nous étions convenus d'une première date le 19 mai, mais il s'agissait du jour de la mobilisation enseignante, c'est pourquoi nous avons reporté l'audition. Le moment me paraît toutefois opportun pour répondre à certaines questions et lever certaines inquiétudes, comme je l'ai fait devant votre assemblée à l'occasion des nombreuses questions posées au Gouvernement.

La réforme du collège doit être mise en perspective dans la politique éducative du Gouvernement. Nous avons d'abord rendu à l'éducation nationale le premier budget de la nation. Cela s'est traduit par des créations de postes, notamment dans le premier degré. « Pourquoi avoir réformé le collège avant le primaire ? », m'a-t-on souvent demandé. Or depuis 2012, nous avons augmenté le nombre de maîtres dans les écoles primaires, favorisé la préscolarisation avant l'âge de trois ans et modifié les rythmes scolaires dans le premier degré : nous avons donc bien respecté la logique chronologique en commençant par les défis du primaire.

Le collège est un moment charnière dans la vie des élèves. En passant du CM2 à la sixième, l'élève bascule dans un autre monde sans être toujours acculturé et en mesure de comprendre ce que l'on attend de lui. Depuis quelques années, les résultats des élèves - de tous les élèves - de collège français sont en baisse.

Notre collège va mal parce que le niveau général diminue ; parce que l'écart entre les bons élèves et les plus en retard n'a cessé de se creuser ; parce que ces écarts sont liés à l'origine sociale des élèves - le déterminisme social est particulièrement fort en France, qui est la lanterne rouge de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans ce domaine. L'école française conforte les inégalités sociales par son organisation, qui donne davantage à ceux qui ont déjà beaucoup.

Nous avons voulu remédier à cet état de fait, en jouant sur tous les leviers d'action. Les enseignements interdisciplinaires et l'accompagnement personnalisé ont déjà fait l'objet de tentatives d'introduction au collège, mais sans les accompagner d'un changement des programmes. Ainsi, on a fait peser une injonction paradoxale sur les enseignants en leur demandant de travailler en petits groupes, de mieux accompagner les élèves, tout en leur imposant des programmes très lourds, d'où la souffrance qu'ils ressentent.



Pour la première fois, nous allons modifier à la fois les programmes et l'organisation du collège. Premier levier, partant du constat que tous les établissements n'ont pas les mêmes besoins, nous allons mettre fin à l'uniformité en donnant une marge de manœuvre aux équipes enseignantes, ici pour renforcer l'enseignement du français, là pour renforcer la motivation en organisant des partenariats avec le monde professionnel. Ce sont les fameux 20 % du temps dont les équipes pédagogiques décideront l'organisation.

Deuxième levier : les pratiques pédagogiques. Il n'y a pas une unique façon d'apprendre. En plus des enseignements traditionnels, qui sont disciplinaires, théoriques et magistraux, nous allons mettre en place les enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) : plusieurs enseignants travailleront ensemble auprès des élèves en croisant leurs spécialités. Dans un monde complexe où les sources d'information sont multiples, l'enseignement cloisonné et disciplinaire ne suffit plus. Pour prendre du sens, ce travail doit s'organiser autour de projets concrets - ce que les anglo-saxons appellent *learning by doing* - par exemple en établissant un lien entre des formules mathématiques et le développement durable.

Les EPI porteront sur huit thèmes, dont le monde économique et professionnel, le renforcement des langues vivantes ou encore le développement durable. Autonomie oblige, les établissements en choisiront six. Que les différentes disciplines ne craignent pas de perdre du temps d'enseignement, puisqu'elles en retrouveront en participant aux EPI.

Troisième levier, l'accompagnement personnalisé et le travail en petits groupes. Les enseignants se plaignent de ne pouvoir avancer en raison de l'hétérogénéité du niveau des élèves. Nous allons créer 4 000 postes - cela n'est pas suffisamment rappelé - pour les aider à s'adapter à la singularité de chaque élève en prévoyant des temps d'accompagnement personnalisé. Ils vérifieront la bonne acquisition du cours ou proposeront un approfondissement aux élèves les plus avancés.

La réforme instaurera ainsi un collège toujours unique mais pas uniforme, car il traitera la diversité des élèves. Elle s'accompagnera d'une réforme des programmes qui entrera elle aussi en vigueur à la rentrée 2016. Ces programmes correspondront au socle commun de connaissances, de compétences et de culture, dont la première version avait été établie en 2005, alors que François Fillon était ministre de l'éducation nationale - vous voyez que nous reprenons les bonnes idées, d'où qu'elles viennent... Cependant, comme les programmes n'avaient pas été révisés, les enseignants devaient évaluer leurs élèves à l'aune du programme et en fonction du socle commun, ce qui a conduit certains à qualifier le livret personnel de compétences « d'usine à cases ».

Nous procédons à une mise en cohérence, pour que les programmes de primaire et du collège conduisent l'élève à la maîtrise de chacune des compétences du socle. C'est un travail considérable. J'ai pu encore le constater ce matin même à l'occasion d'un forum avec des historiens. Bien sûr, un programme est toujours perfectible. Considérez cependant que nous changeons en même temps neuf ans de programmes dans toutes les disciplines.

Enfin, nous ne voulons pas seulement corriger les lacunes du collège, mais aussi le moderniser. En 2023, quand les collégiens de 2016 entreront dans la vie active, de quoi auront-ils besoin ? De connaître plusieurs langues vivantes, de mieux maîtriser l'oral, de savoir travailler en équipe, de développer la créativité, de savoir utiliser les outils numériques.

Dans cette perspective, nous allons d'abord imposer la deuxième langue vivante dès la classe de cinquième. Des contre-vérités ont circulé, on a prétendu que c'était au

détriment de la première langue vivante (LV1). C'est faux, la LV1 ne perd pas d'heures. À compter de 2016, les élèves apprendront une langue étrangère dès le cours préparatoire (CP), et non plus à partir du cours élémentaire 1<sup>re</sup> année (CE1).

Le 7 mai, le Président de la République a annoncé un plan numérique pour le collège, doté d'un milliard d'euros sur trois ans. Ce n'est pas anodin ! Ce programme, mis en œuvre dès 2016, comprendra une formation des enseignants, la création de ressources pédagogiques numériques, en particulier pour les langues vivantes, et le financement d'équipements mis à la disposition des élèves.

La réforme du collège répond à un défi particulièrement actuel après les attentats de janvier, celui de la citoyenneté. L'école a également pour mission de transmettre des valeurs, de former des citoyens. C'est pourquoi parmi les thèmes des EPI figure l'éducation aux médias, ce qui a malheureusement été peu commenté. La réforme prévoit également le développement d'un média collégien - journal, radio ou autre - dans chaque établissement, ainsi que la création d'un conseil de la vie collégienne, expérimenté avec succès dans les lycées.

Enfin, la réforme n'oublie pas les parents. Le livret scolaire unique leur donnera la possibilité de suivre le parcours de leur enfant, notamment l'absentéisme.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire.** – La plupart des acteurs de la communauté éducative entendus par notre commission ont exprimé de fortes inquiétudes quant à cette réforme : certains en demandent même l'abrogation.

Je ne conteste pas la nécessité d'améliorer la situation, puisque 20 à 30 % des entrants en sixième ne maîtrisent pas les fondamentaux et que certains élèves sortant de troisième ont des difficultés à résoudre des exercices de mathématiques de niveau CM2.

Parmi les 150 000 élèves qui sortent du système sans diplôme, la moitié a éprouvé des difficultés dès le premier cycle, conséquence du déterminisme social. À sept ans, l'avenir des élèves est déjà largement déterminé. Il est nécessaire de prendre le problème à la racine, dès l'école élémentaire, pour faire en sorte que tous les élèves sachent lire, écrire et compter à leur entrée en sixième. Nous pensons que vous devez aller plus loin. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

La méthode et la philosophie de la réforme suscitent elles aussi des interrogations. L'école mérite mieux que des prises de position politiciennes, dans un jeu où droite et gauche se renverraient le « référentiel bondissant » ! Pourquoi supprimer les classes bilangues et les sections européennes ? Leur utilité a été rappelée par un récent rapport de l'inspection générale soulignant que leur présence « *participe indéniablement à une meilleure attractivité du collège, facteur de mixité sociale pour les établissements classés en éducation prioritaire* ».

La deuxième langue vivante en cinquième est une mesure louable, mais son enseignement, trop superficiel, risque de fragiliser les élèves en difficulté, comme les enseignants des collèges qui l'ont expérimentée l'ont relevé.

Le latin et le grec sont injustement taxés d'élitisme ; votre réforme n'offre pas la possibilité de les étudier sérieusement, elle propose un enseignement au rabais dans le cadre

des EPI. L'arrêté crée, en plus, un enseignement de complément sans dotation horaire dédiée. Certes, un programme est en projet, mais qu'en sera-t-il sans volume dédié ? Ce sont pourtant des fondements de notre culture.

Je m'interroge sur la pertinence des EPI, qui sont créés au détriment de l'enseignement disciplinaire. Rappelons-nous les expériences, peu concluantes, des travaux personnels encadrés (TPE) et des itinéraires de découverte (IDD).

L'orientation, maintenant. La réforme met fin à l'option de découverte professionnelle en troisième au profit du parcours individuel d'information et de découverte du monde économique et professionnel (*PIIODEMEP*), mais sans horaires spécifiques. Le temps de cet enseignement sera nécessairement pris sur le temps disciplinaire. L'avenir de la classe de troisième prépa-pro est tout aussi incertain, en l'absence de précisions sur le volume horaire qui lui sera attribué. Le Président de la République veut favoriser les filières professionnelles et l'apprentissage ; pourquoi ne pas individualiser davantage les parcours ? Enfin, le devenir des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) au collège reste flou. Quelles orientations prévoyez-vous ?

Sans revenir sur le caractère facultatif de l'enseignement de certaines périodes historiques, je déplore le charabia ridicule utilisé dans certains programmes ; ainsi des éléments explicatifs au programme de français de cycle 4 : « *L'élève questionne et expérimente à travers l'écriture, l'oral et la lecture le sens du cheminement qui mène l'être aussi bien au-delà de lui-même vers l'inconnu qu'en lui-même à la recherche de l'énigme qu'il est* » ! Va-t-on enfin appeler un chat un chat ? Ce langage prêterait à sourire, s'il n'était pas insultant pour les jeunes et les parents dont le vocabulaire est limité.

J'avais proposé qu'avant les arbitrages budgétaires le Parlement puisse débattre au-delà des deux heures attribuées pour discuter votre budget, autant que pour celui des Monnaies et médailles !

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement technique agricole.** – Plutôt que de revenir sur des points inlassablement soulevés depuis plusieurs semaines, je m'en tiendrai au cadre général de la réforme.

L'acquis des fondamentaux dès le primaire est essentiel. La réforme ne présuppose-t-elle pas que tous les élèves doivent savoir lire, écrire et compter convenablement en entrant en sixième, ce qui favoriserait la réduction des inégalités par la suite ?

Pour remonter plus loin encore, la maternelle est un moment important, celui de l'acquisition du langage. Or les inégalités sont déjà fortes à l'entrée à l'école. Je crois savoir qu'il existe un projet de programmes pour la maternelle. Qu'en est-il exactement ?

Certaines des dispositions du décret et de l'arrêté sont déjà mises en œuvre dans l'enseignement agricole, en premier lieu l'accompagnement personnalisé et l'autonomie pédagogique, qui s'accompagne d'une véritable autonomie de gestion - et ça marche ! Ne pourrait-on pas s'en inspirer ?

L'orientation est la grande absente de la réforme. L'article 6 de l'arrêté se contente d'une allusion : les EPI contribuent à la mise en œuvre du *PIIODEMEP*. Pour le moment, en dehors d'un projet de référentiel, rien n'est prévu pour sa mise en œuvre. Aucune

dotation horaire n'a été annoncée. Faudra-t-il ponctionner sur les disciplines pour l'organiser ?

Plus généralement, je déplore la logique qui consiste à maintenir les élèves autant que possible dans une filière générale. La revalorisation de l'enseignement professionnel demeure hélas un vœu pieux.

**Mme Françoise Laborde.** – Premièrement, quelles sont les conséquences de cette réforme sur le diplôme national du brevet ?

Deuxièmement, les heures normalement consacrées à l'enseignement de l'éducation civique sont souvent utilisées pour terminer le programme d'histoire-géographie. L'enseignement moral et civique au collège aura-t-il un programme et une dotation spécifiques pour éviter cela ?

D'un point de vue pratique, 26 heures de cours hebdomadaires sont prévues en sixième, avec un plafond de six heures par jour et une pause d'une heure et demie le midi, soit au total 4,5 jours de cours. L'école privée sous contrat sera-t-elle soumise aux mêmes règles, ce qui la contraindrait à assurer des cours le mercredi matin ? Dans le cas contraire, ce serait une dérogation, et vous savez que je les déteste...

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Je suis convaincue de la réalité de l'effet maître, qui rend d'autant plus importante la formation des enseignants. Avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), nous avons rétabli la formation initiale. Nous allons veiller à harmoniser les tronc communs et, surtout, accorder une priorité à la formation continue. Un plan de formation pour 2015-2016 est en cours d'adoption avec les organisations syndicales. Nous avons souhaité publier le décret pour commencer dès que possible l'appropriation de la réforme par les enseignants, grâce à ce plan très ambitieux puisque chacun d'entre eux recevra quatre à cinq jours de formation sur la nouvelle organisation, les nouveaux programmes et l'introduction du numérique.

Concernant les classes bilingues, peut-être la formulation est-elle en cause. Nous ne souhaitons pas mettre fin au dispositif, mais l'étendre à l'ensemble des élèves. L'école ne peut organiser la différence de chances entre élèves. Les classes bilingues concernent 15 % des élèves de sixième ; elles concerneront l'ensemble des élèves de cinquième. C'est peut-être insuffisant, mais nous aurons parcouru la moitié du chemin.

Est-ce un risque que d'enseigner une deuxième langue à tous dès la cinquième ? Arrêtons d'opposer les matières : comme des enquêtes sérieuses l'ont démontré, l'exposition aux langues vivantes améliore la maîtrise du français.

Il y a un temps pour la polémique et un temps pour la confiance. Les langues anciennes sont une richesse, un apport dans les domaines de l'histoire, de la citoyenneté, du français, mais aussi du développement de l'imaginaire ; c'est pourquoi, plutôt que de les réserver à une minorité, nous devons les ouvrir à un plus large public grâce aux EPI qui aborderont toutes ces dimensions. Je fais le pari que ces matières attireront ainsi davantage d'élèves. S'ils sont 18 % à étudier le latin au collège, ils ne sont plus que 5 % au lycée. Les langues et cultures de l'Antiquité pourront être étudiées en sixième, cinquième et quatrième de façon continue dans le cadre des EPI, avec en plus la possibilité d'enseignements de complément. Au total, elles bénéficieront du même nombre d'heures, mais pour un plus grand nombre d'élèves. Quant aux professeurs, ils enseigneront ces matières dans le cadre des EPI,

comme tous leurs collègues et l'augmentation du nombre d'élèves leur permettra de continuer à assurer des cours de latin et de grec.

Vous craignez le retour des IDD, qui déjà étaient destinés à introduire l'interdisciplinarité au collège. Leur échec s'explique par le fait que les heures d'IDD, qui n'étaient pas sanctuarisées dans l'agenda des élèves, sont devenues des heures « gadget ». Les EPI, eux, auront une réalité dans les agendas et une base dans les programmes.

L'éveil des élèves au monde professionnel est favorisé par le PIIODMEP, qui sera bientôt appelé, de façon moins obscure, « parcours Avenir ». Ce parcours est conçu pour faire découvrir aux élèves, les lycées professionnels, les métiers, l'apprentissage dans le cadre de journées dédiées. Les établissements seront invités à adopter un projet en lien avec les entreprises de leur territoire.

Vous vous inquiétez pour les SEGPA. Non seulement ces classes continueront à exister, mais elles seront confortées. Une circulaire en cours de rédaction entend favoriser le rapprochement entre les élèves de SEGPA et ceux des autres filières à travers des moments communs dans leur scolarité.

Le vocabulaire des programmes a suscité de nombreuses réactions. Je conviens de la nécessité de créer des documents de vulgarisation plus aisément accessibles aux parents.

**Mme Françoise Cartron.** – Très bien !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – La maternelle n'est pas oubliée, puisque les nouveaux programmes ont déjà été adoptés avec un retour très positif des enseignants mais, curieusement, un écho beaucoup moins important. Il a été unanimement reconnu que le jeu devait y retrouver toute sa place. Nous avons également introduit la conscience phonologique, c'est-à-dire le premier pas vers l'apprentissage de l'écriture. Nous travaillons en ce moment à des documents de vulgarisation de ces programmes.

Vous avez évoqué l'enseignement agricole ; naturellement, nous suivons attentivement ce qui s'y passe, notamment en matière d'accompagnement personnalisé.

Mme Laborde m'a interrogée sur les conséquences de la réforme sur le brevet. Le nouveau brevet apportera une évaluation en conformité avec les orientations du référentiel, en matière de maîtrise de l'oral, de travail en équipe et de connaissance de deux langues vivantes. Contrôle continu et contrôle final seront maintenus.

Enfin, les établissements privés sous contrat devront naturellement respecter le référentiel du collège ; en revanche, la loi leur laisse la possibilité d'organiser la semaine comme ils l'entendent. Ils n'auront donc pas obligation de dispenser des cours le mercredi matin.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Vous avez fait preuve de beaucoup de pédagogie pour nous expliquer ce qui est explicite dans la réforme ; mes questions porteront plutôt sur ce qui reste implicite. Chez les enseignants, l'individualisme et le sens de l'autonomie priment sur le travail en équipe. Nous le savons tous, l'ouverture de classes bilangues ou l'enseignement du latin servent à créer des classes « Camif » destinées à améliorer l'attractivité du collège dans un univers de plus en plus compétitif. Enfin, transformer les petits effectifs volontaires pour apprendre une langue ancienne en gros effectifs non volontaires n'ira pas sans difficultés. Se pose également la question de l'équilibre entre la

formation des enseignants sur site, dans les établissements, et la mise à disposition des locaux nécessaires - en Allemagne, les professeurs disposent de bureaux et de salles de réunion. Il est indispensable d'y répondre, si l'on veut arriver à une réforme consensuelle du collège.

**Mme Françoise Cartron.** – Votre ton très pédagogique parvient à faire évoluer les représentations et les convictions. M. Carle et Mme Férat sont désormais convertis à l'importance de la maternelle et du primaire. Je me rappelle le rapport de la présidente Papon sur la nécessité d'ouvrir des jardins d'éveil plutôt que des maternelles : nous progressons... Il est désormais acquis que l'apprentissage de la langue dès le plus jeune âge est important : oui, nous avançons ! Quant à la part d'autonomie laissée aux établissements, elle est prônée depuis bien longtemps, toujours par M. Carle, qui y voit le salut de la progression et de l'innovation pour nos établissements : nous y sommes !

La consultation des enseignants de maternelle livre un retour favorable sur la réforme des programmes. Celle des enseignants du primaire est en cours. Disposez-vous d'une synthèse éclairant les points de consensus et de litige ? Cette réforme ne fonctionnera que si les enseignants se l'approprient. Quel accompagnement avez-vous prévu pour œuvrer au plus près des professeurs ? Irez-vous jusqu'à modifier les missions des inspecteurs de l'Éducation nationale pour qu'ils privilégient, dans cette période de changement, l'accompagnement pédagogique au contrôle administratif ? Enfin, des questions ne manquent pas de surgir depuis le 11 janvier sur la nécessité d'éduquer les enfants aux médias et à l'esprit critique : comment l'école peut-elle y contribuer ?

**Mme Colette Mélot.** – Je ne reviendrai pas sur le diagnostic, ni sur la nécessité d'une réforme de notre système éducatif. Je m'étonne cependant que la vôtre propose d'abroger des options et de les remplacer par des parcours moins nourris, notamment en langue. Enseigner à tous une deuxième langue dès la cinquième ? Le saupoudrage ne bénéficiera certainement pas aux élèves. Mieux aurait valu pour certains approfondir la première langue vivante. Supprimer les classes européennes ou les langues anciennes prive ceux qui l'auraient voulu de la possibilité de bénéficier de cet enseignement. Vouloir généraliser les apprentissages est irréaliste, et particulièrement dans les établissements difficiles. Il n'y a pas que les enfants issus des classes sociales favorisées qui choisissent ces options. Dans un collège de zone d'éducation prioritaire (ZEP), en Seine-et-Marne, des classes bilangues et européennes y ont été créées il y a vingt ans. On y compte 50 % de boursiers, et le collège fait désormais partie d'un réseau d'éducation prioritaire (REP). Grâce à ces dispositifs et aux échanges linguistiques, les élèves y bénéficiaient d'une ouverture au monde. Ce ne sera désormais plus possible.

Le collège unique qui a vu le jour en 1975 n'est plus adapté. Si le socle commun reste nécessaire, il faut des enseignements diversifiés pour que les élèves trouvent leur voie et s'épanouissent. Ce n'est pas tout à fait ce que vous proposez. Enfin, pouvez-vous nous confirmer que la réforme ne modifiera ni les sections internationales, ni les sections sportives, ni les classes à horaires aménagés ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Cette réforme fait naître un véritable émoi : à l'instar de mes collègues, je suis inondée de courriers. Nous aurons besoin de temps pour lutter contre les déterminismes sociaux. Des inquiétudes demeurent sur la reconstitution d'un vivier d'enseignants. Les résultats d'admissibilité au concours externe laissent entrevoir des manques dans certaines matières. Au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) externe de mathématiques, le taux des admissibles a chuté de 5,1 %. La même désaffection se constate en allemand, en lettres et en anglais, où le nombre

d'admissibles est même inférieur au nombre de postes à pourvoir. Cette réforme risque de s'opérer dans un contexte de pénurie d'enseignants. Manifestement, les dispositifs des emplois d'avenir professeur (EAP) et du Master 1 en alternance ne suffiront pas à rétablir la situation. La question du pré-recrutement demeure plus que jamais essentielle.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Mon collègue Claude Kern s'interroge sur la préposition « ou » dans l'intitulé de la thématique « Langues et cultures étrangères ou régionales ». Il aurait souhaité lire « et ». Quelle place faites-vous aux langues régionales dans la réforme ?

**M. David Assouline.** – Il faut que ceux qui se servent de la concomitance entre la réforme des programmes et celle du collège pour créer la confusion arrêtent de mentir. Beaucoup se sont émus de la suppression du latin ou du fait qu'on privilégierait l'enseignement de l'islam à celui des autres religions, ce qui est totalement faux. Quelles nouvelles instructions avez-vous données au Conseil supérieur des programmes (CSP) pour garantir que l'enseignement des humanités et des Lumières reste au cœur des contenus, comme vous l'aviez annoncé au lendemain du 11 janvier ?

**M. Louis Duvernois.** – Quelle continuité avez-vous prévue pour les enseignements et les contenus du collège au lycée, sachant que chaque professeur aura enseigné le latin selon ce qu'il lui aura été possible ? Sous couvert de faire découvrir les langues anciennes à plus d'élèves, les disparités qui seront rendues inévitables par les mises en pratique propres à chaque collège inciteront-elles à poursuivre cette option ? Pourquoi la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) ne reconnaît-elle pas l'inscription véritable des langues et cultures de l'Antiquité dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture ?

Pourquoi la DGESCO a-t-elle choisi huit thématiques d'EPI, dont certaines ne sont pas forcément adaptées, alors que le CSP en proposait dix parfaitement justifiées ?

Les classes bilangues ne seront maintenues que pour les élèves ayant commencé une autre langue que l'anglais en CP. Que prévoyez-vous pour la période transitoire 2016-2021 durant laquelle ces élèves entreront en sixième ?

**Mme Mireille Jouve.** – Quel dispositif proposez-vous pour former les enseignants au numérique, assurer la maintenance du matériel et équiper les établissements ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Les collectivités et les familles sont engagées depuis longtemps dans la résurgence des langues régionales. Celles-ci ont été prises en compte dans la loi de refondation de l'école. Il ne faudrait pas qu'elles soient perdues dans le cadre de cette réforme du collège. Elles mériteraient de figurer dans l'article 8 de l'arrêté.

Les enseignements de complément renforceront le contenu des EPI. Dans certains collèges, les classes-relais contribuent à lutter contre l'absentéisme et l'échec scolaire. Comment seront-elles organisées ? Bénéficieront-elles de dotations globales ? Les inspecteurs et les chefs d'établissement auront à choisir les heures d'autonomie qui seront accordées. Comment les former et les accompagner dans cette mission ?

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – En cette période troublée, il est rassurant de savoir que nos adolescents vont dans des écoles de service public, ou du privé sous contrat.

Qu'en est-il du hors-contrat qui tend, dans certains territoires, à s'étendre ? L'État envisage-t-il des contrôles supplémentaires ?

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Le parcours personnalisé s'adressait aux élèves de troisième en grande difficulté, afin qu'ils sortent du collège avec un diplôme : le certificat de formation générale (CFG) ou le brevet série pro. Quel est son devenir ? Selon quel calendrier s'organisera la mise en place des nouveaux programmes et comment les remarques des enseignants seront-elles prises en compte ? Enfin, cette réforme donnera-t-elle des précisions sur les effectifs, qu'il s'agisse de ceux des classes, des groupes ou de l'aide individualisée ?

**Mme Christine Prunaud.** – Vous entendre plus tôt, madame la ministre, aurait éclairci bien des choses... Cette réforme prévoit de bonnes mesures. Les 4 000 postes attribués pour l'accompagnement personnalisé sont-ils inclus dans le chiffre que le Gouvernement avait annoncé, ou viennent-ils en plus ? Qu'en est-il de la mise à disposition de nouveaux locaux ? J'ai cru comprendre que vous ne toucheriez pas aux classes bilangues. Même si ce n'est pas la majorité, on y trouve un pourcentage d'élèves issus du milieu ouvrier. Comment les encourager à s'y inscrire davantage ? Je crois fermement qu'il faut développer l'enseignement des langues. Cependant, comment articuler l'apprentissage d'une première avec celui d'une deuxième langue ? Enfin, puisque tout le monde ici s'accorde à reconnaître la valeur des classes maternelles, pourquoi ne pas encourager la scolarisation dès deux ans ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Notre objectif commun est la réussite de tous les élèves. Consiste-t-elle pour autant à ce que tous les élèves aient le même niveau ? En généralisant les enseignements et en initiant tous les élèves à toutes les matières, ne risque-t-on pas d'atrophier les filières d'excellence ?

Selon vous, la réforme ne passera pas si les enseignants ne l'accompagnent pas. Or, lors de notre table ronde avec les enseignants, la majorité de leurs syndicats s'y est opposée, certains allant même jusqu'à en demander l'abrogation. Comment comptez-vous faire ? Une consultation des enseignants est en cours sur les programmes. Ce sujet ne devrait-il pas faire l'objet d'un débat parlementaire ? Enfin, pourquoi les bourses au mérite ont-elles été supprimées ?

**M. Michel Savin.** – Une réforme du collège devrait instaurer un meilleur climat dans les établissements. Certains élèves passent parfois de collège en collège et de classe en classe sans jamais parvenir à s'intégrer. Comment traiter une problématique qui met en insécurité les autres élèves et les enseignants ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je tiens à féliciter la ministre qui est une remarquable communicante. J'entends beaucoup de questions et toujours les mêmes réponses. Avec ce sens de...

**Mme Françoise Cartron.** – ... la pédagogie...

**M. Guy-Dominique Kennel.** – ... il n'y a rien d'étonnant à ce que vous soyez ministre de l'Éducation nationale. Au mois de mars dernier, vous disiez que la suppression des classes européennes ne concernerait pas les zones transfrontalières. Je suis alsacien et 73 % des élèves de mon département sont scolarisés en classes bilangues. Qu'en est-il précisément pour ce territoire ?



**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (Clemi) est une petite cellule. Quel sera son rôle à l'avenir ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Si nous tenons à lancer la réforme dès la rentrée 2016, la concomitance des réformes n'est pas notre fait, mais vient du retard accumulé par le Conseil supérieur des programmes, instance indépendante dont le précédent président, M. Alain Boissinot, a démissionné en juin dernier. Indéniablement, il y a eu des maladroites de formulation au sujet des programmes d'histoire, notamment dans l'usage du terme « facultatif ». Le CSP a jugé bon de distinguer entre sujets obligatoires et facultatifs pour laisser une marge de manœuvre aux enseignants dans leur traitement des programmes. Il n'est pas pour autant question de rendre l'étude des Lumières facultative, ni de passer aucune période de l'histoire sous silence. Aucun thème n'est facultatif, mais l'enseignant garde la liberté d'approfondir certains aspects plus que d'autres - l'approche sociale des idées des Lumières ou bien leur influence à l'étranger, par exemple. L'un des objectifs de notre réforme, après les attentats de janvier dernier, est de développer chez les élèves les valeurs de la liberté et de la liberté d'expression.

Quant au calendrier, la consultation des enseignants initiée le 11 mai dernier se poursuivra jusqu'au 12 juin. Elle s'adresse à 800 000 enseignants, invités à répondre à un questionnaire, selon la méthode expérimentée pour l'adoption du socle commun et des programmes de maternelle. Pour l'instant, les retours sont satisfaisants. Le 12 juin, je saisirai le CSP à la lumière de ces remontées, puis je validerai définitivement les programmes en septembre, ce qui laissera aux éditeurs une année pour publier les nouveaux manuels. À cela s'ajoutent des consultations plus larges : un forum se tient actuellement en Sorbonne, où de grands historiens éclairent de leurs regards ce que doit être l'enseignement de l'histoire. Une réflexion de même nature devrait s'organiser pour les autres matières.

Un plan national de formation ambitieux sera publié dans quelques jours pour préparer les enseignants à mettre en œuvre la réforme, avec l'organisation de vingt-trois séminaires nationaux sur la réforme du collège, les nouveaux programmes et le numérique. On pourra ainsi former les cadres - chefs d'établissement ou inspecteurs - qui formeront à leur tour les enseignants, sur site, à raison de quatre à cinq jours par personne entre les mois d'octobre 2015 et de mai 2016. Des crédits supplémentaires seront délégués aux académies.

La mission des inspecteurs est essentielle pour que les enseignants s'approprient les nouvelles pratiques. Au mois d'août dernier, à l'occasion de la mise en place des chantiers-métiers, nous avons redéfini les missions des enseignants qui ne se résument pas à faire face aux élèves en classe, mais incluent aussi le travail en équipe et le contact avec les parents. Les missions des inspecteurs ont également évolué vers davantage d'accompagnement et de formation. Une circulaire devrait bientôt formaliser cela.

Madame Mélot, vous ne partagez pas notre projet, notamment au sujet des langues vivantes. Arrêtons de nous leurrer en considérant qu'un enfant de onze ans est capable de savoir ce qu'il veut faire. Nous voyons trop souvent le collège avec nos yeux d'adultes. À onze ans, l'enfant a besoin d'être accompagné dans ses choix. Si le collège ne le fait pas, ce sont les parents qui s'en chargent ou qui délèguent la tâche à des entreprises privées. Il serait d'autant plus injuste de laisser l'enfant seul responsable de ses choix et de son parcours quand il ne dispose d'aucun accompagnement. C'est à nous de donner aux enfants le goût du travail et celui du mérite, en les initiant par exemple au latin et au grec. Et quand bien même ce ne serait que saupoudrage, il sera toujours temps d'approfondir et d'aller plus loin au lycée ou à

l'université. C'est déjà une belle ambition que d'ouvrir le plus de portes possibles avant quinze ans.

Soyons clairs, il a toujours existé deux sortes de classes bilangues : celles destinées aux enfants qui ont étudié l'anglais comme LV1 à l'école primaire et qui choisissent l'allemand en sixième, et les classes bilangues dites « de continuité » pour les élèves ayant commencé l'apprentissage d'une langue autre que l'anglais en primaire et qui en débutent l'apprentissage en sixième. Ces dernières sont majoritaires dans les zones transfrontalières, où nous les maintiendrons, en leur offrant même une garantie, puisque ce bilinguisme sera désormais garanti dans tous les établissements : c'est inscrit dans les textes. En revanche, les élèves qui ont commencé par l'anglais ne commenceront à apprendre une autre langue qu'en cinquième, comme la réforme le prévoit.

Je reviendrai avec grand plaisir vous présenter en amont la future carte académique des langues. C'est la première fois que nous avons un pilotage national en la matière. Dans les académies, tout tient à la personnalité du recteur. À Lyon, par exemple, un recteur germaniste a ouvert des classes et développé des jumelages, de sorte qu'on compte désormais 30 % d'élèves germanistes dans l'académie. Nous voulons un pilotage national prévoyant des objectifs chiffrés, des ouvertures de classes, des profilages de poste. Recourir à des intervenants extérieurs est un bon moyen de promouvoir l'apprentissage des langues. Qu'on se rappelle le succès des assistants de langue ou des locuteurs natifs, il y a quelques années. Nous voulons redonner une véritable impulsion.

Quant aux concours de recrutement, si l'on se fie à l'exemple du CAPES de mathématiques, les ratios d'admissibilité sont bien meilleurs cette année qu'en 2013 : 1,25 en 2015 contre 1,08 deux ans plus tôt. Ce n'est pas parfait, mais nous sommes sur la bonne voie. Il faudra du temps pour encourager les étudiants à reprendre la voie des concours. Je ne suis pas fermée sur le pré-recrutement.

Monsieur Duvernois, le CSP est une instance indépendante dont nous avons la liberté de ne pas forcément adopter les projets. Nous avons tenu à ce que les EPI soient ancrés dans les programmes. C'est le cas des langues et cultures de l'Antiquité qui prennent en compte l'étude de la civilisation et de la culture en plus de l'apprentissage linguistique.

Dans le cadre de notre réflexion sur les chantiers-métiers, nous avons décidé que les enseignants qui s'impliquaient dans le numérique pourraient bénéficier de l'indemnité pour mission particulière. Lorsqu'il a annoncé le plan numérique, le Président de la République a précisé que la responsabilité de l'entretien du matériel dans les établissements serait partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Je tiens à vous rassurer sur le sort des langues régionales, dont la réforme du collège ne remet pas en cause la promotion. L'enseignement bilingue restera en vigueur et de pleine application dans les écoles et les lycées. Il commencera dès la sixième. L'article 8 de l'arrêté prévoit que les élèves qui ont étudié une autre langue que l'anglais en primaire, commenceront à l'étudier dès la sixième. Cela vaut aussi pour les langues régionales.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Et les enseignements de complément ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Les EPI assureront la continuité et la progression de l'apprentissage entre la cinquième et la troisième. Quant aux classes-relais, elles ne seront pas impactées, non plus que les sections sportives ou les classes à horaires

aménagés. Le procès qu'on nous fait de vouloir mettre tout le monde dans les mêmes sections n'est pas justifié. Enfin, la classe de troisième prépa-pro n'est pas non plus remise en cause par la réforme du collège.

Nous souhaitons renforcer notre contrôle des établissements privés hors contrat. La jurisprudence récente nous est favorable : alors que jusqu'à présent notre intervention se limitait aux questions d'hygiène ou de sécurité, nous pouvons désormais exercer un contrôle sur la transmission des valeurs de la République. Une équipe d'inspecteurs est en train de se créer. De la même façon, nous voulons mieux évaluer le respect des programmes ou l'acquisition du socle de connaissances par les jeunes scolarisés à domicile.

En termes d'effectifs, les 4 000 postes annoncés serviront à démultiplier les enseignements en petits groupes. Actuellement, un collège de 500 élèves a une marge de manœuvre de 10 heures pour organiser du travail en petits groupes. Grâce à la réforme, il en aura 60.

Il faut bien comprendre que les programmes sont les outils professionnels des enseignants. Par conséquent, le Parlement ne peut pas être le lieu où on les conçoit. Définir leur contenu requiert une expertise, une expérience et un vocabulaire particuliers. Plusieurs méthodes ont été expérimentées : on a confié la tâche à la DGESCO, ou bien à des comités *ad hoc*. Quoique perfectible, le dispositif actuel est efficace. Le CSP est une instance indépendante composée d'experts, mais aussi de membres de la société civile, venus du Conseil économique, social et environnemental, ou bien même du Parlement pour six d'entre eux. On allie ainsi l'expertise aux regards généralistes. La loi a prévu que les enseignants soient consultés. C'est indispensable pour que la réforme réussisse.

Enfin, sur la question des bourses au mérite, je regrette qu'on ait jugé la mesure en la déconnectant de l'ensemble du dispositif. Avant 2012, comme on consacrait peu d'argent aux bourses étudiantes, on avait le souci d'objectiver les critères de leur versement : d'où la création des bourses au mérite, soit 1 800 euros alloués aux bacheliers ayant obtenu une mention « très bien ». Nous avons augmenté le financement des bourses de 450 millions d'euros, ce qui revient à attribuer beaucoup plus de bourses à beaucoup plus d'étudiants : désormais, 130 000 étudiants issus des classes moyennes reçoivent 1 000 euros par an. Toutes les bourses ont été revalorisées, avec un effort particulier à destination des plus défavorisés, soit 20 000 étudiants qui touchent 800 euros supplémentaires. La logique du dispositif n'est plus la même, puisqu'il ne privilégie plus les bacheliers méritants qui bénéficient déjà des coups de pouce donnés par d'autres institutions. Initialement, nous souhaitions supprimer les bourses au mérite. Le Conseil d'État s'y est opposé pour des raisons de forme. Afin d'éviter l'impasse financière, nous avons coupé la poire en deux : nous avons conservé le mécanisme de soutien au mérite, mais en le divisant par deux de 1 800 à 900 euros. Au demeurant, les bourses au mérite complètent les bourses sociales, lesquelles ont augmenté de 800 euros par an. Croire au mérite, c'est offrir au plus grand nombre d'étudiants les moyens de faire leurs preuves, en leur donnant de meilleures conditions pour apprendre.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie pour cette audition menée avec dynamisme. Notre commission est très intéressée par les questions d'orientation scolaire. Nous venons de constituer une mission d'information de quinze membres sur ce sujet, présidée par Jacques-Bernard Magnier et dont Guy-Dominique Kennel est le rapporteur.

*La réunion est levée à 18 h 45.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 3 juin 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente –***La réunion est ouverte à 9 h 06.***Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Audition 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 »)**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous entamons ce matin une série d'auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de règlement. Cette année, nous avons pris le parti d'entendre des responsables de programme sur des sujets bien identifiés et à fort enjeu budgétaire.

Nous débutons donc ces travaux avec Virginie Magnant, cheffe du service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale au sein du ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, afin d'examiner l'exécution des crédits du programme 304 consacrés au RSA « activité ».

Je voudrais saluer la présence parmi nous de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Je rappelle que le RSA « activité » est une prestation sociale qui vient compléter les revenus d'activité des ménages modestes afin de leur garantir un niveau de ressources minimum. Il est financé pour majeure partie par des crédits budgétaires.

Le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, qui sera examiné par le Sénat en séance publique à partir du 22 juin, prévoit de remplacer le RSA « activité » et la prime pour l'emploi par une nouvelle prestation, appelée « prime d'activité », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. La préparation de cette réforme ne manquera pas de susciter des questions.

Afin que cette réunion soit aussi vivante que possible, je vais d'emblée donner la parole au rapporteur spécial Éric Bocquet pour une première séquence de questions-réponses.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Le RSA « activité » constitue la principale dépense du programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dont je suis rapporteur spécial. En 2014, il a représenté une dépense de près de 2 milliards d'euros, pour environ 822 000 bénéficiaires.

Je commencerai par une série de questions, dont certaines ont déjà été posées lors des exercices antérieurs, mais qui demeurent d'actualité.

Tout d'abord on constate, en 2014 un écart très important entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et ceux exécutés s'agissant de la contribution de l'État au Fonds national de solidarité active (FNSA), qui finance principalement le RSA « activité ». Les crédits ouverts étaient d'environ 600 millions d'euros, mais 970 millions d'euros de crédits ont été consommés, soit un dépassement de plus de 61 %. Pourtant, les facteurs de risque semblaient connus : une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA « activité » et de son montant compte tenu de sa revalorisation de 2 % en 2013 et de 2 % en 2014 d'une part, et la baisse des recettes du FNSA en raison de la baisse du taux du prélèvement de solidarité qui lui est affecté d'autre part. Comment s'explique donc cette sous-budgétisation ?

Par ailleurs, la Cour des comptes relève un important report de charges en 2014 au titre de l'année 2013, de 147 millions d'euros. À quoi ce report est-il dû et pourquoi ne figure-t-il pas dans le rapport annuel de performance annexé à la loi de règlement ?

Enfin, connaît-on l'impact qu'ont eu les revalorisations que j'ai mentionnées sur le montant total de la dépense de RSA « activité » ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Je commencerai par rappeler que la contribution que l'État verse au FNSA constitue l'une des deux sources de financement du RSA « activité ». Le solde du FNSA résulte, en effet, d'un équilibre entre ses charges, principalement constituées par le financement du RSA « activité », et ses recettes, constituées du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et des placements, pour une part initialement importante, ainsi que d'une contribution d'équilibre versée par l'État.

Le décalage entre la prévision initiale du montant de la contribution de l'État et l'exécution s'explique à la fois par des raisons classiques, ou du moins récurrentes, et par des facteurs nouveaux intervenus au cours de l'exercice 2014. Pour ce qui est des explications récurrentes, il faut souligner que, depuis sa mise en place pour accompagner la généralisation du RSA en 2009, il est extrêmement difficile de prévoir le rendement du prélèvement de solidarité au moment de la budgétisation. Ce prélèvement se caractérise en effet par une assez grande volatilité. En conséquence, il est compliqué d'arriver à ajuster correctement la contribution d'équilibre de l'État au FNSA. Un facteur de complexité supplémentaire est intervenu en 2014, du fait de la baisse du taux de ce prélèvement de 1,45 % à 1,37 %. La baisse de son rendement a été plus que supérieure à ce qui était attendu et ainsi, l'exécution de la recette a été significativement inférieure au montant initialement prévu.

Parallèlement à cela, la dépense de RSA a été plus dynamique que prévu. Vous avez mentionné, Monsieur le rapporteur, la revalorisation exceptionnelle du RSA de 2 % en 2013. Il est vrai que cette revalorisation a provoqué un « effet de champ » qui était difficile à simuler, et qui a conduit à faire entrer dans la prestation davantage de bénéficiaires. Une note récente de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a fait le point sur l'évolution du RSA entre juin 2013 et juin 2014. Elle souligne qu'en plus de l'effet produit par la revalorisation, la dynamique du RSA « activité » s'est infléchie à la hausse au cours de cette période. Ainsi, sur la période de l'exécution 2014, le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » a augmenté de 8 %, en lien avec les premiers signes d'amélioration sur le marché du travail. Or, lors de la budgétisation, les calculs consistent souvent à poursuivre une projection de manière linéaire.

Pour résumer, nous avons eu en 2014 une recette difficile à prévoir et dont le rendement a été inférieur aux prévisions, et une dépense de RSA « activité » supérieure à ce

qui était attendu. Il a donc été nécessaire d'ajuster la contribution d'équilibre de l'État en fin de gestion. Il est vrai que cet ajustement n'a pas permis un rétablissement complet de l'équilibre du FNSA. Il a en revanche permis de régler le solde de 2013 sur 2014, et de réduire l'écart entre les dépenses des organismes qui servent le RSA et les recettes du FNSA.

Vous m'avez également interrogée sur la mesure de l'impact de la revalorisation du RSA de 2 % en septembre 2013 et en 2014. Nous pouvons mesurer précisément l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA « activité » et celle du montant moyen de prestation versé, associées à la revalorisation exceptionnelle de 2013. Celle-ci a permis l'accès à la prestation d'environ 15 000 à 16 000 personnes supplémentaires, et le montant moyen du RSA versé a progressé, tant concernant sa part « socle » que sa part « activité », s'établissant à 400 euros par mois pour l'ensemble du dispositif. En revanche, il n'est à ce stade pas possible de mesurer précisément l'impact de ces revalorisations sur l'insertion dans l'activité des travailleurs pauvres.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Vous l'avez évoqué, le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » a augmenté de 8 % en 2014. Cela m'amène à vous interroger sur la problématique du taux de non-recours du RSA « activité », qui a été estimé à plus de 60 % en 2011. Avez-vous des éléments nouveaux concernant l'évolution de ce taux ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – La mesure du taux de non-recours est une question délicate. Lorsque la réforme du RSA est entrée en vigueur, un certain nombre de simulations avaient été effectuées afin d'évaluer le nombre de foyers potentiellement bénéficiaires de ce nouveau dispositif. Dans un premier temps, la notion de non-recours a été appréciée en rapportant le nombre de bénéficiaires réels, enregistrés par le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) et des mutualités sociales agricoles (MSA), au volume de bénéficiaires simulé lors de la réforme. D'un point de vue méthodologique, il est évidemment compliqué de comparer une projection théorique et une situation réelle.

La commission d'évaluation du RSA, qui était présidée par François Bourguignon et rassemblait un certain nombre d'économistes et de chercheurs, a été conduite, lors de la conclusion de ses travaux, à apprécier à partir d'un échantillon de personnes potentiellement éligibles celles qui avaient effectivement recouru à ce dispositif. Elle a abouti à un chiffre de taux de recours de 32 % s'agissant du RSA « activité ». Compte tenu de la complexité de ces travaux, nous ne les avons pas actualisés depuis, mais on considère généralement que la situation, si elle s'est un peu améliorée, n'a pas évolué de manière radicale.

Ce constat d'un faible taux de recours au RSA « activité », qui est peut être le signe de sa faible lisibilité pour les bénéficiaires potentiels ou de sa faible efficacité, est directement à l'origine de la réforme de la prime d'activité,

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – La mise en place de la prime d'activité devrait donc prendre en compte les difficultés constatées s'agissant du recours au RSA « activité » ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Oui, tout à fait.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Le dernier point que je souhaiterais aborder concerne le RSA « jeunes actifs ». Ce dispositif a du mal à trouver son public. En 2011, il y avait 6 590 jeunes bénéficiaires du RSA « activité » seul. Ce nombre a baissé régulièrement pour atteindre 4 968 en 2014. Comment expliquez-vous l'ampleur de cette baisse ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Il est vraisemblable que ce faible succès tient aux conditions d'accès très restrictives qui ont été imaginées lors de l'ouverture du RSA aux jeunes actifs de 18 à 25 ans. Un certain nombre de conditions ont en effet été mises en place qui ne favorisent pas l'entrée des jeunes dans le dispositif, puisque ceux-ci doivent attester d'une activité continue de deux années à temps plein durant les trois ans précédant la demande. Il s'agit d'une condition difficile à réunir pour les jeunes, *a fortiori* dans la période économique que l'on connaît. Les conditions initiales pour bénéficier du dispositif et le contexte économique sont les deux facteurs qui expliquent que le nombre de jeunes bénéficiaires du RSA « activité » soit faible, et qu'il ait même décliné sur la période récente.

Cette problématique est également prise en compte dans la réforme de la prime d'activité puisque celle-ci sera ouverte à cette part de la population très sensible aux évolutions de la conjoncture, et qui connaît des périodes d'insertion professionnelle délicates. L'ambition est de permettre à un million de jeunes de bénéficier à l'avenir d'un soutien à leurs revenus à travers la nouvelle prime.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pourriez-vous nous préciser si les revenus qui seront pris en compte dans le calcul de la prime d'activité seront les mêmes que pour le RSA « activité » ?

Quel sera le nombre de « perdants » et quels seront les ménages concernés ? Ces estimations tiennent-elles bien compte des personnes qui bénéficiaient auparavant de la prime pour l'emploi (PPE) mais qui ne recourront pas à la prime d'activité ?

Le Gouvernement a prévu, par voie d'amendement déposé à l'Assemblée nationale, d'inclure dans les bénéficiaires de la prime d'activité les étudiants et les apprentis. La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Marisol Touraine, a annoncé que ce coût serait compensé par une réduction du montant de la prime pour le restant des bénéficiaires. Quel sera le montant moyen mensuel ainsi « prélevé » pour financer cette extension ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – S'agissant de votre première question, qui a trait à la comparaison des assiettes des dispositifs, les revenus qui seront pris en compte pour le calcul de la prime d'activité qui, je le rappelle, constituera un différentiel entre un montant cible et des revenus perçus, seront, pour l'essentiel, les mêmes que ceux pris en compte pour le calcul de la plupart des prestations sociales, dont le RSA. Il s'agit d'un point important, l'ambition de ce nouveau dispositif consistant précisément à ne pas revenir sur ce qui a constitué le cœur de la réforme précédente du RSA, c'est-à-dire garantir une fluidité entre les situations. Je précise cependant que les revenus du patrimoine non imposables, qui sont pris en compte dans le RSA, ne le seront pas dans le calcul de la prime d'activité. Dans la mesure où ces revenus ont un impact peu significatif sur l'accès aux prestations, il a été jugé préférable de privilégier l'allègement des formalités administratives et la diminution du volume de justificatifs à produire.



**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Dans la mesure où les paramètres de calcul retenus sont proches de ceux qui existent actuellement, les caisses d'allocations familiales seront-elles en mesure de mettre en place rapidement ce nouveau dispositif ?

En effet, le montant de la prime pour l'emploi résultait d'un calcul simple réalisé par la direction générale des finances publiques, ce qui ne sera plus le cas pour la nouvelle prime d'activité. Or, j'ai été, comme Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » et je sais les difficultés entraînées pour les caisses d'allocations familiales par ce type de réformes, à l'origine d'une augmentation importante du nombre de bénéficiaires.

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Cette réforme constitue évidemment un défi pour le réseau de la branche famille. Je pense notamment à la nécessité pour les caisses d'allocations familiales de procéder au reparamétrage du système de gestion et de liquidation Cristal, ou de former les conseillers afin qu'ils puissent renseigner le public et gérer l'afflux de public au guichet. Néanmoins, il a été tenu compte de ces difficultés d'adaptation en essayant, lorsque cela était possible, de s'inscrire dans la continuité afin d'éviter qu'il y ait des « perdants » à cause de difficultés techniques.

S'agissant justement de votre question sur les « perdants » de la réforme, je vous confirme que les chiffres qui ont été annoncés prennent en compte les bénéficiaires actuels de la prime pour l'emploi. La réduction du nombre de bénéficiaires de la future prime d'activité par rapport au nombre de bénéficiaires cumulés du RSA « activité » et de la prime pour l'emploi s'explique par le choix qui a été fait de cibler cette aide sur les personnes dont les revenus sont compris entre 800 euros et 1 300 euros par mois, c'est-à-dire trop élevés pour bénéficier de certaines prestations sociales, mais trop faibles pour être concernés par les baisses d'impôts qui entreront en vigueur en septembre prochain.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pourriez-vous nous préciser quelle sera la perte moyenne pour les personnes qui bénéficiaient des dispositifs précédents et qui seront exclus du bénéfice de la prime d'activité ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Cette perte sera d'environ 53 euros pour les personnes dont les revenus dépassent 1 400 euros par mois. Cela correspond au point de sortie de la prime d'activité.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'extension par amendement adopté à l'Assemblée nationale du bénéfice de la prime aux apprentis et aux étudiants sera financée par une diminution du montant de la prime pour les autres publics. Pourriez-vous nous indiquer de combien sera cette baisse ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – L'amendement adopté lors de la discussion à l'Assemblée nationale vise en effet à étendre le bénéfice de la future prime aux apprentis et aux étudiants. Le seuil de revenu d'activité sera fixé à 78 % du plafond de référence, soit environ 900 euros par mois, ce qui correspond à la situation d'un apprenti en troisième année. Ce seuil a été fixé par référence au seuil retenu pour les prestations familiales à partir duquel le jeune est considéré comme autonome.

La diminution résultant de cette extension pour les autres publics sera de l'ordre de 5 à 10 euros par mois. Elle concernera la bonification individuelle qui, je le rappelle, se superposera à la composante familialisée du dispositif.

**M. Philippe Mouiller.** – Merci pour cette intervention et d'avoir accepté de vous plier à un exercice difficile, alors que vous manquez d'éléments de prévision tant sur les dépenses que sur les recettes.

Sur la question du financement du dispositif justement, il me semble que de nombreuses interrogations demeurent en suspens. Cela est compréhensible dans la mesure où les recettes dépendent de l'évolution de la situation économique.

S'agissant des dépenses en revanche, je rappelle que l'augmentation annuelle de 2 % était connue et a été votée. De même, l'augmentation du taux de recours fait également l'objet d'un objectif chiffré. La progression était donc connue et nous avons d'ailleurs alerté sur la probabilité d'un décalage entre le budget voté et la réalité.

Je souhaiterais vous poser trois questions.

Avec la mise en place de la prime d'activité, disposez-vous d'une meilleure prévision de l'évolution de la dépense, alors que le nombre de bénéficiaires risque d'augmenter ?

Disposez-vous d'instruments permettant de consolider l'ensemble des aides auxquelles ont accès les bénéficiaires du RSA ? Je pense notamment à la couverture maladie universelle ou aux diverses exonérations. Cela nous permettrait de mesurer l'écart de revenus entre les bénéficiaires du RSA et les personnes rémunérées au SMIC.

Enfin, pourriez-vous nous préciser quels sont les objectifs de la réforme en matière de retour à l'emploi ?

**M. Éric Doligé.** – Mes questions vont déborder la problématique du RSA « activité ». On se souvient des déclarations de François Chérèque selon lesquelles 40 % des personnes pouvant bénéficier du RSA n'y ont pas recours. Avez-vous constaté une évolution sur ce point ? Pourriez-vous nous indiquer comment sera financée l'éventuelle augmentation du taux d'utilisation ?

Par ailleurs, avez-vous eu connaissance de collectivités qui n'auraient pas inscrit dans leur budget 2015 l'ensemble des dépenses de RSA ? On m'a cité le cas d'un département qui n'aurait pas inscrit le mois de décembre. C'est une question importante tant les sommes concernées sont considérables.

Vous avez indiqué que l'augmentation de la dépense relative au RSA « activité » résultait d'une amélioration du marché du travail. Avez-vous davantage d'informations sur cette tendance ? Quelles sont les perspectives en matière d'emploi ?

Vous avez qualifié les dépenses en augmentation de « dynamiques ». Le caractère dynamique de la dépense semble être positif dans votre propos. Est-il effectivement positif que la dépense augmente ?

Enfin, l'augmentation du chômage devrait avoir un impact sur les dépenses de RSA. Disposez-vous d'évaluations des risques d'augmentation des dépenses de RSA au-delà de l'objectif de 2 % par an pendant cinq ans ?

**M. Serge Dassault.** – Je souhaiterais compléter les questions de mes collègues par des questions simples. Pourriez-vous nous indiquer quelle est l'utilité de ce nouveau dispositif, qui inclura l'actuelle prime pour l'emploi, dont on connaît la faible efficacité et son coût qui s'élevait à plusieurs milliards d'euros. Constituera-t-il réellement une incitation à la reprise d'emploi ? Comment sera financé ce dispositif alors que l'État est en quasi faillite ? Enfin, qui versera cette nouvelle aide : l'État ou les conseils départementaux ?

**M. André Gattolin.** – Vous avez exposé la difficulté à évaluer les entrées et les dépenses du futur dispositif à partir de modélisations. Ne pensez-vous pas que nous pourrions avoir davantage recours à l'expérimentation ? Ne serait-il pas plus judicieux de procéder à des expérimentations locales, comme cela été le cas lors de la mise en place du revenu minimal d'insertion, plutôt que de se fier à des modélisations très audacieuses de recettes et de dépenses dont on découvre *a posteriori* qu'elles ne correspondent pas à ce qu'on a envisagé ?

**Mme Virginie Magnant, adjointe à la directrice générale, cheffe de service des politiques d'appui de la direction générale de la cohésion sociale.** – Vous m'avez interrogée sur les difficultés de prévision en dépenses et en recettes ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité qui peut leur être apportée, notamment au moment de la présentation en loi de finances.

S'agissant des prévisions de dépenses, il me paraît important de souligner que l'année 2014 a été marquée par le plein effet d'une première revalorisation exceptionnelle de 2 %, décidée et appliquée en septembre 2013, de manière relativement rapide. Cette décision résultait du plan de lutte contre la pauvreté et avait été mal prise en compte lors de la budgétisation.

Il faut rappeler à cet égard que le projet de loi de finances se prépare très tôt. S'il est déposé sur le bureau des assemblées en octobre, le travail technique entre les services et la direction du budget commence dès le début de l'année. Les premières simulations et projections sont échangées au printemps, puis les lettres plafonds du Premier ministre sont adressées aux ministres à la fin du mois de juin ou début juillet. Par conséquent, les simulations et projections traduites dans le projet de loi de finances reposent sur des chiffres du premier semestre, lesquels, compte tenu du fonctionnement de l'appareil statistique, rendent compte des données de l'année précédente. Il existe donc un décalage entre les données disponibles au moment de la construction budgétaire et l'exécution réelle. Les collectifs budgétaires ont précisément pour vocation de tenir compte des évolutions de conjoncture entre la prévision et l'exécution. Car il peut effectivement exister des évolutions importantes en cours d'année, avec un impact sur les prestations, ces dernières constituant des revenus monétaires qui s'ajustent à différents paramètres, tels que la situation macroéconomique ou la situation de l'emploi.

Je ne pense pas, pour autant, que ces contraintes calendaires et techniques invalident l'exercice de projection et de simulation.

Il n'est pas rare, d'ailleurs, que des prestations connaissent des évolutions dynamiques. Par exemple, l'allocation adulte handicapé (AAH), financée sur le programme 157 « Handicap et dépendance », et dont le montant est proche de 7 milliards d'euros, a connu

par le passé une telle évolution, en lien notamment avec la revalorisation de 25 % de son montant décidée sous la précédente mandature.

Tout au long de la mise en œuvre de cette revalorisation exceptionnelle, nous avons constaté des effets sur les publics bénéficiaires et une dynamique de la dépense significativement supérieurs aux évolutions liées à « l'effet prix » - à savoir la revalorisation régulière du montant de la prestation en lien avec l'inflation - et à « l'effet volume », c'est-à-dire l'augmentation régulière du nombre de bénéficiaires. Des effets de champ se sont ainsi cumulés avec des changements de contexte économique. En conséquence, le nombre de bénéficiaires du dispositif s'est avéré supérieur à nos prévisions.

La fin de la revalorisation exceptionnelle a permis un retour à des évolutions plus classiques. Les deux effets majeurs ont repris leur importance, nos prévisions sont désormais plus fiables et les ouvertures en collectif de fin d'année, qui ont été importantes par le passé, ont été réduites. On constate ainsi peu d'écart entre la prévision de la loi de finances initiale pour 2014 et l'exécution, ainsi que des ouvertures de crédits limitées en collectif.

Les dynamiques de prestations sont donc plus ou moins complexes à estimer. Nous travaillons avec des statisticiens en nous efforçant d'intégrer dans nos projections les phénomènes qui peuvent faire évoluer les paramètres. Il est compliqué de s'ajuster mais je ne crois pas que cela invalide pour autant la sincérité et le sérieux de nos prévisions.

En ce qui concerne la fiabilité des prévisions relatives à la prime d'activité par rapport à la future exécution budgétaire, je voudrais ici rappeler l'histoire récente de la généralisation du RSA en juin 2009 et insister sur la difficulté inhérente au passage d'une simulation théorique, à partir de modèles statistiques, à la réalité. En effet, il nous est impossible de simuler quel sera le taux de recours à la prestation.

S'agissant du RSA, à l'époque, nous avons fait le choix de considérer que le taux de recours serait maximal. Autrement dit, dès la première année de la mise en place de la réforme, il était nécessaire de budgéter le dispositif à son montant cible. Or, en pratique, on a constaté que la prestation ne trouvait pas son public et que le taux de non-recours demeurerait important dans la durée. En outre, avant d'atteindre le palier connu par cette prestation sur les années récentes, on s'est heurté à un phénomène de montée en charge, sur lequel aucun statisticien ne peut s'engager, dans la mesure où chaque montée en charge de chaque prestation a été différente.

Pour conclure, je dirais que nos simulations sont les plus fiables possibles, nos données étant issues de micro-simulations croisées et convergentes entre plusieurs départements statistiques. Elles nous permettent de produire des études d'impact fournissant à la fois des montants individuels par composition du foyer ou par tranche de revenus, et de simuler un impact budgétaire.

En revanche, une donnée demeure une inconnue dans la présentation du prochain projet de loi de finances pour 2016, même si l'on en a tenu compte dans la projection budgétaire. Nous évaluons le taux de recours à 50 %, et nous émettons des hypothèses sur les conditions de montée en charge. Mais cela reste des hypothèses et il sera temps de revenir sur leur pertinence lorsque nous discuterons de l'exécution 2016.

Vous m'avez par ailleurs interrogée sur l'intérêt de l'expérimentation pour sortir des modèles théoriques. Pour la direction générale de la cohésion sociale, il est clair que

l'expérimentation en matière sociale constitue un outil précieux. Toutefois, encore faut-il réaliser de telles expérimentations dans des conditions sérieuses, comme nous l'avons fait pour le RSA, à travers la mise en place de territoires pilotes d'un côté et de territoires témoins de l'autre, ainsi que d'un dispositif de collecte d'indicateurs et de suivi. L'expérimentation présentait un réel intérêt dans le cas du RSA « activité ». En effet, celui-ci poursuivait plusieurs objectifs, notamment le soutien au revenu des travailleurs modestes et le retour à l'activité pour éviter la discontinuité entre des situations de non-emploi et des situations d'emploi. Dans ce cas, il était décisif de pouvoir disposer d'informations sur l'effectivité des reprises d'emploi associées. Effectivement, lorsque l'on a comparé le revenu des personnes percevant le RSA « activité » à celui de celles qui ne le recevaient pas dans la phase expérimentale, on a pu constater clairement que les bénéficiaires avaient des revenus plus élevés que les autres.

Pour autant, l'expérimentation présente peut-être moins d'intérêt au regard de la prime d'activité. En effet, cette prestation poursuit avant tout un objectif primordial de soutien au pouvoir d'achat. Doit-elle viser un effet incitatif sur le retour à l'emploi ? Ce n'est pas son but premier. Il s'agit de mettre en place une aide monétaire différente, concentrée sur des publics qui disposent d'un revenu d'activité qui ne correspond pas, pour la plupart d'entre eux, à un revenu d'activité à temps plein, mais qui sont d'ores et déjà en voie d'insertion sur le marché du travail. Le Gouvernement a d'abord visé un objectif de rapidité dans le déploiement de cette réforme.

**M. Serge Dassault.** – Vous n'avez pas répondu sur le financement de la prime d'activité.

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Le financement de la prime d'activité sera assuré par l'État. Le RSA bénéficiait d'un double financement en provenance des conseils généraux pour le RSA « socle » et de l'État pour le RSA « activité ».

La prime d'activité sera quant à elle exclusivement financée par l'État, à travers deux sources existantes : les crédits consacrés au RSA « activité », qui continueront d'être alloués à la prime d'activité, et les financements auparavant dédiés à la prime pour l'emploi, qui seront réorientés vers la prime d'activité.

**M. Serge Dassault.** – Quel sera le montant total de ces recettes ?

**Mme Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui et adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale.** – Cela représente un montant total estimé à 3,8 milliards d'euros.

### **Actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi n° 2779 (AN – XIV<sup>e</sup> législature) actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (sous réserve de sa transmission) et nomme M. Dominique de Legge rapporteur pour avis.*

**Fonds CMU - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**Puis, la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le fonds CMU.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est levée à 12 h 38.*

**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 3 juin 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05***Organisme extraparlémentaire - Désignation de candidats**

*La commission désigne comme candidats MM. Pierre Frogier et Thani Mohamed Soilihi pour siéger respectivement comme titulaire et suppléant au sein du Conseil national de la mer et des littoraux.*

**Diverses dispositions relatives à l'outre-mer – Nomination d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Jean-Jacques Hiest en qualité de rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, en remplacement de M. Mathieu Darnaud.*

**Réforme de l'asile - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**La commission procède à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile.**

*MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Roger Karoutchi, Mmes Valérie Létard, Catherine Tasca, M. Jean-Yves Leconte et Mme Eliane Assassi sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Alain Anziani, François Bonhomme, Pierre-Yves Collombat, Mathieu Darnaud, Yves Détraigne, Jean-Pierre Sueur<sup>(1)</sup> et Mme Catherine Troendlé sont désignés en qualité de membres suppléants.*

<sup>(1)</sup> *M. Jean-Pierre Sueur a été remplacé par Mme Gisèle Jourda en qualité de membre suppléant.*

**Réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**La commission procède à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.**

*MM. Philippe Bas, Pierre-Yves Collombat, Mme Catherine Troendlé, MM. Mathieu Darnaud, Yves Détraigne, Philippe Kaltenbach, et Mme Eliane Assassi sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Alain Anziani, François Bonhomme,*

*François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Mme Valérie Létard, M. Jean-Pierre Sueur et Mme Catherine Tasca sont désignés en qualité de membres suppléants.*

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

### **Renseignement et nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine ensuite les amendements 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.**

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

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

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 190 prend en compte les remarques formulées en séance publique par M. Jean-Pierre Sueur. L'administration pénitentiaire, effectivement, n'a pas à « demander » la mise en œuvre d'une technique de renseignement aux services de renseignement, mais plutôt à leur signaler un cas aux fins de mise en œuvre d'une technique de renseignement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cette modification est positive. Mais votre rédaction mentionne toujours les techniques à mettre en œuvre... Je m'abstiendrai donc.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pourquoi davantage de précautions à l'égard des personnes en prison qu'avec celles qui sont en liberté ? On veut sans doute éviter de perturber l'action de l'administration pénitentiaire. Mais, hors de la prison, ferait-on ce que l'on veut ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je suis partisan du renseignement en prison, absolument nécessaire, à condition de spécifier qui fait quoi. Cette mission n'entre pas dans les missions de l'administration pénitentiaire.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il n'y a aucune raison pour que les détenus soient moins exposés aux techniques de renseignement que les autres personnes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Jésuitisme !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les techniques et le matériel de renseignement ne sont pas entre les mains de l'administration pénitentiaire. Ce sont des services extérieurs qui interviendront.

*L'amendement n° 190 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 191 est adopté.*



**Article 2**

*Les amendements de coordination n<sup>os</sup> 192 et 193 sont adoptés.*

*L'amendement de précision n<sup>o</sup> 194 est adopté.*

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 195 est adopté.*

**Article 3**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le sous-amendement n<sup>o</sup> 196 modifie le mécanisme proposé par l'amendement n<sup>o</sup> 76 du Gouvernement : je prévois que le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) – et non par le Premier ministre. En effet, lors de la saisine du Conseil d'État, les moyens qui en sont le soutien doivent être présentés. Il serait schizophrénique que le Premier ministre prenne une décision puis demande au Conseil d'État de l'annuler, motifs à l'appui ! Quand la CNCTR donne un avis défavorable qui n'est pas suivi, c'est à son président de saisir le Conseil. L'amendement du Gouvernement prévoit une saisine automatique : démarche singulière, à laquelle je ne m'opposerai pas, si elle est faite par la commission, non par le Premier ministre.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La position du rapporteur est logique.

*Le sous-amendement n<sup>o</sup> 196 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n<sup>o</sup> 197 est adopté.*

**Article 3 bis**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En cas de saisine du procureur de la République par la CNCTR à la suite de faits signalés par un lanceur d'alerte, la commission ne saurait dévoiler des secrets de la défense nationale.

*L'amendement n<sup>o</sup> 198 est adopté.*

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 199 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 200 précise l'important principe de la responsabilité pénale des agents des services de renseignement, dans les conditions de droit commun, en cas d'actes illégaux.

*L'amendement n<sup>o</sup> 200 est adopté.*

**Article 4**

*L'amendement de précision n<sup>o</sup> 201 est adopté.*

**Article 6**

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 202 est adopté.*

**Article 8**

*L'amendement de coordination n° 203 est adopté.*

**Article 11 bis**

*L'amendement de coordination n° 204 est adopté.*

**Article 13**

*L'amendement n° 205 tendant à rectifier une erreur matérielle est adopté.*

**Article additionnel après l'article 16**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement 206 est très important : il prévoit, comme pour la loi du 29 juillet 1994, dite loi « bioéthique », un nouvel examen du texte par le Parlement dans un délai maximal de cinq ans, après évaluation de son application par la délégation parlementaire au renseignement.

*L'amendement n° 206 est adopté.*

**EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE****Article 1<sup>er</sup> A**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n°121 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi ? Il me semble utile de préciser que la vie privée est protégée dans toutes ses composantes.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Par définition, le secret des correspondances, la protection des données personnelles ou l'inviolabilité du domicile en font partie, comme l'a confirmé maintes fois la jurisprudence. Il serait *a contrario* dangereux d'énumérer des composantes, car alors il faudrait le faire dans tous les textes mentionnant la vie privée.

**M. Jean-Patrick Courtois.** – Il faudrait alors préciser le respect de la vie intellectuelle, de la vie religieuse...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nos collègues ont écrit : « *notamment* », qui n'est pas recommandé dans la langue juridique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 121 rectifié.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre amendement n°122 rectifié ajoute que l'atteinte au respect de la vie privée est portée « à titre exceptionnel ». Cette mention figurait dans la loi de 1991, préparée par Michel Rocard et défendue avec talent par Édith Cresson.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je demande le retrait de cet amendement, inutile. L'article 1er A est clair : l'autorité publique ne peut porter atteinte au respect de la vie privée sauf nécessité légalement constatée. Profitons de notre travail pour éliminer des scories de la loi de 1991...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il ne s’agit pas d’une scorie et je maintiens cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 122 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Retrait ou rejet de l’amendement n° 166 du Gouvernement : l’article 1er A prévoit déjà que le « cahier des charges » de la légalité des autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement concerne le territoire national.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – L’article L. 854-1 concerne-t-il également les communications à l’étranger ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Oui, les communications électroniques internationales émises ou reçues à l’étranger.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il n’existe pas de dispositions légales à ce sujet ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Si, mais peu.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La plupart des communications transitent par des relais installés partout dans le monde, autant dire des passoires, qui rendent impossible la surveillance.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Une grande partie des appels en France transite certes par plateformes situées à l’étranger mais, ce qui importe, c’est la localisation de la personne qui reçoit ou émet la communication.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cette précision figure-t-elle dans la loi ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Oui, sont mentionnés les appels « émis » ou « reçus » sur le territoire national. Il n’y a pas d’autre interprétation possible, mais je veux bien le préciser lors du débat en séance. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 166 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

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

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement n° 67 rectifié est très important.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il vise à éviter tout glissement de ces techniques vers autre chose que la défense ou la lutte contre le terrorisme. Le terme de « promotion » comporte trop de risques de dérapage.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous soutenons l’adoption de cet amendement car nous en avons déposé un qui substitue au terme de « promotion » celui de « préservation » : les services de renseignement n’ont pas pour mission de promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation mais de défendre nos intérêts.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Là réside tout notre désaccord. Faut-il cantonner nos services d'action extérieure à une attitude purement défensive, ou devraient-ils mener une action de promotion, par exemple pour aider à vendre des avions ? Avis défavorable à l'amendement n°67 rectifié comme à celui que nous présentera M. Sueur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ces dispositions dérogent totalement à notre droit national. La vente d'avions est très importante, mais faut-il en charger officiellement les services spéciaux dans la loi ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Loin de nous de considérer que le rôle de nos services de renseignement est passif, et l'on sait que la meilleure défense, c'est l'attaque ! Mais le terme de « *promotion* » n'est pas celui qui convient le mieux.

**M. Hugues Portelli.** – Je soutiens cet amendement car en tant qu'ancien rapporteur de la loi sur la corruption il y a quelques années, j'ai fait barrage à la « *promotion* » de nos produits industriels. N'autorisons pas les services de renseignement à faire un travail que d'autres assument aujourd'hui par des moyens légaux.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ne soyons pas naïfs ! Je soutiens le rapporteur. Les autres pays ne se posent pas ces questions !

**M. Alain Anziani.** – La divergence porte davantage sur la sémantique que sur le fond. Nous défendons tous les intérêts nationaux. La défense, ce n'est pas forcément une position recroquevillée, elle exige des initiatives. Mais le terme de « *promotion* » est ambigu.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 68 rectifié est un très bel amendement qui donnera lieu à un débat de principe ! M. Jacques Mézard propose d'inscrire dans le projet de loi que la politique publique de renseignement concourt à la défense des principes fondamentaux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. C'est toute la loi qui s'inscrit dans le respect de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, j'ai essayé de le souligner dans ma présentation hier en séance publique.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – C'est en effet souhaitable.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est originale en ce qu'elle ne mentionne pas seulement les droits inviolables, imprescriptibles, naturels et sacrés de l'homme : dès l'article 6, elle leur fixe des bornes, en fonction de ce qui est nuisible à la société.

Une loi contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen serait jugée inconstitutionnelle. Si à chaque fois que nous votons une loi limitant les libertés, nous précisons qu'elle doit être conforme à la Déclaration, cela n'aurait pas de fin ! Avis défavorable.

**M. Hugues Portelli.** – Cet amendement est superfétatoire : le contrôle de constitutionnalité comprend le respect de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Néanmoins le Conseil constitutionnel interprète parfois de façon très originale la Déclaration. N'oublions pas que celle-ci figurait en préambule de la Constitution de 1791 qui n'est plus en vigueur depuis plus de deux siècles.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le rapporteur nous explique que cette mention n’a pas sa place ici. Mais à trop vouloir prouver, on ne prouve plus rien du tout.

Le contrôle de constitutionnalité réalisé par le Conseil constitutionnel est tout à fait particulier, j’en conviens. Prenez l’exemple du préambule de la Constitution de 1946, à valeur constitutionnelle. Il énonce que les entreprises en situation de monopole doivent être nationalisées : se préoccupe-t-on du respect de cette clause ?

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Souhaitez-vous retirer votre amendement ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous le retirerons peut-être en séance...

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

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je demande le retrait de l’amendement n° 3 rectifié *quinquies*.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 3 rectifié quinquies.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L’amendement n° 171 du Gouvernement a été retiré. Je suis favorable à l’amendement n°123 rectifié, sous réserve de préciser que le décret en Conseil d’État est pris « *après information de la délégation parlementaire au renseignement* ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi « *après information* » et non « *après avis* » ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La délégation est constituée de parlementaires qui sont législateurs, il leur est difficile d’émettre un avis sur un décret...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J’accepte la rectification. Par parallélisme avec les services de renseignement relevant du « *deuxième cercle* », je reprendrai la même formulation dans mon amendement pour les six services du premier cercle.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 123 rectifié, sous réserve de modification. Elle émet un avis défavorable à l’amendement n° 114 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 124 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je remercie le rapporteur d’accepter ce ciblage rigoureux des missions des services de renseignement.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 124 rectifié et un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 125 rectifié, 41, 87, 43 et 34.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 126 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons dit pourquoi « *majeur* » nous paraît mieux correspondre que « *essentiel* ».

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126 rectifié ainsi qu'aux amendements n°s 78 rectifié, 44, 35, 69 rectifié, 88 et aux amendements identiques n°s 45 et 119 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable également à l'amendement n° 127 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La notion de sécurité nationale est pourtant mieux adaptée, en l'espèce.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je pense exactement le contraire.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 127 rectifié, de même qu'aux amendements n°s 89, 46, 90 et 91.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je préfère la rédaction de notre amendement n°131 rectifié, même si celle du rapporteur, qui a été adoptée tout à l'heure, améliore le texte initial. Selon moi, services de renseignement et administration pénitentiaire doivent se tenir strictement à leurs rôles respectifs.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Votre amendement est incompatible avec celui du rapporteur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Oui, hélas.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 131 rectifié.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n° 129 rectifié prévoit un décret en Conseil d'État, car il s'agit de la mise en œuvre des techniques de renseignement. Ce n'est pas un petit sujet.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 129 rectifié.*

*Elle émet un avis défavorable à l'amendement n°120 rectifié bis ainsi qu'au n° 130 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n° 128 rectifié vise à étendre le contingentement à l'ensemble des autorisations de mise en œuvre de techniques de renseignement, ce qui est plus protecteur.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Certaines techniques sont mises en œuvre dix fois par an, d'autres 300 000 fois. Toutes ne sont pas équivalentes. Il faut contingerer par technique et non sur l'ensemble. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 128 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 56 et 47.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'amendement n° 84 rectifié est important pour donner à la CNCTR un rôle qui ne soit pas purement décoratif. Si le Premier ministre peut faire ce qu'il veut, à quoi bon une commission ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Déléguer ainsi cette responsabilité régaliennne de l'État serait inconstitutionnel. Cela n'interdit pas les contrôles. En pratique, les avis de la commission sont suivis, et lorsqu'ils ne le sont pas, le Conseil d'État peut toujours annuler une décision, éventuellement dans le cadre d'une procédure d'urgence.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – L'avis sur les interceptions de sécurité est consultatif. Et s'il n'y a pas d'avis, il n'y a pas de décision – mais cela ne figure même pas dans la loi. Seule une autorité administrative indépendante peut prendre une décision, une simple commission n'en a pas le pouvoir.

Dans la rédaction du rapporteur cependant, lorsque l'avis de la commission n'est pas suivi, ou si certains de ses membres sont opposés à l'avis favorable, un recours devant une instance juridictionnelle est possible. Jusqu'à présent, le Premier ministre a toujours suivi les avis rendus sur les interceptions, mais s'il ne l'avait pas fait, aucun recours n'était prévu ! C'est donc un progrès. En revanche, un avis conforme serait une erreur. Imagine-t-on le Premier ministre faire un recours contre une décision de la commission ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous ne sommes pas d'accord avec cet amendement. Les services de renseignement dépendent de l'autorité régaliennne de l'État, Premier ministre et Président de la République. Une commission indépendante ne saurait diriger de fait leur action. Je suis pour un contrôle plein de la commission, mais c'est l'État qui a autorité sur les services. Enfin, si la commission ne rend pas d'avis, il pourrait être considéré qu'il est défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Par rapport aux interceptions de communication, la situation est nouvelle : on ne sait plus quelle personne est visée, le champ d'investigation est plus ample. À quoi sert la nouvelle commission si elle n'a même pas les pouvoirs d'une commission administrative indépendante ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – On met en place une commission et on limite aussitôt ses attributions ! Le législateur se pose à bon droit la question de l'avis conforme, quand il encadre des actions intrusives des services de police.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 48, 39, 49.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable également au n° 134 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il n'est pas illogique de considérer qu'en l'absence d'avis, celui-ci est défavorable.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il ne suffit pas de se taire pour être défavorable ! En l'occurrence, l'avis n'est ni favorable ni défavorable, il est réputé rendu et le Premier ministre peut alors décider. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 92.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 177 rectifié du Gouvernement énonce que chaque ministre peut déléguer l'autorisation à ses collaborateurs directs habilités

au secret de la défense nationale au lieu de fixer le nombre de collaborateurs qui peuvent recevoir la délégation. C'est une harmonisation avec ce que nous avons décidé concernant le Premier ministre. Il ne relève pas du niveau législatif de déterminer un chiffre exact. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 177 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n° 132 rectifié, à défaut de quoi j'y serai défavorable. Il interdit les demandes d'autorisation fondées sur deux motifs. Pourquoi, si les deux sont valables ? À la CNCTR de se prononcer.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 132 rectifié.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n° 133 rectifié donne la possibilité à deux membres de la CNCTR de demander une nouvelle délibération.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous nous sommes déjà prononcés. Le dispositif voté par l'Assemblée nationale modulait en fonction des cas le nombre de membres requis pour une saisine du Conseil d'État. Nous avons décidé que la saisine exigerait trois signataires, dans tous les cas.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je propose de revenir au texte de l'Assemblée nationale. Il ne s'agit pas ici de saisine du Conseil d'État mais d'une nouvelle délibération.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Une deuxième délibération retarde la décision, ce qui crée de l'insécurité juridique. Je préfère un contrôle juridictionnel. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 36.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Retrait ou rejet de l'amendement n°32, car il est satisfait.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 32 et à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 93 et 50. Elle demandera le retrait de l'amendement n° 135 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 186.*

*Elle demandera le retrait de l'amendement n° 136 rectifié, satisfait, et à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Même avis à l'amendement n° 137 rectifié bis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le texte de l'Assemblée nationale consacrait deux alinéas à quatre professions protégées : journalistes, parlementaires, magistrats et avocats. Notre commission a choisi de supprimer le premier alinéa qui prévoyait que les techniques de renseignement ne peuvent être mises en œuvre à l'encontre des professions protégées et des parlementaires que sur autorisation motivée du Premier ministre prise après avis de la commission de contrôle réunie en formation plénière. Cela risque d'être mal compris. C'est en tout cas peu judicieux.



**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je crois qu’il y a un malentendu. Je ne vois pas en quoi cet amendement modifie le texte de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Celui-ci ne mentionne pas que la décision du Premier ministre doit être motivée.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je vous renvoie à l’alinéa 40 de l’article 1<sup>er</sup> qui précise que toutes les décisions du Premier ministre sont motivées. Retrait ou rejet.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Votre argument est justifié...

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 137 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 94 pour les mêmes raisons. Beaucoup de professions sont assujetties au secret professionnel : les sages-femmes, les chirurgiens-dentistes, les salariés d’une entreprise quand il s’agit du secret des affaires, etc. Entrer dans une énumération sans fin affaiblirait le texte. D’autant que, hormis certains cas particuliers comme le secret lié aux droits de la défense, je ne crois pas que les avocats, les magistrats ou les parlementaires aient beaucoup à gagner à faire l’objet de conditions spécifiques.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 94.*

*Elle émet également un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 13 rectifié ter et 80 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 138 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L’expression « *indices graves et concordants* » qui figure déjà largement dans les textes législatifs vaut mieux que « *raisons sérieuses* ».

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il s’agit d’une disposition de droit pénal ! Nous avons eu cent fois ce débat !

**M. Alain Richard.** – Nous y avons consacré beaucoup de temps lors de la discussion de la loi relative à la lutte contre le terrorisme. La police administrative qui détecte les risques et travaille dans la prévention n’a pas la même fonction que la police judiciaire qui réunit des preuves dans la perspective d’une condamnation. La notion d’indices graves et concordants induit que l’on apprécie les charges qui pèsent sur une personne.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Voilà !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cela contribue à faire évoluer ma réflexion.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 138 rectifié.*

*Elle émet également un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 75 rectifié et 51.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 139 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il est satisfait par l’alinéa 118 de l’article 1<sup>er</sup>. Par conséquent, je vous suggère son retrait.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Sans un accès « *direct et permanent* » aux données, la commission est privée d’autorité et d’efficacité. Son contrôle ne porte pas seulement sur la demande initiale mais également sur sa mise en œuvre.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L’accès « *direct et permanent* » est déjà mentionné à l’alinéa 118 mais il faudrait y ajouter « *complet* ».

**M. Alain Richard.** – Ce n’est pas justifié.

*La commission demandera le retrait de l’amendement n° 139 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 52 rectifié.*

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Mon amendement n° 72 rectifié porte sur un sujet qui n’est pas nouveau. La commission des lois et le Sénat ont déjà refusé que l’on étende à trente jours le délai de dix jours prévu dans la loi de 1991. En effet, la difficulté à trouver des interprètes ne saurait suffire à justifier la modification. Plus on donnera de champ aux services de renseignements, moins le contrôle sera efficace. Un renseignement qui n’est pas exploité immédiatement devient inutile. C’est ce qu’évite le délai bref de dix jours. Nous avons ainsi convaincu nos collègues de l’Assemblée nationale à l’occasion de l’examen de la loi relative à la lutte contre le terrorisme de novembre dernier.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je n’ai rien à retrancher ni à ajouter. Il est exact que les délais assignés à l’autorité administrative doivent être aussi courts que possible : c’est ce que le Sénat a voté à deux reprises. Nous avons également modifié les délais de conservation en les ramenant de cinq à trois ans, et supprimé le dispositif qui faisait courir le délai non pas à partir du moment où le renseignement a été recueilli, mais à partir de sa première exploitation, ce qui revenait à donner la main aux services sur le point de départ des délais de conservation. Je n’ai pas de doctrine arrêtée sur le délai dont doit disposer l’administration pour transcrire les renseignements. Le Gouvernement suggère trente jours, nous disons dix, tâchons de trouver la bonne durée sans déroger à notre souci de protéger les libertés. Je propose de demander son avis au Gouvernement en séance.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je soutiens cet amendement. Plus les délais sont longs, plus la nature du dispositif risque d’être modifiée : on passera d’une logique interventionnelle à un stockage de l’information. Avant les attentats de janvier, on disposait de tous les renseignements sur les personnes impliquées, mais ils dormaient sagement dans les tiroirs. Les délais prévus ne posent aucun problème lorsqu’il s’agit d’intercepter des communications. Pourquoi les changer ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Que le Gouvernement explique sa position, puis nous statuerons, éventuellement après une suspension de séance afin que chaque groupe se détermine. Mais vous ne proposez pas de nous en remettre à l’avis du Gouvernement ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Non. Le débat sur ce point mérite d’avoir lieu. Cela ne signifie pas que nous suivrons forcément l’avis du Gouvernement. L’amendement

prévoit aussi de ramener de cinq à trois ans le délai de conservation des données de connexion, ce qui correspond au droit en vigueur. Il faut nous en tenir à cela, quoi qu'en pense le Gouvernement.

**M. Alain Richard.** – Une différence avec la loi relative à la lutte contre le terrorisme que nous avons examinée il y a six mois tient à ce que la gamme de documents à conserver et à transcrire est beaucoup plus large, car elle n'est pas restreinte aux documents sonores. Peut-être faudrait-il différencier : dix jours pour les documents sonores, plus pour les autres.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Si l'on veut prendre en compte cette suggestion intéressante, il faut prévoir des sous-amendements.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cela justifierait de sous-amender l'amendement n° 72 rectifié pour modifier le I.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre amendement n° 141 maintient le délai de trois ans.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Je rappelle que le délai de trente jours s'appliquerait aux interceptions de sécurité et à la sonorisation des lieux privés. Il implique que nous nous montrions plus tolérants, alors que ces techniques sont très intrusives. En la matière, la brièveté est gage d'efficacité. Le Gouvernement manque d'arguments pour nous convaincre. Les services de renseignement sont obsédés par ce sujet. Nous avons tenu bon, lors de l'examen de la loi de 1991. Un délai de dix jours pour les paroles interceptées ou captées en application des articles L. 852-1 et L. 853-1, c'est acceptable. Pour les autres correspondances, il faudrait nous expliquer pourquoi trente jours valent mieux que dix.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quelles sont les techniques pour lesquelles dix jours sont suffisants ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** – S'il ne tenait qu'à moi, je garderai dix jours pour tout.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – A ce stade, la commission ne se prononce pas. Nous interrogerons le Gouvernement et M. Sueur demandera ensuite une suspension de séance.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 72 rectifié, ainsi que sur les amendements n°s 141 rectifié et 142 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 55, 54, 140 rectifié, 143 rectifié, 144 rectifié bis, 145 rectifié, 146 rectifié, 95, 115 rectifié et 86 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 81 rectifié soumet à l'avis conforme des commissions des lois, aux trois-cinquièmes des suffrages exprimés, la désignation des parlementaires devant siéger au sein de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Ce ne serait pas cohérent, car nous avons déjà modifié les dispositions de l'Assemblée nationale, en confiant ces nominations aux assemblées elles-mêmes plutôt qu'à leurs présidents. Par conséquent, on peut considérer que cet amendement est satisfait. Retrait ou rejet.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 81 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 96, 97 et 98.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 113 rectifié sous réserve d'une rectification. En effet, certaines nominations sont collégiales et pour éviter de réunir, par exemple, une assemblée parlementaire durant la suspension des travaux estivale, il vaudrait mieux prévoir un délai de deux mois, non un seul.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 113 rectifié sous réserve de rectification.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 147 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 148 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le présent de l'indicatif ne peut-il pas convenir ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cela fait une grande différence : il ne serait plus alors besoin d'une habilitation préalable. Il n'y aurait plus d'examen individuel. D'où ma demande de retrait.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 148 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57, et elle demandera le retrait de l'amendement n° 12 rectifié ter, satisfait.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 179, car il supprime dans le délit d'entrave une mention qui me paraît utile. La définition qui s'inspire de celle des textes relatifs à la Commission nationale de l'informatique et des libertés reste pertinente.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179. Elle émet également un avis défavorable à l'amendement n° 149 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 150 rectifié est très technique ; il est relatif au pôle national de cryptanalyse et de déchiffrement. Demandons l'avis du Gouvernement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le ministre de la Défense est venu exposer devant notre commission la réalité de cette plateforme, en précisant qu'il revenait à la CNCTR de la contrôler. Cet amendement d'appel vise à obtenir les mêmes déclarations en séance publique.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Gouvernement sera nécessairement très prudent dans sa réponse.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il y a eu un grand nombre d'émissions de circonstance, où certains parlementaires se sont laissés aller à dire que ce dispositif n'existait pas. Il me semble préférable de reconnaître qu'il existe en précisant qu'il relève du secret-défense mais

reste soumis au contrôle de la CNCTR. Il ne concernait initialement que la Direction générale de la sécurité extérieure, mais il est désormais mutualisé entre les différents services de renseignements, ce qui justifie d'autant plus qu'on le contrôle.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 150 rectifié, ainsi que sur l'amendement n° 151 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 23 rectifié bis prévoit que la CNCTR aura aussi pour fonction de donner un agrément aux dispositifs nécessaires à la mise en œuvre d'une technique de renseignement, et qu'elle en définira le cahier des charges. C'est un bouleversement du centre de gravité de cette commission dont la fonction est de vérifier l'absence de disproportion entre la mise en œuvre des techniques et la protection des droits. En faire un organe technique est d'autant moins justifié qu'il existe une commission administrative consultative, présidée par le directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, chargée d'émettre un avis sur les matériels susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée et au secret des correspondances. La CNCTR y sera représentée, comme l'est actuellement la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié bis.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°184.*

*Elle émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 85 rectifié et 14 rectifié quater.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Gouvernement veut, avec l'amendement n°172, supprimer l'alinéa 143 de l'article 1<sup>er</sup> qui porte sur les statistiques présentées par technique et par finalité. Il considère inapproprié de les faire figurer dans le rapport de la CNCTR, dans la mesure où en croisant les données, on pourrait révéler que telle technique rarement employée a été utilisée dans la période récente. Les groupes ou personnes visés pourraient ainsi être mis en alerte. La prudence reste de mise et la réaction du Gouvernement n'est, j'imagine, pas seulement théorique. Sagesse, afin de prendre le temps d'examiner la portée de cette modification.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La loi ne doit pas entrer dans les détails. Je salue l'objet un peu contourné de cet amendement. Comme le souligne le Gouvernement dans l'objet de l'amendement, il « *ne peut que partager l'objectif de transparence* ». Cependant, la transparence est parfois inappropriée et il vaut mieux ne pas entrer dans les détails.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 172, un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 152 rectifié et 58 et un avis favorable à l'amendement de coordination n° 167.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié *ter*.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié *ter*.*

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 29 rectifié *sexies*, 5 rectifié *quater*, 99 et 153 rectifié *bis* ont tous le même objet. Voulons-nous inscrire dans la

loi que la CNIL est compétente pour nettoyer les fichiers de souveraineté ? Elle est déjà habilitée au secret-défense. En contrôlant les fichiers de souveraineté, elle ne souhaite pas s'intéresser à leur contenu, mais s'assurer que les informations retenues n'ont pas d'autre objet que celui prévu par la loi et que les délais de conservation des données ne sont pas dépassés. Ce raisonnement a sa cohérence. Mais il serait excessif de donner les pleins pouvoirs à la CNIL pour les contrôler. D'autant que la CNCTR est déjà habilitée à supprimer certaines données et que la CNIL est autorisée, si elle est saisie dans le cadre du mécanisme de droit d'accès indirect, à vérifier la légalité des informations contenues dans ces fichiers et faire supprimer les mentions illégales. Avis défavorable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ce savoir-faire est pourtant le cœur de métier de la CNIL, qui dispose des moyens et des compétences techniques pour faire face à ce type d'enjeux. Ce n'est pas le cas de la CNCTR.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – La CNCTR devra se doter de moyens pour assumer ses nouvelles fonctions. Le Premier ministre a prévu le recrutement de nouveaux agents pour le Groupement interministériel de contrôle (GIC) et la CNCIS a déjà prévu de recruter des spécialistes. On ne peut pas mettre la CNIL et la CNCTR en concurrence. On a créé une commission avec des pouvoirs étendus dans le domaine du renseignement. Il faut s'en tenir là, sous peine de catastrophe.

**Mme Catherine Tasca.** – Je suis d'accord.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 29 rectifié sexies, 5 rectifié quater, 99 et 153 rectifié bis.*

## **Article 2**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 11 et 19 rectifié quater.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 154 rectifié bis.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 155 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est pourtant plus précis de parler de « *données de connexion* » plutôt que d'« *informations ou documents* ».

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je maintiens mon avis, car les données techniques ne sont qu'une catégorie d'informations parmi d'autres. L'amendement modifierait donc le fond du texte.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 155 rectifié, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 100 et 156 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Demande de retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 6 rectifié *quinquies*, 25 rectifié *bis*, 38, 101 et 116 rectifié. Nous avons mis en place des garanties suffisantes pour encadrer la mise en œuvre des algorithmes. Les supprimer priverait les services de renseignements de moyens nécessaires et utiles.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 6 rectifié quinquies, 25 rectifié bis, 38, 101 et 116 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 59.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 157 rectifié encadre plus fortement les algorithmes en interdisant toute reproduction des données traitées par l'algorithme. Une telle disposition risque de rendre inapplicable en pratique ce mécanisme technique : il faut pouvoir reproduire les données pour les exploiter. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 157 rectifié, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 158 rectifié, 117 rectifié et 118 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 180.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 7 rectifié ter, 74 rectifié, 64, 102, 15 rectifié quater, 20 rectifié quater, 70 rectifié, 103, 60, 24 rectifié, 16 rectifié quater, 28 rectifié quater et 30 rectifié quater.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 159 rectifié bis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi cela ? Cet amendement précise les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) dont vous êtes un membre éminent.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Un membre de droit, en tout cas. Votre amendement est satisfait par les dispositions que nous avons prises, notamment dans l'amendement n° 28 qui prévoit qu'un rapport sur le contrôle des techniques de renseignement soit rendu tous les trois ans au Premier ministre. Par ailleurs, il est prévu que la DPR établisse chaque année un rapport d'activité et qu'elle puisse adresser des observations au Premier ministre. Enfin, plusieurs amendements adoptés à l'initiative de la commission des Affaires étrangères ont accru le rôle de la délégation, qui pourra notamment entendre les délégués du Premier ministre. Cet amendement dont je partage l'inspiration me paraît donc largement satisfait. Avis de retrait.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 159 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 3**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 104.

**Mme Esther Benbassa.** – Je regrette que vous n'en donniez pas la raison.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'objet de notre réunion est de nous prononcer sur les amendements extérieurs. Un débat est toujours possible quand l'auteur de l'amendement ou le rapporteur le souhaite. Nous n'avons malheureusement pas le temps de motiver notre avis à chaque fois.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°104, ainsi qu'à l'amendement n° 17 rectifié quater.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 83 et 160 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est des convergences que je salue.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 83 et 160 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 18 rectifié quater.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 66 rectifié *bis* qui prévoit que les dispositifs techniques de sonorisation et de captation d'images ne doivent pas être utilisés pour capter d'autres données que celles pour lesquelles l'autorisation a été donnée. Le mandat de la CNCTR est précisément de contrôler ces données. Par conséquent, cet amendement est inutile.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 66 rectifié bis.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 21 rectifié ter.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 40.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pourquoi ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cet amendement réduit à un mois la durée d'autorisation de mise en œuvre de la technique de captation des données informatiques et soumet son renouvellement à une autorisation du juge judiciaire. Cette dernière proposition est tout à fait impossible, car nous sommes dans une procédure administrative qui ne peut pas relever du juge judiciaire : cela serait contraire à l'ordre constitutionnel, selon lequel la police administrative relève de la juridiction administrative.

Une intrusion dans le disque dur d'un ordinateur doit faire l'objet d'une surveillance étroite et de conditions de mise en œuvre très strictes. C'est ce que nous avons prévu. Toutefois, il faut tenir compte des difficultés techniques : un mois ne suffirait pas à installer puis à désinstaller le dispositif.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il ne s'agit pas d'une interception téléphonique, mais de prendre la photo d'un existant et de tout un historique. C'est pour cela que la différence entre l'administratif et le judiciaire n'est plus valide. Si une analyse vient justifier *a posteriori* son utilisation, la captation des données informatiques quitte le champ de la prévention.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En réalité, sur la question du délai, votre amendement est satisfait par celui de M. Hyest. Quant à l'autorisation judiciaire, elle reste inconstitutionnelle.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 40, ainsi qu'à l'amendement n<sup>o</sup> 105 et à l'amendement n<sup>o</sup> 169.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 76 du Gouvernement prévoit que lorsque la CNCTR émet un avis défavorable à une demande d'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation, le Conseil d'État est automatiquement et immédiatement saisi par le Premier ministre. Il m'a semblé singulier que l'autorité qui ne suit pas l'avis défavorable



effectue elle-même la saisine. C'est au président de la CNCTR de saisir le Conseil d'État, puisque celui-ci doit examiner une requête comportant des motifs d'annulation de la décision. On ne peut tout de même pas demander au Premier ministre d'attaquer sa propre autorisation. Je suis favorable à l'amendement n° 76 dans la mesure où nous avons adopté en début de séance le sous-amendement n° 7.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 76, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 196, ainsi qu'à l'amendement n° 185.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 161 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement no 181, ainsi qu'à l'amendement n° 182 et à l'amendement n°183.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 27 rectifié *bis* aligne le point de départ du délai de conservation des données recueillies dans le cadre des mesures de surveillance internationale sur le droit commun, soit à partir du recueil de l'information et non de la première exploitation. Il nous apparaît inopportun d'aligner ces délais, compte tenu de la difficulté du recueil de l'information à l'étranger. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié bis.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 188.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26 rectifié bis.*

### **Article 3 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 189.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 173 rectifié.*

### **Article additionnel après l'article 3 bis**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 187.*

### **Article 4**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 112 rectifié.*

**M. Alain Richard.** – Il faut être conscient que nous introduisons avec l'amendement n° 22 rectifié *ter* un pouvoir d'ordonner le sursis. Cela a-t-il été discuté avec le Gouvernement ? On donne indirectement au Conseil d'État le pouvoir de bloquer l'action du service, dans des conditions d'extrême urgence.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Gouvernement nous donnera publiquement son avis. On peut supposer que des motifs très graves seront nécessaires pour que le sursis soit prononcé. Seule la CNCTR pourra introduire cette requête devant le Conseil d'État. Le filtrage est rigoureux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le Conseil d'État pourra-t-il assurer toutes ses missions ?

**M. Alain Richard.** – Il dispose de juges des référés de permanence à toute heure.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Certes, mais a-t-on évalué la charge de travail supplémentaire ?

**M. Alain Richard.** – Il nous arrive d'introduire des dispositions de procédure administrative sans les inscrire dans le code de justice administrative. La juridiction peut prononcer le sursis sans avoir à reconnaître le caractère d'urgence. Mais il me semble que ces dispositions-là devraient être incluses dans le code.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je comprends que c'est le cas.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22 rectifié ter ainsi qu'à l'amendement n° 168.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 106 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Retrait de l'amendement n°162 rectifié ; à défaut, avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne comprends pas cet avis.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cet amendement, comme le précédent, porte sur la demande d'indemnisation d'une personne ayant subi un dommage causé par une surveillance illégale et prévoit que le Conseil d'État, même s'il n'est pas saisi, puisse prononcer une condamnation de l'État à indemniser la victime. Ce type de considération est impossible en justice administrative sans demande motivée. Dans un souci de bonne administration de la justice, nous ne pouvons soutenir ces amendements.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 162 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n° 176, totalement satisfait par l'amendement de la commission à l'article 4.

*La commission demande le retrait de l'amendement n°176 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 107 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 6**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.*

#### **Article 9**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 108.*

**Article 10**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.*

**Article additionnel après l'article 11**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 31 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 11 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je tiens à défendre notre amendement n°163 rectifié. Certaines personnes sont atteintes de maladies psychiques. Il n'est pas justifié, par principe, de les inscrire dans le fichier des auteurs d'infractions terroristes.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous parlons de personnes qui se sont rendues coupables de faits en relation avec le terrorisme mais qui se sont vues exonérées de leur responsabilité pénale en raison de leurs troubles psychiques. Ils n'en ont pas moins participé à des activités terroristes. L'inscription à ce fichier est une mesure de sûreté : il s'agit de les obliger à justifier leur adresse tous les trois mois au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie. Le but n'est pas de stigmatiser ces personnes mais de se protéger du renouvellement du passage à l'acte pour lequel elles ont été traduites en justice.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Il en va de même pour les délinquants sexuels, inscrits sur le fichier des auteurs d'infractions sexuelles.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Tout à fait.

**M. Jacques Bigot.** – Cela pose tout le problème, beaucoup plus général, des personnes ayant commis un acte dangereux pour la société mais déclarées non responsables pénalement en raison de problèmes psychiques ou de démence, dont les actes ne sont pas inscrits au fichier du casier judiciaire. Il est difficile de qualifier un acte de « *terroriste* » s'il est commis sous le coup de la démence. Il faut trouver une solution, monsieur le rapporteur, mais nous n'avons pas traité le problème de la gestion de la dangerosité des personnes renvoyées en hôpital psychiatrique et qui en sortent au bout de quelques mois, au motif qu'elles ne sont pas dangereuses... tant qu'elles sont sous traitement.

**M. François Grosdidier.** – Ce fichier est d'abord établi en fonction de la dangerosité de la personne. La question de la responsabilité est très subsidiaire. Il n'existe pas de corrélation directe entre terrorisme et déficience mentale, si ce n'est que les organisations terroristes savent très bien utiliser les personnes déficientes mentales pour les instrumentaliser.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – J'entends bien que ce problème est plus général, mais il faut le trancher. L'exonération de la responsabilité pénale d'un individu ne change pas la nature de son acte ni sa qualification de crime ou de délit, or c'est ce qui déclenche l'inscription sur le fichier. On ne peut laisser passer à travers les mailles du filet des personnes au prétexte qu'elles n'ont pas eu à effectuer de peine de prison. En outre, le procureur de la République peut suspendre cette mesure de sûreté à la demande de l'intéressé. L'inscription à ce fichier est donc normale et juste. Je suis défavorable à l'amendement n° 163 rectifié.

**M. André Reichardt.** – Absolument.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 163 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 164 rectifié.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 109, m'étant moi-même interrogé sur les conditions pratiques dans lesquelles les personnes inscrites au fichier et résidant à l'étranger pourront, dans certaines situations, s'acquitter de leurs obligations. La question mérite débat.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 109.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 73 rectifié ajoute les présidents de communautés de communes parmi les destinataires des informations contenues dans le fichier pour les décisions administratives concernées, à commencer par le recrutement. Actuellement, seuls les maires sont mentionnés. Avis favorable, sous réserve d'une rectification de forme très technique que nous suggérerons à l'auteur de l'amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 73 rectifié sous réserve de rectification.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.*

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 77 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110.*

#### **Article additionnel après l'article 11 bis**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 175 rectifié du Gouvernement, hors du champ du texte, crée une procédure pour que les personnels recrutés pour de grands événements puissent faire l'objet d'une enquête des services de renseignement, à la demande des organisateurs. Le ministère de l'intérieur souhaite légaliser une pratique courante. J'émet un avis défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Faut-il être aussi carré ? L'objet est marginal mais potentiellement important pour les actes terroristes. Pour une fois, je défends le Gouvernement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 175 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71 rectifié ter.*

#### **Article additionnel après l'article 13**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement n° 165 rectifié, qui émane de la commission des finances, rend légale la communication, à l'initiative du Gouvernement, de documents couverts par le secret de la défense nationale aux commissions des finances des deux assemblées.

Cette idée nous a semblée intéressante. Il arrive qu'à la demande du président, du rapporteur général ou des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, des documents budgétaires classifiés leur soient remis. On s'aperçoit d'ailleurs quelquefois qu'ils ont été classifiés un peu vite... Il ne s'agit pas de rendre automatique une telle transmission, mais seulement possible, à l'initiative du Gouvernement. Avis favorable.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je suis contre.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Vous supprimez le secret défense.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il appartient à l'administration de ne pas apposer excessivement le tampon confidentiel défense ou secret défense. La procédure de déclassification est lourde.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 165 rectifié.*

#### **Article 15 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.*

#### **Article 16**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 170.*

*La commission adopte les avis suivants :*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Objectifs de la politique publique de renseignement et procédure de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement</b>		
<b>M. BAS, rapporteur</b>	190	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	191	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Techniques de recueil de renseignement</b>		
<b>M. BAS, rapporteur</b>	192	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	193	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	194	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	195	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 3</b> <b>Techniques de recueil de renseignement</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	196	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	197	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Protection des agents des services de renseignement</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	198	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	199	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	200	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	201	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Obligations des opérateurs et des prestataires de services de communication électronique</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	202	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Références pour l'application outre-mer du livre II du code de la sécurité intérieure</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	203	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 bis</b> <b>Création du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	204	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Délégation parlementaire au renseignement</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	205	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 16</b>		
<b>M. BAS,</b> <b>rapporteur</b>	206	<b>Adopté</b>

## EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup> A</b> <b>Respect de la vie privée et légalité des autorisations de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement</b>		
Mme CUKIERMAN	42	Défavorable
M. GORCE	121 rect.	Défavorable
M. SUEUR	122 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	166 rect.	Demande de retrait
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Objectifs de la politique publique de renseignement et procédure de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement</b>		
Mme ASSASSI	8	Défavorable
M. MÉZARD	67 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	68 rect.	Défavorable
Mme MORIN- DESAILLY	3 rect. quinquies	Défavorable
M. SUEUR	123 rect.	Favorable si rectifié
M. MÉZARD	114 rect.	Défavorable
Mme S. ROBERT	124 rect.	Favorable
Mme S. ROBERT	125 rect.	Défavorable
M. LECONTE	41	Défavorable
Mme BENBASSA	87	Défavorable
Mme CUKIERMAN	43	Défavorable
<b>M. RAFFARIN</b>	34	Défavorable
M. SUEUR	126 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	78 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	44	Défavorable
<b>M. RAFFARIN</b>	35	Défavorable
M. MÉZARD	69 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	88	Défavorable
Mme CUKIERMAN	45	Défavorable
M. MÉZARD	119 rect.	Défavorable
M. SUEUR	127 rect.	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BENBASSA	89	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	46	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	90	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	91	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	131 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	129 rect.	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	120 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	130 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	128 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	56	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	47	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	84 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	48	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	39	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	49	<b>Défavorable</b>
M. DURAN	134 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	92	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	177 rect.	<b>Favorable</b>
M. SUEUR	132 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	133 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>M. RAFFARIN</b>	36	<b>Défavorable</b>
Mme N. GOULET	32	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme BENBASSA	93	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	50	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	135 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	186	<b>Favorable</b>
M. SUEUR	136 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. SUEUR	137 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme BENBASSA	94	<b>Défavorable</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme MORIN-DESAILLY	13 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	80 rect.	<b>Défavorable</b>
M. RAYNAL	138 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	75 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	51	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	139 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme CUKIERMAN	52 rect.	<b>Défavorable</b>
M. HYEST	72 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. SUEUR	141 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme S. ROBERT	142 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme CUKIERMAN	55	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	54	<b>Défavorable</b>
M. RAYNAL	140 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme S. ROBERT	143 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	144 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	145 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	146 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	95	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	115 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	86 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	81 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme BENBASSA	96	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	97	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	98	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	113 rect.	<b>Favorable si rectifié</b>
M. SUEUR	147 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	148 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme CUKIERMAN	57	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	12 rect. ter	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	179	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	149 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	150 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. SUEUR	151 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. MALHURET	23 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	184	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	85 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	14 rect. quater	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	172	<b>Sagesse</b>
Mme S. ROBERT	152 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	58	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	167	<b>Favorable</b>
M. HYEST	53 rect. ter	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. GORCE	29 rect. sexies	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	5 rect. quater	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	99	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	153 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 Techniques de recueil de renseignement</b>		
Mme ASSASSI	11	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	19 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	154 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. SUEUR	155 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	100	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	156 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	6 rect. quinquies	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MALHURET	25 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	38	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	101	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	116 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	59	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	157 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	158 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	117 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	118 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	180	<b>Favorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	7 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	74 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	64	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	102	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	15 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	20 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	70 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	103	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	60	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	24 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	16 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	28 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	30 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. GORCE	159 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 3</b> <b>Techniques de recueil de renseignement</b>		
Mme CUKIERMAN	61	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BENBASSA	104	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	17 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. HYEST	83	<b>Favorable</b>
M. SUEUR	160 rect.	<b>Favorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	18 rect. quater	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	66 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. HYEST	21 rect. ter	<b>Favorable</b>
M. LECONTE	40	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	105	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	169	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	76	<b>Favorable sous réserve de l'adoption du sous amendement</b>
Le Gouvernement	185	<b>Favorable</b>
M. DURAN	161 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	181	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	182	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	183	<b>Favorable</b>
M. MALHURET	27 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	188 rect.	<b>Favorable</b>
M. MALHURET	26 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Protection des agents des services de renseignement</b>		
Le Gouvernement	189	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	173 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>		
Le Gouvernement	187	<b>Favorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement</b>		
M. MÉZARD	112 rect.	<b>Défavorable</b>
M. HYEST	22 rect. ter	<b>Favorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	168	<b>Favorable</b>
<b>M. RAFFARIN</b>	37	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	106	<b>Demande de retrait</b>
Mme S. ROBERT	162 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	176	<b>Demande de retrait</b>
Mme BENBASSA	107	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 6</b> <b>Obligations des opérateurs et des prestataires de services de communication électronique</b>		
M. LECONTE	82	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b> <b>Droit d'obtention d'informations du service « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN) auprès des entreprises de transport et des opérateurs de voyage ou de séjour</b>		
Mme BENBASSA	108	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Excuse pénale pour des atteintes portées à des systèmes d'information hors du territoire national</b>		
Mme DEMESSINE	62	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 11 (Supprimé)</b>		
Mme N. GOULET	31	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 11 bis</b> <b>Création du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes</b>		
Mme CUKIERMAN	63	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	163 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	164 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	109	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. MÉZARD	73 rect.	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme BENBASSA	111	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	77 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme BENBASSA	110	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 11 bis</b>		
Le Gouvernement	175 rect.	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	71 rect. ter	Favorable
<b>Article additionnel après l'article 13</b>		
Mme N. GOULET	33	Défavorable
Mme M. ANDRÉ	165 rect.	Favorable
<b>Article 15 bis</b> <b>Application jusqu'au 31 décembre 2018</b> <b>du dispositif technique prévu à l'article L. 851-4</b>		
M. GORCE	65	Défavorable
<b>Article 16</b> <b>Entrée en vigueur de la loi relative au renseignement</b>		
Le Gouvernement	170	Favorable

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

### Questions diverses

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'avais compris qu'il était d'usage de nommer uniquement des membres de la commission saisie au fond, à savoir la commission des lois, en commission mixte paritaire. Comme j'ai observé quelques exceptions à cette règle, je souhaite savoir s'il est encore temps de laisser ma place comme suppléant à Mme Gisèle Jourda pour la CMP sur la réforme de l'asile.

**M. Philippe Bas, président.** – Si la commission en est d'accord, je n'y vois pas d'inconvénient. Les exceptions ne font que renforcer la règle !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai l'impression que le principe connaît quelques exceptions. Et Mme Jourda s'est beaucoup investie sur ce texte.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Au Sénat, la règle est en général suivie. À l'Assemblée nationale, où ce sont les groupes qui proposent les noms, on voit arriver en CMP des députés qui n'ont jamais participé aux débats sur le texte, ce qui est détestable. C'est une sage règle, même si on peut toujours faire une exception pour un collègue spécialiste.

**M. Philippe Bas, président.** – Sur l'asile, c'est le cas de Mme Létard.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je remercie la commission.

**Mme Catherine Tasca.** – Je veux rassurer le président Hyest en témoignant de la présence effective de Mme Jourda pendant toute la durée de nos travaux sur l'asile. Il n'est pas mauvais que d'autres sénateurs que les membres de la commission en charge du texte s'impliquent vraiment et que cet engagement soit reconnu. Cela permet d'étendre le rayonnement de la commission.

**Mme Esther Benbassa.** – La sagesse même !

## **Bilan de l'application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France - Examen du rapport**

**La commission examine ensuite le rapport d'information 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.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons à présent le rapport de MM. Frassa et Leconte sur le bilan de l'application de la loi de 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Il y a presque deux ans, nous nous étions penchés sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger. Nous dressons aujourd'hui le bilan de l'application de cette loi. Nous avons parcouru et expérimenté tous ses articles, dans leurs divers aspects électoraux, puisque ont eu lieu en 2014 les élections consulaires, celles à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), les élections sénatoriales, et nous sommes mêmes livrés, à la faveur de recours contentieux, à des élections partielles – l'une d'entre elles, consulaire, se tiendra le 6 juin dans la circonscription du Paraguay.

Nous avons mené avec Jean-Yves Leconte diverses auditions, de l'administration, du cabinet du secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger, des élus et de leurs associations représentatives. Il ne s'agit pas de refaire le débat, mais de dresser un bilan des modalités pratiques en matière électorale et de la mise en place des conseils consulaires et de l'AFE selon sa nouvelle formule. Nous proposerons quelques pistes de réflexion issues des auditions, pour améliorer les choses, tant sur le plan législatif que réglementaire. Nous avons en effet observé des freins à la bonne organisation des élections. Nous voulons améliorer la loi pour la rendre plus efficace, plus rapide, plus lisible tant pour les électeurs que pour les candidats.

Le 18 juin 2013, le Conseil constitutionnel a examiné la loi réformant la représentation des Français établis hors de France, la validant pour l'essentiel mais refusant d'examiner les griefs soulevés devant lui au motif qu'ils avaient été évoqués dans le mémoire en réplique sans l'avoir été dans la saisine. Il avait examiné le 6 juin 2013 la loi prorogeant le mandat des conseillers de l'AFE. Il a donc validé les deux lois, adoptant des positions intéressant l'ensemble des élections : il a accepté un second report consécutif d'élection, pour la première fois, et admis un report total de deux ans. La prorogation du mandat des précédents conseillers de l'AFE a été définitivement adoptée au moment où le Gouvernement avait déjà l'obligation de convoquer cette élection. La loi est ainsi venue couvrir une situation aux limites de la légalité. Le Conseil constitutionnel a accepté la propagande électorale dématérialisée et validé le vote anticipé à distance par remise de pli à l'administration. Le juge a cependant salué la démarche du Sénat encadrant fortement ce recours – notre ancien collègue Christian Cointat avait rappelé, lors des débats, l'affaire des « urnes baladeuses », dans les années 1970.

Nous voulons appeler l'attention de la commission sur la propagande électorale dématérialisée et la participation. Les électeurs n'ont reçu l'information que par voie électronique. Or seules 900 000 personnes ont fourni leur adresse électronique, soit 75 % du corps électoral : formellement, me dit M. Leconte, si on retient ce nombre comme base du calcul de taux de participation, ce taux de participation passe de 16 à 23 %.

L'élection partielle organisée le 6 juin au Paraguay est due à une carence de la loi qui impose aux candidats pour être éligibles d'être inscrits sur la liste électorale consulaire, dans son article 16, mais n'oblige pas l'administration à le vérifier, dans son article 19, lors de l'enregistrement des candidatures.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il existe aussi d'autres conditions d'éligibilité.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Certes. Nous proposons de réparer cet oubli de l'article 19 et d'imposer le contrôle de la condition d'éligibilité lors de l'enregistrement des candidatures. Au Paraguay, l'élection a été invalidée car l'un des candidats n'était pas éligible. Nous proposons aussi l'allongement de la durée d'examen des candidatures par l'administration lors de leur enregistrement et un délai de modification de la liste en cas de refus d'enregistrement à la fin du délai de dépôt.

Des polémiques ont éclaté au sujet des logos et de la conformité des circulaires électorales et des bulletins de vote, en raison de l'absence de commission centrale de propagande. Aucun agent, dans les postes consulaires, n'est formé aux élections. Les élus, associations, partis politiques que nous avons entendus ont exprimé le souhait d'une commission centrale de propagande, tel qu'il en existe dans les préfetures, et ce afin d'éviter les recours – dont la plupart portait sur la propagande. Puisque c'est lui qui met en ligne toutes les circulaires électorales, cette commission serait installée auprès du ministère des affaires étrangères cet ajout serait inséré à l'article 21.

Nous proposons également de modifier l'article 15 afin que les conseillers consulaires puissent, pour un vote par procuration lors de l'élection des conseillers à l'AFE, choisir leur délégué dans l'ensemble de leur circonscription d'élection et non uniquement dans leur circonscription consulaire, ce qui peut actuellement réduire le choix à une seule personne. On nous a rapporté l'exemple d'un électeur en République dominicaine, porteur d'une procuration, qui avait dû prendre plusieurs avions pour se rendre au centre de vote à Sao Paulo et même passer la nuit sur place, le vote n'étant ouvert que pendant deux heures. Il fallait une certaine motivation !

L'article 51 sur le vote par anticipation, valable pour les élections sénatoriales et de l'AFE, prévoit un délai de huit jours entre la date du vote et le recueil anticipé par l'administration des plis permettant le vote à distance des électeurs. Il convient de l'allonger, tout comme la durée de la collecte de ces plis, actuellement limitée à deux heures.

De même, lors des élections sénatoriales, il a été très difficile de conjuguer la présence physique de grands électeurs et la mise dans l'urne des votes par anticipation, qui ne peut avoir lieu avant l'ouverture du bureau. Cette procédure prend du temps, ce qui a généré des embouteillages. On a compté 349 votes par anticipation et 179 votes physiques, soit 528 votants. Le bureau fermait à 15 heures mais l'introduction des bulletins dans l'urne s'est achevée à 18 heures. Une période distincte pourrait être dédiée à l'introduction des votes par anticipation dans l'urne afin d'éviter que les grands électeurs qui se sont déplacés ne soient contraints de patienter.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Les élections consulaires ont eu lieu le même jour que les élections européennes. Quelque 117 441 électeurs français établis hors de France ont voté à ces dernières, tandis qu'ils ont été 178 383 aux élections consulaires, dont 77 000 votants électroniques. La mobilisation a été plus importante pour les élections consulaires, où la propagande était dématérialisée – et n'a touché que 75 % du corps



électoral –, que pour les élections européennes, où elle était physique. Les candidats ont été plus nombreux et plus jeunes, le vote électronique a été plus pratiqué et plus exploité lors de la campagne. Il a été parfois détourné. Certains se sont déplacés l'ordinateur à la main pour collecter les votes. C'est une dérive. Pourtant, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas problématique qu'un ordinateur soit utilisé 150 fois pour voter à des élections politiques, alors que c'est interdit pour les élections professionnelles.

Autre problème, au Québec, une liste avec une composition non paritaire a été enregistrée, tout simplement parce que le consulat avait délivré à tort un récépissé définitif, impossible à retirer, comme l'a jugé le tribunal administratif de Paris. Cette simple erreur administrative nous laisse perplexe sur la force de la loi. Autant la vérification de l'inscription sur les listes électorales peut prendre du temps, autant la vérification du sexe des candidats n'est tout de même pas très compliquée.

Les décrets encadrant les élections ont été publiés en mars 2014 alors que la loi avait été promulguée en juillet 2013, dans des délais très courts.

Les difficultés posées par les procurations découlent d'une erreur de notre part : en première lecture, le Sénat avait prévu une élection directe, avec un système de procuration adéquat – que l'Assemblée nationale n'a pas modifié quand elle est revenue à un vote indirect. Cela nous a échappé.

La loi affiche également des aspects positifs. La participation a augmenté par rapport aux précédentes élections. Le découpage en 130 circonscriptions a été positif, encourageant une mobilisation accrue et un renouvellement des personnes.

Les craintes concernant l'Assemblée des Français de l'étranger ont été levées. Cette assemblée qui compte 90 élus au suffrage indirect, s'est réunie pour la première fois en octobre 2014 sans aucun règlement intérieur, et a réussi à travailler en renouvelant l'exercice tout en gardant les bons côtés de leurs prédécesseurs. Le bilan est positif, malgré la frustration engendrée par les compétences des conseillers consulaires, dont l'avis reste consultatif sur l'action sociale ou l'enveloppe dévolue aux bourses scolaires, par exemple. La collaboration peut être très ouverte ou très restrictive selon les consulats. Il n'y a ainsi pas toujours de concertation préalable à la convocation, qui est du ressort du président, c'est-à-dire l'ambassadeur ou le chef du poste consulaire. Leur implication varie d'un endroit à l'autre.

Quelques difficultés ont été relevées concernant la participation aux conseils d'établissement des conseillers qui sont aussi enseignants dans le réseau des écoles françaises à l'étranger, en termes de liberté d'expression. Une conseillère consulaire n'a même pas été autorisée à participer à une réunion sur les dispositifs « français langue maternelle » (FLAM) aux États-Unis, parce qu'elle était enseignante dans l'établissement concerné.

Sur les questions de sécurité, les choses se mettent en place.

La loi organique de 2014 sur le cumul des mandats traite la vice-présidence d'un conseil consulaire comme une fonction exécutive. Ce n'en est pourtant pas une : toutes les responsabilités incombent au président. Il faudra réfléchir à la place de la vice-présidence. Parallèlement, on ne peut que se satisfaire de la bonne coopération avec le ministère des affaires étrangères et du fait que le président de l'AFE est désormais élu par et parmi les siens.

Malgré nombre d'avancées législatives, il reste des progrès à faire dans la pratique et en matière réglementaire. Ainsi, il faudra revoir le régime d'indemnités : elles sont identiques pour la circonscription de Monaco et pour celle qui va de Téhéran à Astana !

Certaines circonscriptions pour l'élection des conseillers consulaires comptent plusieurs consulats, donc plusieurs conseils consulaires. Par ailleurs, l'existence de plusieurs circonscriptions d'élection empêchent de fusionner les circonscriptions consulaires, ce qui engendre des complications – entre Madrid et Barcelone, par exemple. La loi établit un découpage clair, indépendant de l'organisation diplomatique. C'est aussi une protection par rapport à l'évolution du réseau, connaissant la volonté du ministère des affaires étrangères de sabrer des postes diplomatiques.

Certains élus ont demandé des passeports de service car ils peinent à voyager dans leur circonscription lorsque les visas coûtent plus cher que leurs indemnités.

Le souhait a été émis que le secrétariat général de l'AFE soit plus directif. Avec 130 circonscriptions et davantage de conseils consulaires, les divergences sont nombreuses. Il serait plus simple que le secrétariat général de l'AFE soit aussi celui des conseils consulaires, sous un toit commun.

Des regrets ont été exprimés sur le décalage entre le budget de l'AFE et ce qui avait été prévu. Les économies permises par la baisse des indemnités devaient profiter aux actions de l'AFE, ce qui n'est pas le cas.

Je résume nos propositions. Le vote doit être davantage encadré pour éviter les dérives. Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité, lors des élections européennes, d'appliquer les règles électorales prévues pour les Français établis hors de France à ceux qui résident dans l'Union européenne, ces derniers pouvant voter dans leur pays de résidence. Le ministère de l'intérieur s'est attaché à retirer des listes des consulats les électeurs inscrits dans leur pays de résidence, sans prendre en compte la diversité des lois européennes. Ainsi, ceux qui avaient émis une demande d'inscription sur les listes électorales pour les élections municipales dans leur pays de résidence n'y votaient pas obligatoirement pour les élections européennes, et ont pu se trouver privés de vote.

La loi du 22 juillet 2013 nécessite, comme l'a dit M. Frassa, des améliorations à la marge. Les élus sont actuellement contraints d'avancer leurs frais de déplacement, qui peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros, car la loi ne prévoit qu'un remboursement *a posteriori*.

Nous estimons également que les dispositions qui touchent à la dématérialisation complète du matériel électoral vont trop loin.

Nous regrettons que la loi n'aménage pas la possibilité d'organiser une nouvelle élection à Kiev, où le scrutin de 2014 n'a pas eu lieu faute de candidats. Au Paraguay, une nouvelle élection a été organisée. En raison des exigences techniques, le vote par internet a un coût considérable. Le vote par internet ne sera donc pas ouvert pour cette élection.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – C'est une question de coût.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Pourquoi ne pas faire évoluer le décret, éventuellement en assouplissant les conditions de sécurité pour les élections partielles, ou ne pas mettre fin au caractère systématique de cette modalité de vote au sein de la loi ?

Enfin, la loi organique relative au cumul des mandats a fait figurer le mandat de vice-président de conseil consulaire parmi les fonctions exécutives, incompatibles avec un mandat parlementaire. Dans ces conditions, il serait juste que celui-ci ait la possibilité de parrainer des candidats à l'élection présidentielle. Cette disposition pourrait être intégrée à la faveur d'une prochaine loi organique.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Pour compléter ces propos, je déplore que le Conseil d'État ne prononce jamais de peines d'inéligibilité à l'occasion des contentieux électoraux, alors que l'arsenal législatif le lui permet. Ceux qui ont triché – pour dire le mot – et ceux qui ont été victimes de la triche se retrouvent à égalité dans la compétition électorale après l'annulation de la première élection.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – La question des contentieux électoraux est difficile.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Deux incidents m'ont choqué lors des dernières élections, en 2014. Le premier était l'existence de listes non paritaires, je l'ai dit. Le second était le dépôt de listes se disant de soutien à une personnalité – Alain Juppé, François Fillon, Manuel Valls ou encore Cécile Duflot – qui utilisaient le logo du parti concerné alors que leurs candidats ne représentaient en rien ces partis. Le Conseil d'État n'a pas reçu les recours déposés contre cette captation, qui dans certains cas était un mensonge éhonté. D'où un profond sentiment d'injustice.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie les rapporteurs de ce travail approfondi sur une question méconnue, qui comporte à la fois une dimension de principe – les garanties apportées à la sincérité du suffrage – et une dimension pratique – l'organisation des élections.

**Mme Catherine Tasca.** – Les rapporteurs, dont je salue l'excellent travail, ont-ils une idée de la composition de la commission centrale de propagande ?

Je m'interroge par ailleurs sur la nature législative de certaines de vos propositions, notamment la conclusion d'une assurance collective pour les élus.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – En France, les commissions de propagande sont toujours présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire, et un représentant du préfet y siège. Elles vérifient en particulier la conformité des bulletins. À l'étranger, il est préférable que ces dispositions soient harmonisées entre l'ensemble des circonscriptions.

Concernant la parité des listes électorales, je vous renvoie, sur un sujet proche, à la jurisprudence du Conseil d'État sur la mention de la nationalité des ressortissants de l'Union européenne figurant sur les listes électorales municipales. Lors d'une élection à Melun, la commission de propagande avait validé les bulletins d'une liste où ne figurait pas cette mention pourtant obligatoire. Les adversaires de la liste incriminée ont néanmoins obtenu l'annulation de l'élection auprès du Conseil d'État. Je comprends à la fois la décision de la commission de propagande, car des erreurs peuvent se produire – il peut arriver que des candidats hommes portent un prénom féminin et vice-versa – et celle du tribunal administratif.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La composition des commissions de propagande est fixée par l'article R. 32 du code électoral : un fonctionnaire désigné par le préfet, un fonctionnaire désigné par le trésorier-payeur général, un fonctionnaire désigné par

le directeur départemental des postes et télécommunications, auxquels s'ajoutent les candidats ou leurs mandataires avec voix consultative.

La transposition voudrait qu'une commission centrale de propagande au Quai d'Orsay réunisse des représentants non des candidats, mais des partis qui les investissent. Le ministère des affaires étrangères centralise déjà les circulaires.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Parmi les propositions que nous vous avons soumises, seules celles qui concernent l'organisation de l'élection sénatoriale et la conclusion d'une assurance collective pour les élus relèvent peut-être du domaine réglementaire. Les autres propositions impliquent un changement législatif. J'y ajoute nos suggestions relatives au vote par internet, à l'organisation d'une nouvelle élection faute de candidats et à la possibilité pour le vice-président de conseil consulaire de parrainer des candidats à l'élection présidentielle – ce qui suppose, pour ce dernier point, de passer par une loi organique.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – J'ai soumis une question écrite à propos de l'organisation d'une nouvelle élection à Kiev où il n'y a pas de conseiller consulaire. Il m'a été répondu que la loi ne prévoyant pas l'obligation pour l'administration d'organiser des élections intermédiaires d'ici à 2020, il n'était pas possible de le faire. De manière plus cavalière, on m'a dit que les conseils consulaires n'ayant qu'un rôle consultatif, l'administration pourrait très bien continuer à travailler sans le concours d'élus jusqu'en 2020. De manière générale, nous n'avons pas senti un grand empressement de l'administration à pourvoir ce siège.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il est nécessaire que les candidats puissent être présents ou représentés à la commission de propagande au moment de l'examen de leur matériel électoral. On peut concevoir que dix, vingt voire cinquante candidats désignent un même représentant, mais il faut de toute manière que même ceux qui n'appartiennent à aucun parti soient représentés.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Absolument.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il n'appartient pas aux commissions de propagande de statuer sur la réalité de l'affiliation d'une liste. En cas d'usurpation de logo, c'est à la justice de trancher.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Il faut à tout le moins que les représentants des partis soient tenus informés d'éventuelles usurpations.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Dans mon département, à Clichy-la-Garenne, un contentieux entre deux listes de droite, se réclamant à la fois de l'UMP et l'UDI, a conduit à l'annulation de l'élection du candidat socialiste ! Nous verrons le 21 juin, lors de l'élection partielle, s'il y a une justice.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Au Paraguay, c'est la candidate socialiste, qui n'était pas inscrite sur les listes électorales, qui a conduit à l'annulation de l'élection...

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – La création d'une commission centrale de propagande pour les Français de l'étranger présentera l'avantage de centraliser les décisions. Des erreurs ont été commises dans certains postes.

*La commission autorise la publication du rapport sur l'application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.*

*La réunion est levée à 12 h 15*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mercredi 3 juin 2015****- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35***Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques s'est réunie au Sénat le mercredi 3 juin 2015.*

*Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président ; de M. François Brottes, député, vice-président ; de Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat ; de M. Richard Ferrand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président.** – Bienvenue à nos collègues députés. Le travail accompli par nos deux assemblées est considérable : comprenant 106 articles dans sa version initiale, le projet de loi en a compté, en incluant les articles supprimés par nos deux assemblées, jusqu'à 405. L'Assemblée a ajouté 103 articles et le Sénat 107. Sur les 295 articles transmis par l'Assemblée nationale, le Sénat en a adopté 90 conformes, soit plus de 30 %. Il en reste 315 à examiner par la commission mixte paritaire. Ce nombre peut sembler inatteignable ; mais à cœur vaillant, rien d'impossible ! Cinquante heures de commission et 133 heures en séance publique au Sénat ; l'Assemblée a également consacré beaucoup de temps à ce projet qualifié de hors norme.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Au nom des députés, je vous remercie de votre accueil. Je suis impressionné par le travail du Sénat, qui a passé plus de temps en séance pour deux fois moins d'amendements, ce qui montre bien la sérénité qui règne ici, et que nous envions parfois ; nous avons toutefois passé un peu plus de temps que vous en commission : 80 heures.

Nous apprécions les 88 articles adoptés conformes et les 2 suppressions conformes, dénotant une réelle coopération entre les deux chambres ; mais il reste du pain sur la planche – il pourrait nous arriver de voter encore d'autres articles. Je me félicite de l'ampleur et de la tonalité du travail accompli. En dépit d'un regard différent du nôtre, nous avons suivi avec intérêt vos débats.

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président.** – Cette coproduction législative fait vivre le bicamérisme.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Nos huit rapporteurs thématiques laisseront à leur rapporteur général le soin de présenter la synthèse de leurs observations.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a abordé le texte dans une démarche constructive en se conformant à son objet – libérer la croissance pour créer des emplois – tout en essayant de l’améliorer, dans la tradition du bicamérisme, en allant parfois plus loin. Dans le domaine économique dont j’avais la responsabilité (transports, économie numérique, urbanisme, grande distribution, logement et investissement), les vrais sujets de dissension se comptent sur les doigts de la main.

Nous sommes très proches de l’adoption conforme de dispositions que nous avons consolidées et améliorées : articles 5 et 6 sur les autoroutes, où nous avons conservé l’économie générale du texte ; article 11 *quater* A, où, en lien avec le Gouvernement, nous avons transposé dans la loi le récent accord trouvé au sein du Comité consultatif du secteur financier relatif à la mobilité bancaire ; dispositions sur les relations entre fournisseurs et grande distribution où nous poursuivons tous le même but de rééquilibrage ; article 25 où le Sénat a approuvé le refus des députés d’une ordonnance et choisi de légiférer sur les rapports entre locataires et bailleurs ; article 49 relatif à la cession des aéroports de Lyon et Nice, où nous avons précisé les engagements des repreneurs.

Plusieurs autres articles introduits par le Sénat améliorent le texte sur des sujets techniques et consensuels : extension de la possibilité d’accorder sous certaines conditions une décote sur le prix de vente d’un terrain de l’État destiné à la construction d’équipements publics (article 25 *nonies* A) ; création d’un statut de zone fibrée, déterminant des mesures d’accompagnement et d’accélération de la migration vers le réseau fibre (article 33 *bis* A) ; introduction d’un objectif de couverture du territoire dans le cadre de la réaffectation de la bande des 700 MHz vers les services mobiles (article 33 *septies* DB) ; dispositif pour obtenir rapidement la couverture en téléphonie mobile des zones blanches (article 33 *septies* D) ; les neuf articles (107 à 115) adaptant le réseau des chambres de commerce et d’industrie et des chambres des métiers et qui nécessitent peut-être quelques ajustements de détail.

Certains votes du Sénat constituent de véritables marqueurs ; ils seront sujets à débat, mais rien n’y justifie une opposition de principe. Il en est ainsi de l’ouverture à la concurrence – très mesurée – du transport ferroviaire (article 1<sup>er</sup> *quinquies*). Même si nous avons transformé l’avis conforme de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) en avis simple, nous avons largement préservé l’esprit du texte de l’Assemblée nationale sur la libéralisation des autocars. Nous avons conservé le seuil glissant, et son augmentation à 200 kilomètres, seuil fixé par l’Autorité de la concurrence, ne réduit pas considérablement la portée de la réforme : Gilles Savary lui-même avait indiqué que les 100 kilomètres pouvaient être discutés ; les trajets de moins de 200 kilomètres ne représenteront que 7 % des trajets par autocar.

C’est encore le cas de la suppression du dispositif proposé par le président Brottes limitant à neuf ans la durée des contrats d’affiliation dans les réseaux de distribution commerciale (article 10 A), qui est liée à nos doutes sur son impact réel ; de la suppression d’une phrase ambiguë qui semble prohiber la délivrance, par les opticiens, de verres correcteurs sans prescription préalable (article 11 *quater* C) ; de l’obligation pour les immeubles collectifs faisant l’objet d’une réhabilitation de s’équiper de lignes à très haut débit en fibre optique (article 33 *bis*) ; de la possibilité pour l’Arcep d’émettre un avis public sur les conditions tarifaires d’accès aux réseaux d’initiative publique (article 33 *septies* C) ; de l’encadrement des relations entre les hôteliers et les plateformes de réservation par Internet



via un mécanisme de contrat de mandat (article 33 *octies* A). Oui, nos divergences sont surmontables, à moins qu'un vrai sujet de discorde m'ait échappé.

**M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Bien des éléments auraient pu conduire le Sénat à marquer sèchement son opposition au texte : son caractère hétéroclite, des articles pléthoriques, une procédure accélérée limitant sévèrement la navette parlementaire, une adoption sans vote par l'article 49-3, des amendements du Gouvernement qui proposait souvent, sans argumentation, un retour pur et simple au texte initial...

Pour autant, le Sénat a pris ses responsabilités et a cherché à améliorer ce qui lui semblait devoir l'être, limitant certains excès et, surtout, poussant plus loin la logique de libération de la croissance. La commission spéciale s'est ainsi employée à trouver la voie d'un consensus acceptable et suffisamment exigeant au regard des priorités que nous nous étions fixées : permettre réellement une reprise de l'activité et de la croissance, ne pas sacrifier les territoires et restaurer une confiance que certaines aspérités du texte avaient pu rompre.

Sur les professions réglementées, nous avons ainsi retenu le cadre général proposé par le Gouvernement – révision transparente des tarifs, à partir de l'avis de l'Autorité de la concurrence, péréquation tarifaire avec un mécanisme de remise, liberté encadrée d'installation – mais en parvenant à ce que des représentants des professions concernées participent à leur réforme.

Nous avons cependant corrigé ce qui semblait excessif ou incertain : un fonds de péréquation interprofessionnel ni opportun ni même très conforme aux exigences constitutionnelles, faisant payer les clients des huissiers de justice pour ceux des notaires ; les deux zones d'installation des notaires – en dépit des explications du ministre – avec une zone fantomatique que nous avons sortie de l'ombre et à laquelle nous avons associé un régime juridique dans lequel l'installation doit être autorisée ; la postulation des avocats, où nous avons retenu l'expérimentation, comme la rapporteure de l'Assemblée nationale dans son rapport d'information. Quant à la réforme des sociétés du droit, nous avons supprimé les articles 20 *ter* et 22, en raison des très grandes incertitudes juridiques qu'ils présentaient, et sur lesquelles, à mon grand regret, le Gouvernement a refusé contre toute logique la proposition de légiférer par ordonnance.

Nous avons totalement accepté la réforme des prud'hommes, qui aurait pourtant été plus à sa place dans un autre texte. Nous avons même tenté d'aller plus loin en renforçant la vocation judiciaire des conseillers prud'hommes et leurs pouvoirs de mise en état et de conduite de la procédure. Qu'il s'agisse de la procédure d'injonction structurelle ou de celle de cession forcée d'entreprise, notre souci a été d'assurer le respect des droits de la défense et du contradictoire, afin que ces procédures, utiles dans des cas exceptionnels, soient bien conformes à nos exigences conventionnelles ou constitutionnelles. Sur l'obligation d'information des salariés en cas de cession d'entreprise notamment, nous avons souhaité symboliquement marquer l'urgence de trouver une solution. Sur les tribunaux de commerce spécialisés, les arbitrages initiaux étaient dangereux et risquaient de conduire à une rupture majeure avec les juges consulaires. Nous nous sommes efforcés de convaincre le Gouvernement – et y sommes parvenus semble-t-il – qu'il fallait élever le seuil et apporter de nouvelles garanties.

Compte tenu de la démarche ouverte et pragmatique que nous avons adoptée, un accord pourrait être à notre portée : nous pouvons nous entendre sur les objections techniques, discuter des points plus politiques et, pourquoi pas ?, nous convaincre ; l'impact du projet de

loi sera d'autant plus fort qu'il aura su réunir un soutien plus large, après en avoir un peu manqué à ses débuts. Cette réunion nous aidera à mieux identifier, s'il y en a réellement, les obstacles insurmontables. N'oublions pas, en élus de terrain, qu'un accord pourrait réconcilier le pays avec la réforme...

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Au cours de 132 heures de débats dans l'hémicycle, le Sénat a transformé une première épreuve en un texte abouti, fidèle à ses ambitions initiales et répondant pleinement aux trois objectifs fixés : relancer la croissance, développer l'activité, réaffirmer l'égalité des chances économiques. C'est particulièrement vrai pour les dispositions sociales du texte, que je rapportais. Nos positions convergent sur de nombreux points : 33 articles de ce volet ont été votés conformes par le Sénat, et 14 autres n'ont fait l'objet que de modifications rédactionnelles.

Le Sénat n'a ajouté que quelques ajustements techniques et rédactionnels à plusieurs mesures adoptées par l'Assemblée nationale sur le financement et le développement des entreprises, ainsi pour la création de la société de libre partenariat, qui encouragera le capital-risque en France. Nous avons voté conformes les articles sur les filiales des hôpitaux et le rapport sur les « retraites chapeau ». Nous avons apporté notre soutien à la réforme du zonage dérogatoire au repos dominical, et en particulier à la création des zones touristiques internationales, afin de corriger le manque de lisibilité et les effets pervers de la réglementation actuelle. Le Sénat a approuvé l'équilibre de la réforme des dimanches du maire avec le respect de l'initiative des élus locaux et du volontariat des salariés. Il n'a pas bouleversé les articles sur la lutte contre le détachement illégal de salariés, ainsi que les dispositions sur les travailleurs handicapés et l'amélioration du dispositif de sécurisation de l'emploi.

Nous avons également précisé les modalités ou le champ d'application du texte, et corrigé quelques excès, par des modifications plus substantielles : institution du délai de consultation de deux mois afin que tous les avis requis préalablement aux dérogations au repos dominical soient remis ; précision sur l'organe compétent de l'EPCI ; suppression de l'article 82 *bis* permettant aux préfets outre-mer de modifier les jours fériés, par un amendement issu de plusieurs groupes.

Nous avons conservé les apports de l'Assemblée nationale sur l'épargne salariale en corrigeant la composition des conseils de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) et en reprenant des propositions du Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (Copiesas) dans son rapport de novembre 2014, abaissant notamment le taux du forfait social. De même, nous avons globalement approuvé l'assouplissement du régime d'attribution d'actions gratuites tout en le réservant aux seules PME, qui peuvent effectivement fonctionner sur des cycles économiques plus rapides. Nous avons adopté un amendement du Gouvernement sur les contrats d'assurances vie à l'article 34 *bis* A.

Vous pourrez nous rejoindre sur une importante mesure anti-abus interdisant aux intermédiaires de facturer des frais aux PME au titre de versements effectués dans le cadre du dispositif ISF-PME : cette pratique nuisible reporte parfois l'intégralité des frais sur les entreprises. Par cohérence avec la position du Sénat depuis 2014, l'habilitation demandée par le Gouvernement pour réformer par ordonnance les pouvoirs de l'inspection du travail a été supprimée. Nous avons mené à son terme la réforme du délit d'entrave en supprimant la peine de prison correspondante, tout en multipliant par quatre l'amende afférente à ce délit.

Enfin, nous avons souhaité enrichir ce projet de loi, renforcer sa cohérence, garantir son effectivité et prendre au mot plusieurs membres du Gouvernement qui ont récemment affirmé leur volonté de simplifier le droit du travail. Nous avons accompli un geste fort en faveur du financement en fonds propres des PME, relevé les plafonds des réductions d'impôt Madelin et ISF-PME, étendu la suppression de la contribution patronale spécifique aux entreprises de taille intermédiaire et mis en place un dispositif l'excluant pour les titres cédés mais réinvestis dans des PEA-PME. Nous avons assoupli pour un coût réduit certaines rigidités du dispositif Dutreil pour faciliter la transmission des entreprises.

Pour le travail dominical, le Sénat a estimé qu'il fallait empêcher qu'un blocage du dialogue social dans une entreprise ou une branche puisse neutraliser les effets de la réforme. Il a donc autorisé les commerces situés dans les zones concernées à ouvrir, à défaut d'accord collectif, sur la base d'une décision de l'employeur après référendum, dès lors que des contreparties étaient offertes aux salariés. Il a également souhaité préserver le régime juridique actuel pour les commerces de moins de onze salariés situés en zone touristique, afin d'éviter une fermeture limitant l'animation dans les centres villes de nos communes touristiques, qu'elles soient balnéaires ou de montagne. Sur proposition de Philippe Dominati, avec un avis de sagesse du Gouvernement, nous avons autorisé l'ouverture dominicale des commerces de biens culturels. Pierre Charon est à l'origine de l'extension de l'ouverture en soirée aux commerces situés dans les zones touristiques comme dans les zones touristiques internationales.

Nous avons cherché à répondre aux difficultés que rencontrent les chefs d'entreprise dans l'application du code du travail. Nous avons ainsi mis en place un mécanisme pérenne de lissage des effets de seuil à trois ans et relevé à 21 salariés le seuil d'effectifs pour l'élection des délégués du personnel. Afin de poursuivre ce débat sur les seuils, qui auraient dû être au cœur du projet de loi Rebsamen mais en sont les grands absents, le Sénat a ensuite, sur proposition du groupe UMP, relevé à 100 salariés le seuil de création d'un comité d'entreprise et proposé la fusion des institutions représentatives du personnel. Nous avons pris des dispositions sur les stages, stages de césure et de fin de master, dont la durée de six mois est insuffisante notamment aux yeux des grandes écoles.

Nous sommes heureux que certaines initiatives sénatoriales aient pu finalement trouver leur place dans le texte, comme la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité, de même que le suramortissement proposé par le Gouvernement (article 35 *bis* AA). M. Macron s'étant toujours montré un partisan de l'assouplissement des conditions de mise en œuvre des accords de maintien de l'emploi, nous avons facilité le recours à cet outil de flexibilité interne et assoupli les accords défensifs tout en introduisant des accords offensifs. Nous avons également adapté la définition du licenciement pour motif économique.

Le volet social du projet de loi ressort du Sénat complété, dans un sens qui fait écho à l'intitulé du texte. Il est possible qu'il y ait des désaccords entre nos deux assemblées, mais nous sommes là pour les surmonter.

**M. Richard Ferrand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Ce texte est le fruit d'un long labeur, principalement constructif. Les chiffres que vous avez cités, monsieur le Président, marquent à la fois l'ambition du texte et l'engagement des parlementaires. Nous avons procédé à de très nombreuses auditions et bien sûr suivi les débats très productifs du Sénat, puisque son texte compte 107 nouveaux articles. Il y a incontestablement beaucoup à conserver dans cet important travail de la chambre haute.

Ses amendements de précision ou de correction rédactionnelle confortent l'assise juridique du texte. Il y a un consensus sur des sujets majeurs : l'extension au secteur routier du champ de compétence de l'Araf qui devient un régulateur multimodal ; l'ouverture de lignes régulières d'autocar tout en protégeant les services existants – même si nos textes sont encore éloignés ; la réglementation enfin plus effective et approfondie de l'activité des sociétés concessionnaires d'autoroutes avec un contrôle par l'Arafer tant sur la mise en œuvre des contrats de concession que sur les marchés passés par ces sociétés ; la lutte contre le gaspillage alimentaire – même si les mesures pourraient être supprimées à la faveur du texte plus complet adopté dans le cadre du projet de loi de transition énergétique ; les dispositions en faveur du logement intermédiaire en réponse à une demande forte dans les zones où l'écart de loyer entre le parc social et le parc privé est trop important ; l'extension de l'autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ; l'autorisation du Gouvernement à procéder à une nouvelle rédaction de dispositions du code de l'urbanisme ; la facilitation du déploiement de la fibre optique dans les immeubles ; la création de filiales par les centres hospitaliers universitaires ; l'abaissement des seuils entraînant la compétence du législateur en cas de privatisation ; l'ouverture du capital du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies à la BPI ; l'autorisation d'exercice d'activités internationales par l'Autorité de sûreté nucléaire ; la création d'une carte d'identité virtuelle pour les entreprises ; les critères de définition des nouvelles zones touristiques, commerciales et touristiques internationales ; l'indispensable réforme des prud'hommes ; le renforcement des sanctions contre l'utilisation illégale de travailleurs détachés.

Nous devons aussi souligner les apports constructifs du Sénat sur d'autres sujets : le mécanisme de suramortissement ; les deux nouvelles recettes au profit de l'Arafer ; l'accélération de la couverture des zones grises et blanches de téléphonie, traduction législative des décisions du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 ; la simplification du régime de l'autorisation d'exploitation commerciale ; le dispositif de lutte contre le déséquilibre de la Caisse de retraite des officiers ministériels, la précision des activités accessoires des experts comptables ; la facilitation de la transformation de bureaux en logements et du recours à l'habitat participatif ; la réduction du délai de recours contre des arrêtés autorisant l'exploitation d'installations classées pour la protection de l'environnement ; s'agissant du permis de conduire, l'autorisation de conduire un tracteur roulant à moins de 40 kilomètres par heure, du moins pour les détenteurs d'un permis B !

**M. Jean-Frédéric Poisson, député.** – Excellente disposition !

**M. Richard Ferrand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est aussi le cas de l'exonération d'obligations pour les mutuelles et les institutions de prévoyance membres d'un groupe, de l'obligation de négocier un accord d'intéressement pour les branches professionnelles avant fin 2017, ou du délai fixé pour les consultations par le préfet lors de la délimitation des zones où le travail dominical est autorisé.

Il reste pour autant des points de divergence majeurs traduisant, et c'est bien légitime, une orientation politique distincte entre les majorités de nos deux assemblées, qui ne sont pas insurmontables, mais interdisent à ce stade d'aboutir à un texte commun. Il ne faut pas les dissimuler, mais au contraire les assumer et les expliquer : ils illustrent notre démocratie fondée sur des débats parlementaires.

Ces points de désaccord difficilement conciliables – à moins d'un miracle laïc – sont les suivants : la suppression de l'avis conforme de l'Arafer nécessaire pour qu'une

autorité organisatrice puisse interdire ou limiter certaines liaisons qui portent une atteinte substantielle à l'équilibre économique de services de transport qu'elle organise ; le seuil kilométrique, dont nous souhaitons le maintien à 100 kilomètres ; le droit de veto des régions sur les dessertes des trains d'équilibre du territoire, dont l'État est pourtant l'autorité organisatrice ; l'ouverture dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 des TER à la concurrence ; la suppression des mesures facilitant la conduite accompagnée ; la disparition du rôle du ministre de l'économie dans les professions réglementées ; la liberté d'installation régulée élargie aux avocats aux conseils ; le rôle de l'INPI dans la diffusion des données du registre du commerce et des sociétés ; la suppression d'une des incitations à élaborer un schéma de cohérence territoriale (Scot) ; l'habilitation à légiférer par ordonnance dans le domaine du droit de l'environnement ; la sécurisation des projets de construction ; l'aménagement du dispositif d'attribution d'actions gratuites ; les assouplissements du pacte Dutreil et du dispositif ISF-PME ; les aménagements de l'épargne salariale ; la spécialisation de certains tribunaux de commerce ou le renforcement des procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire ; la remise en cause du principe selon lequel l'absence d'accord interdit l'ouverture le dimanche ; la suppression de la prise en compte des jours fériés républicains pour les dimanches du maire ; la suppression de la majoration de 30 % de droit des salaires des personnes travaillant dans les commerces alimentaires le dimanche matin ; la nouvelle dérogation sectorielle pour les commerces culturels ; l'élargissement du travail en soirée à toutes les zones touristiques.

Les nombreux articles additionnels du Sénat sur le droit du travail, cohérents avec son orientation politique, sont éloignés de celle de l'Assemblée nationale, comme la création d'une commission pour simplifier, en quelque sorte, le droit du travail, la dénaturation du compte pénibilité ou les seuils : il ne faut pas que cette loi devienne par trop fourre-tout...

**M. Jean-Frédéric Poisson, député.** – Monsieur le Rapporteur...

**M. Philippe Houillon, député.** – Excellent !

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président.** – Si j'en crois les murmures, il s'agissait d'un péché originel !

**M. Richard Ferrand, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le Sénat a incontestablement amélioré le projet de loi initial et le texte de l'Assemblée nationale : nous sommes garants de la prise en compte de ses apports. Cependant les clivages n'autorisent guère des accords partiels. L'Assemblée veut aller plus loin sur le transport et le Sénat davantage avancer – ou reculer, cela dépend des points de vue – sur le droit du travail : un accord semble difficile.

**M. Jean-Pierre Bosino, sénateur.** – L'issue de cette commission mixte paritaire importe peu au groupe CRC du Sénat, comme sans doute au groupe GDR de l'Assemblée. Dès le départ, le projet de loi, avec ses déréglementations et ses privatisations, était marqué du sceau du libéralisme. Il touche de multiples aspects de la vie de nos concitoyens, sans qu'ils puissent dire leur mot ; il suscite la protestation de nombreux salariés. Le Sénat a plutôt aggravé ce défaut, comme sur le travail du dimanche. Il ne peut exister de volontariat en ce domaine, le contrat de travail constituant un lien de subordination – c'est même pour cela qu'il y a un code du travail... Il en est de même pour les commerces culturels ou le travail de nuit. Cela vaut aussi, au mépris de la sécurité et de l'environnement, pour les transports par autocar, destinés de l'aveu même du ministre aux plus modestes. Citons encore la privatisation des TER, les prudhommes, ou la simplification du droit du travail, la privatisation des aéroports – comme si celle des autoroutes n'avait rien appris à personne –,

ou la fusion de Nexter avec une entreprise allemande au mépris de l'indépendance de notre pays. Dérogation aux 35 heures, régression des droits des salariés..., ce n'est guère que sur les professions réglementées que nous pourrions nous retrouver. Nos concitoyens et nos entreprises ont besoin d'une autre politique. Nous continuerons donc à combattre les effets négatifs de ce texte.

**M. Jean-Frédéric Poisson, député.** – Les déclarations de nos rapporteurs ne nous surprennent pas. Le groupe UMP, Les Républicains...

**M. Alain Tourret, député.** – Comme quoi un hold-up ne réussit jamais...

**M. Jean-Frédéric Poisson, député.** – Parole d'expert, monsieur Tourret !

Le groupe Les Républicains regrette donc que la majorité à l'Assemblée et l'opposition sénatoriale ne souhaitent pas trouver un accord, qui aurait été possible en dépit des différences d'appréciation. C'est dommage ! Entendons-nous bien : il ne s'agit pas de faire semblant de le rechercher et c'est un plaisir de siéger en commission spéciale sous la présidence du président Brottes. Mais tout le monde – et le pays avant tout, y aurait gagné du temps. Je crains fort que la version définitive de l'Assemblée soit pire que celle du Sénat.

**M. Jean-Louis Roume gas, député.** – Le groupe écologiste de l'Assemblée nationale comme celui du Sénat a voté contre le projet de loi. Son caractère fourre-tout a été aggravé par le Sénat, qui a ajouté une disposition sur le projet de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde. Cigeo (Centre industriel de stockage géologique), aurait mérité un vrai débat, notamment concernant la réversibilité du stockage.

Le travail du Sénat a parfois abouti à un moindre mal. Ainsi, le relèvement du seuil de libéralisation des lignes d'autocar – comme nous l'avions proposé à l'Assemblée nationale – rend un vrai pouvoir aux autorités organisatrices des transports. Je regrette toutefois la suppression de l'avis conforme de l'Arafer. Le Sénat a aggravé la libéralisation du travail du dimanche en exonérant les petites entreprises de ses contreparties et en élargissant l'ouverture jusqu'à minuit à l'ensemble des zones touristiques. Il faut poursuivre les travaux de l'Assemblée nationale pour revenir à plus de régulation environnementale et sociale.

**M. Jean-Yves Caullet, député.** – Au nom du groupe socialiste, républicain également, et néanmoins citoyen, je partage avec mon collègue Poisson le plaisir de travailler en commission spéciale. Il est en effet fort utile pour parvenir à ce qu'attendent nos concitoyens : que nous concevions des mesures de modernisation de l'économie sans faire régresser le droit. C'est ce qui fait l'originalité et la lourdeur de ce texte, qui a réclamé à nos deux assemblées un travail approfondi – il ne peut en aller autrement lorsqu'on cherche à améliorer des mécanismes complexes.

Les rapporteurs ont énuméré les points sur lesquels nous pouvons trouver un accord et ceux sur lesquels les propositions du Sénat doivent être prises en compte. Cependant, ne nous voilons pas la face, certains dispositifs adoptés par le Sénat ne peuvent être retenus en commission mixte paritaire. Il faudra donc en débattre, sans que cela nous fasse perdre de vue les consensus auxquels nous sommes déjà parvenus, et que nous devons à présent préciser par un surcroît de travail parlementaire : nos concitoyens n'attendent pas de nous que nous consacrons notre énergie à mettre en avant nos désaccords.

**M. Alain Tourret, député.** – Représentant du Parti radical de gauche et du groupe RRDP, j'ai approuvé avec enthousiasme ce projet de loi, remarquablement présenté par M. Macron. J'ai rarement entendu une telle qualité, une telle conviction, une telle écoute de la part d'un ministre. Il est injuste de parler d'une loi fourre-tout, puisque l'économie est par définition multiple. Pour s'attaquer à l'économie administrée, qui sévit en France depuis Colbert, pour favoriser la création d'emplois par le développement industriel, il n'y avait pas d'autre moyen.

J'étais chargé des entreprises en difficulté et des tribunaux de commerce spécialisés. Depuis que vous avez tranché, un accord a été trouvé avec la présidence des tribunaux de commerce, qui a mis fin à leur grève : il n'y a plus de difficulté. La possibilité de prendre en compte, pour la première fois, le droit des créanciers dans les cessions obligatoires d'entreprises en difficulté est un apport très important du texte.

Hélas !, la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas donné à la commission mixte paritaire le pouvoir de statuer sur certains articles seulement. Il faut un accord sur tout le texte, à la virgule près. Voilà qui est bien malheureux ! Nous devons absolument modifier notre Constitution sur ce point. Pour l'heure, mieux vaudrait commencer par considérer si nous pouvons envisager un accord sur les points où nos positions sont les plus éloignées.

**Mme Nicole Bricq, sénatrice.** – Il n'est pas utile de baigner dans l'artificialité : le rapporteur de l'Assemblée nationale a fait la liste des points d'accord et des points de désaccord. M. Pillet a déclaré rechercher des consensus alors même que nos trois rapporteurs ont campé sur leurs positions. Il y a des désaccords de fond. Et d'abord, nous n'avons pas la même vision de l'entreprise. Pour nous, elle compte certes des dirigeants, mais aussi des salariés.

Au-delà des rapports de force, elle constitue un bien commun. Vous, au contraire, en avez une conception patrimoniale. Nos divergences sur la partie travail sont également importantes.

Le ministre a argumenté point par point, a parlé à sa droite comme à sa gauche, et a su modifier ses positions. Vous ne pouvez pas dire que le Gouvernement n'entend pas : il sait prendre ses responsabilités. Le texte à venir sur le dialogue social en est la preuve.

**M. Philippe Houillon, député.** – Très mauvais exemple !

**Mme Nicole Bricq, sénatrice.** – Il portera notamment sur le compte pénibilité. Sur le droit d'information, qui fait l'objet d'un autre désaccord, une parlementaire du groupe socialiste a formulé des propositions. Pour aboutir à des consensus, il faut des points d'accord. Il n'y en a pas dans ce que j'ai entendu. Dès lors, pourquoi prolonger nos débats ?

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président.** – Merci à celles et ceux qui ont salué la qualité du travail du Sénat. Nous l'entendons comme une invitation à poursuivre le débat en nouvelle lecture. Beaucoup ont exprimé leur regret qu'un accord semble difficile à trouver. Nous avons pourtant travaillé de manière constructive, afin d'améliorer un texte difficile et complexe et d'en faire une vraie loi pour la croissance et l'activité. Nous aurions pu en faire un étendard, y inscrire un programme pour l'élection présidentielle. Nous avons choisi de tendre des perches, de rechercher des points d'accord. Nous pensons en effet que la réforme de notre économie ne peut pas attendre : les derniers chiffres du chômage en sont la preuve. Cette volonté de montrer que la classe politique sait réformer n'a rencontré que peu

d'échos. C'est le jeu normal de la démocratie, mais une convergence était possible sur ce type de texte. Dommage...

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a fait la liste des points d'accords. Pour réduire les désaccords, il a déclaré qu'il faudrait un miracle laïc, qui ne semble malheureusement pas en vue. Sur les tribunaux de commerce, le ministre s'était dit prêt à évoluer – ce qui est très positif – et j'ai cru comprendre qu'un accord avait été trouvé, mais qu'il ne serait pas aisé à valider. Il faudrait pourtant sortir de ce conflit. François Pillet a formulé, sur les professions réglementées, des propositions de sortie par le haut d'une situation qui devenait trop crispée.

Je ne suis pas d'accord avec Mme Bricq : les trois rapporteurs n'ont nullement fermé la porte à un accord, même si celui-ci est improbable. Sur le compte pénibilité et les seuils, nous devons encore progresser. Nous avons fait des propositions, notamment sur le lissage des seuils. Il ne s'agit pas de dénaturer le compte pénibilité mais d'en proposer une version acceptable par tous : il faut avancer.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Un Gouvernement doit toujours penser trouver un accord avec sa majorité, notamment à l'Assemblée nationale, de manière que celle-ci puisse le soutenir.

**M. Philippe Houillon, député.** – 49-3 !

**M. Jean-Frédéric Poisson, député.** – Cela peut servir !

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Je me félicite de la densité et de la courtoisie de nos échanges, y compris sur la conduite des tracteurs, n'est-ce pas, monsieur Raison ? Aller au plus près des possibles montre la maturité de notre démocratie, pour ne pas dire de notre République.

Je déplore toutefois qu'une commission mixte paritaire ne puisse pas dégager la voie et soit enfermée dans une logique de tout ou rien – nous ne réformerons pas la Constitution ce matin... Si notre réunion n'aboutit pas, nous reprendrons l'examen sur le texte du Sénat. Nous pourrions restaurer la version de l'Assemblée nationale. Il y a là une tentation à laquelle nous ne céderons pas, par respect pour le travail accompli. Je ne doute pas que nous pourrions continuer à débattre à partir du texte du Sénat en fonction des engagements évoqués par notre rapporteur.

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, président.** – Nous regrettons tous que notre commission mixte paritaire ne puisse prendre acte d'accords partiels. Vous partirez du texte du Sénat, qui a fait des propositions et était prêt à des compromis.

Je constate, à regret, que notre commission mixte paritaire ne peut aboutir. Nous trouverons d'autres formes d'échange. Vu l'ampleur du texte, plus vous aurez de votes conformes, et plus notre travail sera allégé. Le débat doit prospérer sur les sujets de divergence et être conclusif sur les points d'accord.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.*

*La réunion est levée à 10 h 50*



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

**Jeudi 28 mai 2015**

- Présidence de M. Gérard Longuet, vice-président, puis de Mme Françoise Laborde,  
présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de Mme Christine Guimonnet, professeur certifié hors-classe  
d'histoire-géographie, secrétaire générale adjointe de l'Association des  
professeurs d'histoire-géographie (APHG)**

**M. Gérard Longuet, président.** – Notre présidente, Mme Françoise Laborde, m'a prié d'accueillir en son nom Mme Christine Guimonnet, secrétaire générale adjointe de l'Association des professeurs d'histoire-géographie (APHG), vieille maison créée en 1910, ce qui prouve que le sujet passionne les enseignants depuis longtemps.

Vous avez enseigné dans l'académie de Nice puis d'Amiens, à l'université de Picardie Jules-Verne et au lycée Paul-Claudé de Laon. Vous êtes venue livrer votre sentiment, nourri du travail de votre association évaluant les conditions dans lesquelles votre enseignement contribuait ou se heurtait au comportement des élèves lorsqu'il s'agit d'enseigner les valeurs qui nous rassemblent.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,  
Mme Christine Guimonnet prête serment.*

**Mme Christine Guimonnet, professeur certifié hors-classe d'histoire géographie, secrétaire générale adjointe de l'Association des professeurs d'histoire-géographie.** – Je vous remercie, au nom de l'APHG, dont le président est Bruno Benoît, professeur à l'Institut d'études politiques de Lyon. Je vous donnerai la température du terrain sans langue de bois, car il est important que vous sachiez ce qui se passe en classe.

Notre métier demande beaucoup d'humilité, de remise en question, d'autoformation. Nous apprécions le contact avec les élèves, nous aimons leur transmettre des connaissances, répondre à leurs questions, leur faire visiter des musées ou des institutions où certains n'iraient jamais. Aimant profondément ce métier, je suis un peu agacée d'entendre tout le monde prétendre mieux savoir que les enseignants comment l'exercer.

L'APHG est une association professionnelle disciplinaire qui réunit des professeurs issus de tous les niveaux du système éducatif, du collège à l'université, de la ville aux zones rurales, d'établissements prestigieux comme Victor Duruy aux réseaux d'éducation prioritaire REP ou REP+, pratiquant tout type de pédagogie, et croisant les disciplines sans qu'il soit utile de l'imposer d'en haut.

Forte d'une bonne connaissance du terrain, l'APHG repose sur l'investissement bénévole des enseignants, sans décharge horaire, dans une époque paradoxale marquée par un détachement vis-à-vis du pouvoir, une multiplication de mouvements à la structuration

horizontale, une montée de l'individualisme, une peur de l'engagement alors que le besoin s'en fait sentir, plus que jamais.

Une profonde crise de confiance affecte le corps enseignant. La France a la chance de disposer de personnes formées, compétentes, qui disposent d'une connaissance très développée de leur matière. Les professeurs ne comptent pas leurs heures. Loin de s'en tenir à quinze ou dix-huit heures devant les élèves, ils restent souvent trente heures dans leur établissement, sans compter les heures à la maison – une grande partie de notre travail est invisible.

Les enseignants travaillent avec des humains, non des dossiers numérotés. J'ai des élèves que je suis parfois pendant trois ans. Nos collègues sont fatigués d'entendre et de lire tout et n'importe quoi, comme s'ils n'étaient pas compétents. Nous ne sommes pas des prestataires de service ! Certains ont le sentiment d'une dépossession de leurs savoirs professionnels alors que nous devrions être écoutés en priorité. Quelle autre profession supporterait-elle un tel discours ? Un chirurgien accepterait-il qu'on lui dise comment se comporter dans le bloc opératoire ? C'est scandaleux.

Nous ne sommes pas hostiles à la réforme, mais l'éducation nationale souffre de réformisme aiguë. Chaque ministre veut sa réforme. Or il faudrait des réformes plus rares, bien pensées, issues d'une réelle concertation, et dont la finalité ne soit pas purement économique.

L'ambiance d'un établissement est une alchimie : les lycées ne sont pas des entreprises et l'école n'est pas une marchandise. Pour bien réformer, il faut un audit de fond sur ce qui fonctionne bien ou mal, et non un empilement successif de mesures conçues d'en haut, par des personnes sans élèves.

Une proportion croissante d'enseignants motivés perd confiance, or celle-ci est primordiale pour la cohésion d'une société ou d'une institution. Hannah Arendt écrivait que la confiance n'est pas une illusion vide de sens. En 2010, la philosophe italienne Michela Marzano a publié *Le contrat de défiance...* devenu, en édition de poche, *Éloge de la confiance*. Lorsque l'on dit aux professeurs qu'on ira dans leur sens et que la réforme va à l'exact opposé, la confiance disparaît. Le mensonge entretient la défiance. Les enseignants se tiennent sur leurs gardes.

Pour analyser une réforme, il faut aller plus loin que le bout de son nez et appréhender les lames de fond. Les réformes offrent toujours plus de dérégulation, plus d'autonomie qui masque le désengagement de l'État. Certains rêvent d'une privatisation de l'école qui serait inacceptable en France. Les professeurs titulaires d'un concours d'État ne sont pas non plus disposés à devenir fonctionnaires territoriaux.

La défiance est aussi liée au fonctionnement du système. À la direction des ressources humaines, la DRH, de l'éducation nationale, le H reste encore à inventer.

Le fossé entre les grands discours et la réalité nourrit cette défiance. Ainsi, la formation des enseignants est déconnectée du terrain et des besoins réels. Une formatrice se déclarant contente d'être débarrassée de ses élèves offre une mauvaise entrée en matière. Il en va de même lorsqu'une conférence, en 1991, s'ouvre par le constat d'un problème dans l'éducation nationale, et de l'absence de solution. La formation continue souffre quant à elle de l'austérité budgétaire.

Les enseignants souffrent d'une déconsidération liée à l'absence de reconnaissance salariale et se sentent méprisés lorsqu'ils entendent des élus, des ministres, leur dire qu'ils n'enseignent pas pour l'argent. Serait-il donc normal de mal les payer ? Nombre d'entre eux restent pourtant sur leur lieu de travail pour aider les élèves à faire leurs devoirs, et ce, sans rémunération.

Les élèves sont pris en charge dans leur globalité, avec leurs problèmes, malgré un manque criant d'infirmières scolaires, de médecins, d'assistantes sociales. Nous sommes confrontés quotidiennement à des drames d'élèves en détresse sociale et sanitaire, à la rue ou mal nourris. L'école est le miroir de la société, elle tente d'en absorber tous les chocs. Mais ce n'est pas son rôle. Celui-ci est d'instruire les élèves. On s'émancipe par le savoir, pas par les compétences. Nous militons pour une école de l'intelligence, de l'ouverture aux autres et au monde, et nous refusons qu'elle soit au rabais et génère des inégalités.

Les enquêtes PISA comparent des systèmes et des mentalités incomparables. Aucun élève français ne supporterait la pression imposée à leurs homologues sud-coréens, qui suivent des cours jusqu'à 22 ou 23 heures.

L'école est le lieu de toutes les attentes. On nous demande du sur-mesure. Mais comment est-ce possible avec 29 ou 30 élèves par classe au collège, 35 en seconde ? On se plaint du niveau des élèves français mais le nombre d'heures diminue en français, en mathématiques, on fractionne les matières, on supprime les Rased... L'échec au collège est lié à l'absence de maîtrise de la lecture, de l'écriture, du calcul à l'issue du CM2. Comment progresser quand on ne comprend pas ce qu'on lit ? Comment comprendre quand on a appris avec une méthode absurde ? Certains élèves de terminale ne savent pas rédiger un paragraphe sans faute. L'école doit transmettre un bagage culturel que des familles ne peuvent pas toujours donner. Quand je travaillais dans la Thiérache, le principal m'expliquait que pour certains, aller au collège signifie déjà faire des études.

La réforme du collège ne devrait pas supprimer les sections bilingues, européennes, qui ne sont pas élitistes, mais les généraliser. Si seulement 20 % des collégiens suivent des cours de latin, c'est parce que les rectorats n'en ouvrent pas pour des raisons strictement budgétaires. Sous couvert de bonnes intentions, on méprise les milieux populaires. On saurait mieux qu'eux ce qui leur convient. Mais les parents de ces milieux veulent que leurs enfants aillent dans de bonnes classes, qu'ils réussissent, parce qu'ils ont compris que l'instruction est la seule chance d'émancipation sociale offerte par la République. Les élèves ont peur de ne pas s'insérer dans la société, de ne pas trouver de travail. Que signifient les valeurs républicaines pour des élèves dont les parents peinent à boucler les fins de mois ? Je préfère évoquer non les élèves qui ne travaillent pas – il y en a – mais ceux qui ont des difficultés mais peuvent réussir quand on les aide.

On entend sur l'école une accumulation de clichés. Que faisons-nous en réalité avec nos élèves ? Exigence, réflexion, progressivité dans les apprentissages – et apprentissage à partir des erreurs –, culture, lecture, bienveillance, accompagnement, utilisation des mots justes, apprentissage du travail seul ou en groupe. Le matin, j'essaie d'insuffler dans l'esprit des élèves la question « que vais-je apprendre aujourd'hui ? » Quand un sujet est ennuyeux, les professeurs déploient des trésors d'ingéniosité pour le rendre captivant.

Les attentes vis-à-vis de l'histoire-géographie sont démesurées. Les enseignants tissent un lien avec l'actualité, aident au repérage dans l'espace et le temps. Chaque semaine, je consacre un petit moment aux questions des élèves. Il faut y répondre, mais je ne peux y

passer trop de temps car le programme est un corset. C'est pourquoi nous avons besoin de programmes souples et de liberté dans la mise en œuvre.

On nous demande de travailler sur des programmes, de faire acquérir des connaissances et des méthodes, de former des citoyens, d'éduquer à l'esprit de défense, de travailler sur la presse, l'esprit critique, l'histoire des arts... C'est beaucoup dans une société où les programmes télévisés regorgent d'émissions racoleuses et parfaitement débiles, une société qui ne parle que de consommation et d'achat. L'école ne s'achète pas, ne se vend pas.

Le temps scolaire n'est ni le temps politique, ni le temps médiatique. Instruire solidement se fait dans la durée. Des polémiques navrantes ont éclaté sur le programme d'histoire. On enseigne depuis très longtemps ce qu'on nous accuse de négliger : la colonisation, la décolonisation, la guerre d'Algérie, les traites négrières, l'esclavage, son abolition, l'histoire et la géographie de l'immigration et des flux migratoires. Nous n'avons jamais enseigné un roman national, qui serait de la fiction : nous avons besoin d'un récit historique vrai. L'histoire enseignée ne devrait pas être idéologisée. Nous n'avons pas en France d'histoire officielle ni d'écriture des manuels par l'État, comme le pratiquent les régimes totalitaires, mais le pouvoir exécutif a envie d'imprimer sa marque. Les derniers programmes de lycées correspondaient à une commande politique : former des Européens. Mais l'adhésion à l'Europe comme projet économique et politique ne se décrète pas.

Nous transmettons des connaissances selon les derniers acquis de la recherche et les rendons intelligibles aux élèves. Il faut établir des distinctions claires lorsqu'on travaille sur l'histoire et la mémoire – l'expression « devoir de mémoire » est totalement contre-productive –, éviter la schématisation, le cours de morale, le discours culpabilisant – là aussi contre-productif parce que l'élève n'est pas responsable du passé. L'histoire-géographie sert à se situer dans le temps et dans l'espace, à apprendre à réfléchir, contextualiser, analyser, questionner, comprendre l'évolution des sociétés humaines... Sortir du cadre du programme, c'est réfléchir avec les élèves sur ce qui les touche ou non dans les faits historiques et leur faire comprendre que l'éloignement dans le temps influence notre perception. Lier histoire et problématiques actuelles n'est pas forcément faire preuve d'anachronisme.

Nous travaillons dans un cadre laïque, strict et clair. Nous avons conscience que certains collègues ont des difficultés. Il faut cerner les refus, des phénomènes qu'il ne s'agit ni de généraliser, ni de minimiser. Certains sont en augmentation, tel l'antisémitisme, qui remonte à une quinzaine d'années. Refuser de le voir reviendrait à nier le métier d'historien-géographe. Nous devons éviter toute instrumentalisation de l'histoire et penser dans un cadre large. L'histoire n'est pas celle de tous les élèves, mais celle qui est étudiée par tous les élèves, y compris lorsque ça ne plaît pas. L'enseignement a pour objectif d'élever les élèves par la connaissance, de les libérer des préjugés.

Nous sommes tous de la génération du livre, contrairement aux élèves. Nous devons réfléchir à la manière dont ils cherchent l'information, sur Internet. Ils ont du mal à trier entre les savoirs, vrais et faux.

Après l'attentat au siège de *Charlie Hebdo*, les élèves ont posé beaucoup de questions auxquelles nous avons répondu. Il a fallu gérer l'émotion et ne jamais perdre le fil de la communication lorsque des contestations ont surgi : pourquoi avoir invité à la manifestation du 11 janvier des chefs d'État ne respectant ni la liberté d'expression ni la démocratie, pourquoi l'État, qui met en avant la laïcité, parle-t-il en permanence des religions, un parti antisémite ou xénophobe peut-il être républicain, le Front national peut-il diriger le

département de l'Aisne ? ... Il faut entendre les élèves afin de déconstruire les stéréotypes. Leur intimer de se taire les enfermerait dans le faisceau d'opinions qu'ils pensent être des réalités. Nous devons rappeler la prééminence de la loi et travailler sur l'histoire des religions mais ne pas en parler tout le temps. En classe, les adolescents sont des élèves et non des croyants.

**M. Gérard Longuet, président.** – Je vous remercie. Vous êtes une femme de conviction. L'amour de votre métier transparait fortement et vous portez une saine colère sur les jugements dont les enseignants font l'objet. En entendant votre comparaison entre les enseignants et les chirurgiens, je pensais que nous passons tous par l'école, et non par le bloc opératoire. Mais les professionnels libéraux vous diront que les clients prétendent désormais en savoir plus qu'eux-mêmes grâce à Internet et ne viennent chercher chez eux qu'une confirmation.

Vous avez dit enseigner non l'histoire de tous les élèves, mais celle apprise par tous les élèves. Lorsque je présidais le conseil régional de Lorraine, je n'ai jamais imposé l'apprentissage de l'histoire lorraine. Celle que tous apprennent, c'est l'histoire de France.

Enfin, quand on maîtrise bien les livres, Internet est formidable. Il est destructeur quand on ne maîtrise pas les livres.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Vous avez dit ne pas vouloir utiliser la langue de bois. Si la colonisation, les traites négrières, les flux migratoires sont enseignés, les nouveaux programmes laissent certains sujets au choix de l'enseignant, ce qui perturbe les législateurs que nous sommes. Opérer une distinction entre des points obligatoires et d'autres laissés à l'initiative de l'enseignant, dont le christianisme médiéval, n'est pas un bon signe pour notre République une et indivisible.

Avez-vous constaté que certains types d'enseignements, tels que l'histoire, étaient contestés ? Les heures dédiées à l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) servent-elles à compléter le programme et qu'en sera-t-il de l'enseignement moral et civique à la rentrée prochaine ? Enfin, qu'introduire dans les programmes pour assurer la transmission des valeurs de la République ?

**Mme Christine Guimonnet.** – Les contestations de certains enseignements existent, en histoire-géographie, mais aussi en sciences de la vie et de la terre ou en français. Il ne faut ni les généraliser, ni les minimiser. L'enquête que l'APHG a menée après les événements de janvier a révélé quelques problèmes. Un collègue a rapporté que dans une classe, un élève affirmait que la liberté d'expression l'autorisait à dire que le génocide arménien n'avait pas existé, un autre qu'il était interdit d'insulter le Prophète, et tous deux que les membres de *Charlie Hebdo* l'avaient bien cherché. Dans une autre classe, des élèves ont réagi contre ce qu'ils estimaient être les deux poids, deux mesures, appliqués aux catholiques et juifs d'une part, et aux musulmans d'autre part.

Des contestations liées au fait religieux peuvent se manifester par le refus d'entrer dans un bâtiment religieux lors d'une sortie scolaire à but culturel, ou lors de l'étude d'auteurs critiquant les religions tels que Voltaire, ou lors de cours sur la Shoah. Il faut faire comprendre aux élèves la différence entre les contenus médiatiques et la construction des programmes. La Shoah, étudiée pendant deux ou trois heures en classe de troisième, est très évoquée dans les médias, pour des raisons historiques et générationnelles. Il faut toujours

répondre aux questions, même les plus dérangeantes, et rappeler la différence entre les savoirs scientifiques et les opinions.

Avant les attentats de janvier, nous avons mené, avec mes élèves, une longue étude sur l'antisémitisme, notamment par la caricature et les théories du complot, très répandues parmi les élèves. Ils ont pu comprendre que l'histoire est l'étude du temps long, et que l'antisémitisme, qui est aujourd'hui un délit, était une opinion il y a un siècle.

L'éducation civique est en général dispensée lorsqu'elle est confiée aux professeurs d'histoire-géographie mais il est possible qu'elle fasse l'objet d'un cours d'une heure en classe complète et que l'enseignant privilégie l'histoire-géographie pour les cours par demi-groupes, qui représentent deux heures. L'ECJS est devenue une variable d'ajustement pour combler les emplois du temps. Si elle est confiée à un professeur de mathématiques, il enseignera sa matière. Elle peut servir à courir après le programme, mais pas du tout systématiquement.

Les valeurs de la République ne sont pas naturelles pour tous les élèves. Je crois beaucoup à la valeur de l'exemplarité. Le télescopage de l'enseignement avec les affaires Cahuzac ou Thévenoud a un effet dérangeant, parce que l'élève s'interroge sur ce « faites ce que je dis, pas ce que je fais ». La transmission des valeurs républicaines n'est possible que si l'exemplarité vient du sommet de l'État. On ne peut pas dispenser un catéchisme républicain, le chemin doit être parcouru des deux côtés. La République est indivisible, laïque, démocratique et sociale. Ce dernier mot, comme le préambule de la Constitution de 1946, est très oublié. Comment se reconnaître dans la République et dans la France quand on est renvoyé à des origines étrangères ? Arrêtons de parler de troisième génération d'immigrés : quand on est né en France, on est Français, un point c'est tout ! Comment faire France quand une partie des élites dénigre en permanence notre pays ? La France est pleine de potentialités. Nous devons prendre à bras le corps toutes les forces vives et donner à nos élèves espoir en l'avenir. La République est vivante !

**M. Michel Savin.** – Quelle est la place des parents dans le suivi quotidien des élèves ? Ont-ils été associés aux actions sur les événements de janvier au collège ? Quel est leur comportement vis-à-vis de l'éducation nationale ?

**Mme Christine Guimonnet.** – Les délégués de parents sont présents au conseil d'établissement ou au conseil de classe. Ils ne nous disent pas grand-chose lorsqu'on demande des remontées. Si nous voyons certains parents lors de réunions, d'autres ne viennent jamais : ils ont du mal avec l'école, ils projettent leurs mauvais souvenirs, alors qu'elle n'est pas malveillante. Nous ne refusons jamais de discuter avec les parents, bien qu'il puisse être difficile de les contacter, en cas d'absentéisme par exemple. Il faut les associer, mais la rencontre doit être mutuelle, dans un rapport de confiance, afin d'éviter trop d'intrusion dans le contenu des cours.

Au lycée, nous n'avons pas associé les parents aux actions de janvier, mais des élèves ont effectué des démarches spontanées, pour coller des affichettes par exemple. Je leur ai laissé un espace d'expression. Certains ont esquissé des caricatures. Regardez ce poing levé dessiné par une élève de terminale sur un poème :

*« Tu exploites le royaume de nos peurs*

*« Pour en devenir le dictateur,*

« *N'oublie pas, l'espoir émerge du noir*

« *Et la douleur n'est pas une victoire...*

Voilà une réflexion ! Certains élèves musulmans ont été très choqués, la limite entre islam et islamisme étant évidente pour eux. Nous avons aussi des élèves ouvertement salafistes.

S'agissant des projets de programme, ils seront soumis à consultation auprès des enseignants. Chacun doit répondre individuellement, une synthèse ne relayant pas les ressentis personnels. Il nous faut des programmes réalistes, non des carcans, qui évitent les prescriptions pédagogiques normatives. Les attitudes infantilisantes à notre égard doivent cesser. Toute classe est particulière et nous devons disposer de liberté pour être inventifs. Un sujet laborieux en classe peut être traité en sortie scolaire.

Une expression telle qu'« au choix de l'enseignant » n'est pas claire. Il est important de pouvoir parler de tout. L'islam a toujours été enseigné en cinquième. L'année d'avant, on enseigne la naissance du christianisme. Il est aussi important de travailler sur les sociétés contemporaines médiévales. Aujourd'hui, on est étouffé par l'histoire contemporaine. On oublie trop à quel point l'histoire ancienne et l'histoire médiévale sont intellectuellement formatrices. C'est là que se mettent en place tous les soubassements.

Travailler sur l'histoire, c'est travailler sur les héritages, à la fois dans le temps court, le temps moyen et le temps long. Pour cela, il faut justement du temps, ménagé par une certaine souplesse dans l'application du programme. On ne peut pas demander aux enseignants de faire preuve d'exigence et mettre en avant la trop grande complexité d'un sujet.

Un exemple : il est impossible de donner un cours sur le Proche-Orient, région compliquée s'il en est, sous la forme du *Reader's Digest*. Il faut s'appuyer sur des cartes, distinguer les peuples, les religions, les langues, ce millefeuille qui constitue le Proche-Orient. Ensuite, on peut aborder les conflits, dont la région est riche. Il est nécessaire de réfléchir aux programmes de manière plus fine.

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Vous vous exprimez avec une passion qui ne semble pas toujours partagée par vos collègues enseignants. J'ai été surpris de vous entendre prôner un enseignement plus instinctif, plus intuitif. Comment cela peut-il s'articuler avec les nécessaires méthodes pédagogiques ?

Vous avez également qualifié les programmes de corset, de carcan, et appelé à davantage de souplesse. Or une éducation nationale implique des instruments nationaux et une évaluation, et non un enseignement au bon plaisir du professeur. Où placez-vous cette souplesse ? Envisagez-vous un programme allégé qui laisserait à l'enseignant 30 à 40 % de son temps pour aborder des thématiques de son choix ?

**Mme Christine Guimonnet.** – Ce n'est pas le sens de mes propos. J'entends la souplesse comme une liberté de mise en œuvre. Ainsi, l'ère de l'histoire-bataille est révolue, et les deux guerres mondiales sont davantage abordées sous l'angle culturel. Dans ce nouveau contexte, il n'est plus possible d'imposer une seule manière d'enseigner, même si les élèves doivent apprendre la même chose sur tout le territoire.

Le programme de classe de seconde prévoit une thématique obligatoire, l'Occident chrétien médiéval, et une question au choix, les sociétés et cultures urbaines ou les sociétés et cultures rurales. Toutefois, il est toujours possible d'aborder ces deux thématiques à travers des enseignements croisés. La liberté pédagogique est par conséquent une liberté de mise en œuvre, et non un blanc-seing.

Ainsi, pour traiter le thème de l'immigration, je suis partie de l'histoire locale de la région où j'enseignais, la Picardie. Mes élèves ont découvert, à leur grande surprise, que le principal pays d'origine des immigrés en France a longtemps été la Belgique !

**M. Gérard Longuet.** – Maintenant, c'est le contraire !

**Mme Christine Guimonnet.** – J'ai ensuite élargi le propos, complété par une visite à la Cité de l'Immigration.

L'enseignant doit toujours répondre aux questions des élèves, sans prétexter un manque de temps. En terminale, il faut à la fois traiter le programme, finaliser les savoir-faire et la méthode de la dissertation et répondre aux élèves. J'ai l'habitude de terminer le traitement d'une question par une ouverture sur l'actualité : à la fin du cours sur l'Afrique, j'ai présenté l'évolution des relations entre la France et les pays africains. Là encore, la souplesse ne consiste pas à faire ce que l'on veut, parce que tous les élèves doivent avoir les mêmes connaissances.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je vous remercie.

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -

### **Audition de M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique**

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Nous accueillons maintenant M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique.

Titulaire d'une maîtrise de lettres modernes, vous avez enseigné dans un collège public pendant un an, avant de rejoindre un établissement privé sous contrat, l'établissement Sainte-Marie-Saint-Dominique de Bourges, dont vous avez été nommé directeur en 1984. En 1991, vous avez été désigné pour occuper les fonctions de directeur diocésain de Bourges, avant de devenir directeur de l'interdiocèse du Berry-Loiret au début des années 2000 et d'être, en 2006, nommé secrétaire général adjoint national de l'enseignement catholique par la conférence des évêques de France. Responsable, devant les évêques, de l'orientation de l'enseignement catholique, le secrétariat général assure les relations avec les pouvoirs publics.

En janvier dernier, l'enseignement catholique a été associé par le ministère de l'éducation nationale, au même titre que l'enseignement public, à la grande mobilisation pour les valeurs de la République.

Dès le mois de février, anticipant la mise en place de l'enseignement moral et civique à la rentrée 2015, vous avez publié une contribution relative à la formation morale dans laquelle vous estimez que l'école doit être le lieu d'une appropriation responsable des valeurs par le développement du jugement critique.



L'enseignement catholique, qui scolarise aujourd'hui près de deux millions d'élèves en France, est un acteur majeur du système éducatif français. Aussi la commission d'enquête souhaitait-elle connaître votre point de vue sur la réalité des menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'école et sur les solutions à y apporter pour la rétablir dans sa mission d'intégration et de formation des futurs citoyens.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Claude Berruer prête serment.*

**M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique.** – La crise de l'école et, pour reprendre l'intitulé de votre commission, la perte des repères républicains sont le reflet d'une crise sociale plus globale. Plusieurs maux affligent l'école : l'individualisme, qui entrave la poursuite du bien commun ; le consumérisme ; l'hédonisme ; le relativisme, qui discrédite toute norme ; et enfin le communautarisme, qui s'oppose à l'universalisme républicain.

Il en résulte une crise de la parole, des relations entre parents, enseignants et élèves, du sens et de l'éthique, qui prend sa source dans une crise de la transcendance, c'est-à-dire l'oubli que nous vivons d'un héritage sur lequel nous devons construire le présent.

L'école du XXI<sup>e</sup> siècle doit naturellement s'adapter au temps présent et préparer les jeunes à l'avenir, en assurant leur insertion professionnelle. Mais elle doit le faire en restant fidèle à sa mission de transmission. Comme l'a rappelé Hannah Arendt, « *la continuité d'une civilisation constituée ne peut être assurée que si les nouveaux venus par naissance sont introduits dans un monde préétabli où ils naissent en étrangers* ». Notre responsabilité est d'installer ces nouveaux venus dans notre civilisation constituée.

Sans opposer anciens et modernes, nous devons nous demander comment former les adultes de demain en nous appuyant sur cet héritage reçu et sur notre patrimoine.

Voici ce qu'écrivait Régis Debray dans son rapport sur la laïcité rendu en 2002 : « *Élargissement vertigineux des horizons et rétrécissement drastique des chronologies. Contraction planétaire et pulvérisation du calendrier. On se délocalise aussi vite qu'on se déshistorise. Un antidote efficace à ce déséquilibre entre l'espace et le temps, les deux ancrages fondamentaux de tout état de civilisation, ne réside-t-il pas dans la mise en évidence des généalogies et soutènements de l'actualité la plus brûlante ?* » Rendre l'élève lucide et conscient vis-à-vis de l'actualité, telle est la mission de l'école, qui se fonde sur une mise en évidence des généalogies. L'école est le lieu du discernement.

Deuxième élément, la recherche de saines articulations dans la vie de l'école, la formation des acteurs et l'animation des classes. L'articulation entre bienveillance et exigence est la base de saines conditions d'apprentissage, où chacun se sent reconnu et respecté. J'ai souvent eu l'occasion d'échanger avec des élèves décrocheurs, qui sont amenés par un sentiment de marginalisation et d'exclusion à se mettre d'eux-mêmes en dehors de l'école. Mais il n'est pas de bienveillance sans l'exigence, qui rend possible l'autorité du maître.

L'articulation entre transmission et appropriation est tout aussi essentielle, puisque pour acquérir des savoirs et des valeurs, l'élève doit être acteur de son apprentissage. Cependant, la nécessaire autonomie doit se fonder sur l'enseignement de savoirs reconnus. Ainsi, la formation morale commence par l'énoncé de la loi, préalable à son appropriation. Autrement, l'enseignement paraîtra discrétionnaire et imposé de l'extérieur. Dans les

établissements scolaires, cette articulation se décline autour d'un règlement et d'une charte. Enfin, dans l'acquisition des savoirs, elle se traduit par l'installation des fondamentaux, et l'association entre un enseignement qui transmet et le nécessaire croisement interdisciplinaire.

L'articulation entre identité et altérité prend un relief particulier à l'heure de la construction européenne, de la mondialisation et du pluralisme qui appellent une réouverture de l'école. C'est la capacité à dialoguer avec les autres tout en demandant une reconnaissance de sa propre identité. La laïcité rend cette articulation possible en favorisant une convergence vers un idéal universel et en construisant le vivre-ensemble.

L'articulation entre les responsabilités de l'école et celles de la famille, enfin. Il est légitime que les parents soient associés à la vie de l'école, mais celle-ci n'est pas la somme d'intérêts particuliers, et les associations de parents d'élèves ne sont pas des associations de consommateurs. L'école doit donner toute sa place à la famille tout en restant le lieu de la formation à l'universalité.

La dialectique entre transmission et appropriation repose sur un travail autour du socle commun de connaissances et de compétences. Mais le texte ne suffit pas : il faut que les équipes se l'approprient. Nous assistons à une croissance exponentielle des enseignements. Les sept disciplines du Moyen Âge sont devenues 8 000. À cela s'ajoute le flux d'informations déversé par les technologies numériques. Dans ces conditions, qu'est-ce que l'école au jour le jour ? Sur quel socle doit-elle reposer ? Le travail d'appropriation par les équipes éducatives est indispensable.

La rénovation de la formation des maîtres se poursuit. L'expertise disciplinaire fonde partiellement l'autorité du maître, mais elle est complétée par la gestion de la classe et de l'établissement, qui doivent être assurées en équipe. Il est indispensable de développer les capacités éducatives des maîtres, pour que les valeurs soient éprouvées dans une pratique régulièrement évaluée. Hélas !, la formation continue souffre de sous-financement depuis plusieurs décennies.

La co-responsabilité entre l'école et la famille est souvent évoquée à travers le prisme d'une prétendue démission de certains parents. Pour ma part, en tant que chef d'établissement, j'ai surtout rencontré des familles découragées et déconcertées. Que faire pour aider les parents à réinvestir leur responsabilité ?

Trop souvent, l'enseignant se sent isolé face à de nouveaux comportements de groupe. Pour y faire face, nous avons besoin d'équipes solidaires et d'un soutien de la hiérarchie aux enseignants. Le temps de service des enseignants doit être réorganisé pour ménager une place à la concertation et à l'élaboration des stratégies de formation.

Nous avons des textes qui fixent bien les missions de l'école, à commencer par le socle commun de connaissances et de compétences et le référentiel sur l'enseignement moral et civil. L'enjeu est la capacité du système éducatif à les mettre en œuvre. Comment faciliter, par la formation et les nouveaux modes d'animation, le travail des enseignants et des équipes éducatives ?

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – De nombreuses personnes auditionnées par cette commission d'enquête nous ont fait part de mises en cause régulières, voire de contestations des principes républicains dans le cadre scolaire. L'enseignement catholique

est-il confronté à ce type de phénomènes ? En particulier, avez-vous connu des incidents à l'occasion de la minute de silence en janvier ?

Dans une interview donnée au journal *La Croix* au mois de février, Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique, affirmait que « *la formation morale relève moins de la transmission que de l'appropriation des valeurs républicaines* ». Comment l'école peut-elle faciliter cette appropriation ? Quelle est la position de l'enseignement catholique sur le nouvel enseignement moral et civique, qui s'appliquera également aux établissements privés sous contrat à la rentrée 2015 ?

Plus généralement, que pensez-vous des mesures annoncées par la ministre de l'éducation nationale dans le cadre de la grande mobilisation de l'école pour les valeurs républicaines ? L'enseignement catholique est-il favorable à un renforcement de l'enseignement du fait religieux ?

Vous avez parlé de l'articulation entre l'école et la famille. Il est vrai que l'école ne peut pas tout ! Comment doit-elle et peut-elle associer les parents dans sa mission éducative ? L'enseignement catholique possède-t-il une expérience particulière dans ce domaine ?

**M. Claude Berruer.** – Il y a eu des incidents à l'occasion de la minute de silence, mais rien, à ma connaissance, de dramatique. Le déroulement de la minute a été d'autant plus facile qu'elle avait bien été préparée par des temps de parole. Là où la communauté éducative avait pris l'habitude de ces moments, par exemple avec le « quoi de neuf ? », bref commentaire de l'actualité en ouvrant la journée, le débat a pu s'ouvrir.

Vous avez cité les propos de Pascal Balmand sur la formation morale. Il est vrai que nous n'imaginons pas de formation sans transmission. Nous avons conçu un enseignement moral et civique autour de fiches présentant les notions fondamentales : la dignité humaine, l'égalité, la fraternité, la justice, la liberté... Ce sont des valeurs vécues au quotidien dans les écoles. La conscience morale est informée par la capacité à agir, à s'engager dans la classe. Elle s'applique également à notre enseignement : reconnaissons-nous la dignité des élèves même lorsque nous leur donnons un zéro, proposons-nous des tarifs solidaires aux familles ?

Le référentiel d'enseignement moral et civique conçu par le ministère, articulé autour de quatre notions – sensibilité, règle et droit, jugement, engagement – nous convient. La formation morale s'enracine dans la sensibilité de l'élève, en se fondant sur sa capacité d'indignation et sa conscience innée du bien ; la loi commune doit donner lieu à une appropriation non par la contrainte mais par la pédagogie ; la culture du jugement repose sur l'idée que former, c'est rendre l'élève capable de juger par lui-même ; enfin, la culture de l'engagement consiste à s'impliquer au lieu de tout attendre de l'État et de l'institution.

Nous souscrivons aux objectifs de la mobilisation de l'école décidée en janvier. Notre centre de formation accueille aujourd'hui 200 personnes ayant participé aux journées nationales organisées par l'éducation nationale sur la laïcité. Nous avons, avec le budget dédié par le ministère, mis en place un plan de formation des chefs d'établissement. À partir du mois de novembre, les valeurs de la République, de la laïcité, de l'appropriation des savoirs seront expliquées dans soixante lieux de formation.

Sur la question du fait religieux, je vous renvoie au site dédié « Enseignement et religions ». Nous sommes favorables à la distinction entre la part de la formation qui inclut toutes les traditions, sans privilégier le catholicisme, et la formation spécifiquement catéchétique que, par vocation, nous apportons à nos élèves. En somme, nous invitons nos élèves à faire la part du savoir et du croire.

Quant aux relations entre l'école et la famille, nous estimons que les associations de parents ne doivent pas se préoccuper que de la défense de leurs enfants. Ils sont membres de la communauté éducative, à travers leur participation aux différentes instances de l'établissement.

On exprime souvent le sentiment que certains parents sont démissionnaires ; mais sont-ils réellement en mesure d'accompagner leur enfant et de suivre leur travail ? Pour pallier ces manques, certains établissements convient les parents pour les initier à ce suivi ; des kits, élaborés par une association de parents, abordent des thématiques telles que comment exercer l'autorité, la relation aux écrans, ou encore la formation à l'effort. Parents et enseignants sont co-responsables, chacun dans son domaine. Les parents ne sont pas des enseignants pour leurs enfants, pas plus que les enseignants ne sont des parents pour leurs élèves.

Lors d'une réunion avec des parents précaires organisée par ATD Quart Monde, j'ai entendu une femme déclarer qu'elle ne pensait pas avoir de légitimité à rencontrer les enseignants car « c'étaient eux les intelligents ». Peut-être pensait-on alors que ces parents étaient démissionnaires... Plutôt que de porter des jugements sur ces familles, mettons en œuvre des stratégies pour les atteindre toutes.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – L'affichage de la charte de la laïcité dans vos écoles n'est pas obligatoire. Quelle est votre perception de cette charte ?

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – J'ai été très attentive à vos propos sur le travail en amont, ainsi qu'aux initiatives que vous rapportez pour rapprocher les parents, afin qu'ils comprennent ce que l'on attend d'eux. Les enseignants qui ne comptent pas leur temps sont-ils rémunérés pour ces actions ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – J'ai été très sensible à vos propos sur l'appropriation des valeurs de la République et leur épreuve par le vécu au plus près des situations concrètes. En tant que membre du conseil supérieur des programmes, je me félicite de vos initiatives pour faciliter la mise en œuvre du socle commun. De quelles facilités dispose-t-on pour cela dans vos établissements et ce temps existera-t-il dans les autres écoles de la République ?

**M. Claude Berruer.** – Nous ne sommes aucunement opposés à la charte de la laïcité, mais au moins deux de ses articles ne s'appliquent pas à nos établissements : nos maîtres, qui ne sont pas fonctionnaires, ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité, et l'interdiction des signes religieux ostentatoires n'a pas de raison d'être dans les établissements privés sous contrat. Il était difficilement concevable de l'afficher telle quelle dans nos établissements.

Contrairement au secteur public, nous avons l'habitude de recevoir les familles et les enfants au moment de l'inscription dans nos établissements. Plutôt que de leur donner un document supplémentaire à signer, nous envisageons, dès le printemps prochain, de leur

présenter pendant cet entretien un document rappelant les fondements de la laïcité. Nous finalisons avec le ministère un texte de quelques paragraphes inséré dans le projet éducatif.

Quant à la rémunération des activités, les enseignants bénéficient d'aménagements pour proposer des temps de concertation ou des journées pédagogiques. Les indemnités pour mission particulières (IMP) faciliteront la concertation entre collègues. Il serait toutefois opportun d'institutionnaliser un temps de concertation au niveau national, comme dans le premier degré : le travail d'équipe sans moyens associés est peu mobilisant.

Nous avons commencé à travailler sur le socle commun avec nos responsables d'animation diocésaine et à programmer des sessions de formation. Un grand nombre de sessions de formation et de journées pédagogiques en 2014-2015 seront naturellement consacrées à l'appropriation du socle.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Considérez-vous l'autonomie réelle dont bénéficient les établissements privés sous contrat comme une force ou estimez-vous que cette autonomie ne doit pas être exagérée ?

**M. Claude Berruer.** – C'est une force revendiquée. Le contrat d'association n'est pas passé entre l'État et l'enseignement catholique dans son ensemble, mais entre l'État et chaque établissement, qui bénéficie d'une autonomie juridique.

L'établissement se fixe des objectifs, une stratégie, des indicateurs de réussite associés à une évaluation interne et externe. Cette autonomie n'a de sens qu'associée à la responsabilité. Il faut l'articuler au maintien d'une culture du contrôle et de la régulation.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je vous remercie.

### **Audition de M. Éric Debarbieux, auteur de l'ouvrage *Les dix commandements contre la violence à l'école* (2008)**

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Nous recevons maintenant M. Éric Debarbieux, auteur de l'ouvrage *Les dix commandements contre la violence à l'école* (2008).

Comme le Bureau de la commission d'enquête l'a décidé, cette audition sera captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié dans le Recueil des travaux des commissions, accessible en version papier et sur le site Internet du Sénat.

Vous avez commencé votre carrière, monsieur Debarbieux, en tant qu'éducateur spécialisé à Tourcoing, avant de travailler comme instituteur spécialisé en institut médico-pédagogique puis en section d'éducation spéciale. Titulaire d'un doctorat en philosophie, vous êtes actuellement professeur de sciences de l'éducation à l'université Paris-Est Créteil. Vous êtes également délégué ministériel chargé de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire, directeur de l'Observatoire universitaire international de l'éducation et de la prévention, et membre du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. Spécialiste des questions de violence à l'école, vous avez fondé en 1998 l'Observatoire européen de la violence, devenu, en 2004, l'Observatoire international de la violence, et vous avez été chargé, en 2011, par le ministre

de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, M. Luc Chatel, d'une mission sur le harcèlement scolaire.

La question de la violence à l'école interpelle toute la communauté éducative. Elle représente une forme de négation des valeurs de tolérance, de respect et de dialogue que l'école de la République veut transmettre. C'est à ce titre que notre commission a souhaité vous entendre, pour qu'à la lumière de vos recherches, vous éclairiez notre réflexion sur les solutions à apporter pour aider l'école à rester le creuset de notre République.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Debarbieux prête serment.*

**M. Éric Debarbieux.** – Je suis honoré de votre invitation à m'exprimer sur un sujet important pour la République et son école. Il n'est pas facile pour moi de dire en quelques mots combien il m'a occupé, tant par des expériences de terrain que par un travail de recherche mais aussi d'accompagnement des politiques publiques. Comme vous l'avez rappelé, une mission m'avait été confiée par Luc Chatel et Vincent Peillon m'a ensuite nommé délégué interministériel, preuve que la reconnaissance d'un travail scientifique peut transcender les clivages politiques. J'indique que je quitterai mes fonctions de délégué à compter de septembre, pour retourner sur un important projet de terrain, qui concernera une quarantaine de sites de la politique de la ville, pour mettre en place des actions de prévention et de remédiation de la violence à l'école. Je suis certes un chercheur, mais un chercheur de terrain, un terrain que je n'ai jamais quitté – j'étais la semaine dernière à Lille, avant-hier à Lens, et je serai bientôt à Marseille, dans des collèges.

J'appuierai mon propos liminaire sur deux rapports que j'ai remis au Premier ministre, l'un, en 2012, intitulé *L'école, entre bonheur et ras-le-bol. Enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnels de l'école maternelle et élémentaire*, et l'autre, en 2013, pour le second degré : *Enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnels du second degré*. Ce sont, à ma connaissance, les seules recherches quantitatives d'importance menées sur la question, et les seules bases de données construites à partir de ce que déclarent les personnels : ces enquêtes ont été menées, respectivement, auprès de 12 000 personnels du premier degré, et de 22 000 personnels du second degré.

Il est important, sur ces sujets, de se garder à la fois de l'exagération et de la dénégation. On voit parfois manipuler quelques faits divers qui servent à présenter l'école comme un lieu sans foi ni loi où les enseignants ne consentent plus à entrer dans leur classe sans être accompagnés de policiers. Ce n'est pas la réalité. Quand on interroge les personnels sur leur perception du climat scolaire, et que l'on amalgame des indicateurs comme leur bien-être au travail, leurs relations avec les autres membres du personnel, avec les élèves et les parents, leur sentiment de sécurité, pour bâtir ce que j'appelle un indice de climat scolaire, on se rend compte que près de 90 % de ceux du premier degré se sentent bien à l'école et dans leur métier. Ce taux est un peu moindre dans le second degré, mais reste tout de même de 80 %. Il est bon de le rappeler, comme je l'ai fait, pour ce qui concerne les élèves, dans un rapport qui a été à l'origine des Assises nationales contre le harcèlement, intitulé *A l'école des enfants heureux, enfin presque*. C'est sur cet « enfin presque » qu'il faut lutter, dans une optique d'égalité sociale, profondément républicaine.

Il existe bien sûr de grandes différences entre les perceptions qu'ont les personnels de leur métier et du climat scolaire, selon la fonction occupée. Ainsi, 53 % des personnels de direction déclarent que le climat social dans leur établissement est très bon ou

excellent. Mais les enseignants des classes spécialisées ne sont plus que 7,6 % à le dire, et ceux qui enseignent dans les filières générales, 13,8 %. Parmi ces derniers, 30 % jugent que le climat scolaire de leur établissement est mauvais et 40 % pour ceux qui enseignent en classes spécialisées. Cela pose de vraies questions et demande à être interprété. Faut-il considérer qu'un tel écart témoigne d'un éloignement des personnels de direction, qui ne font pas classe et sont trop laxistes, comme on l'entend parfois dire ? Je crois plutôt, et ma conviction se fonde sur de nombreuses enquêtes de terrain, que c'est l'identification à l'établissement qui fait la différence. Celle des personnels de direction est très forte, quand les enseignants s'attachent plus à des questions liées à leur discipline qu'à la dimension collective de l'établissement. C'est là un vrai problème, et qui n'est pas sans effets sur certains débats d'actualité.

La victimation reste également très marquée par l'inégalité sociale, et beaucoup plus parmi les personnels que parmi les élèves. C'est une constante mondiale ; les recherches de Denise Gottfredson aux États-Unis rejoignent en cela les miennes. Dans les 10 % des établissements les plus défavorisés, on a quatre fois plus de risque d'être victime d'un fait de violence que dans les 10 % des établissements les plus favorisés. Dans l'éducation prioritaire, le risque d'être agressé est deux fois supérieur qu'ailleurs. Les variables socio-économiques expliquent, pour les élèves, 20 % de la variance de victimisation entre établissements, près de 50 % pour les personnels.

On est là au cœur du débat actuel, qui n'est, au reste, pas nouveau – j'avais déjà, en 1995, publié un article sur le sujet. Il existe une réelle coupure entre l'école et certaines populations. On peut, certes, en faire une interprétation totalement négative, et considérer que les enseignants se comportent dans leur école comme d'horribles coloniaux qui ne pensent qu'à punir de pauvres petits enfants innocents, mais ce n'est pas en tenant ce type de propos que l'on reconstruira la République. Il faut examiner de près cette coupure, qui n'est pas tranchée. Il existe des établissements qui, malgré une donne sociologique difficile, résistent, voire se développent, et ont montré leur capacité à « faire école », à faire sens pour leurs élèves et leurs personnels, et à créer un sentiment d'attachement. « Mon école de ma République », tel sera le titre de mon prochain livre, car pour moi, les valeurs de la République sont certes universelles, mais elles doivent se transmettre concrètement, sur le terrain, par un sentiment d'appartenance.

Il existe de ce point de vue, en France, de grandes disparités territoriales, qui sont liées à la façon dont on affecte les personnels, dont on les forme, aussi. Quand, dans un établissement de la banlieue parisienne, 60 % des personnels sont de très jeunes enseignants que l'on catapulte dans un lieu qui ne suscite en eux aucun sentiment d'appartenance et où ils ne connaissent personne, on crée inévitablement des difficultés. La France est le seul pays au monde à nommer ses personnels à l'échelle nationale. Ce n'est pas sans conséquences. Je me suis récemment rendu dans un collège situé dans un quartier très difficile, très sensible, très « multiple », dirai-je. J'y ai été accueilli par une enseignante et ses élèves qui m'ont conduit, sachant que j'ai travaillé sur le harcèlement, jusqu'à leur atelier de travaux manuels, mis en place par un parent d'élèves, qui est menuisier et fait partie de ce que l'on appelle les minorités visibles. Ils y ont construit un arbre où ils ont logé un petit singe qui prend le contre-pied des trois singes dits de la sagesse qui se bouchent les yeux, les oreilles et la bouche. « Je vois, j'entends, je parle », voilà ce qu'il veut signifier. Et ces jeunes élèves vont promener leur arbre dans les écoles primaires alentour, pour rassurer les enfants qui vont entrer au collège et leur dire que l'on y fait attention à eux. J'ai cité cette anecdote pour montrer que dans un collège populaire, il peut exister un fort sentiment d'appartenance.

On a assisté, à la fin des années 1990, à une vraie mutation du climat scolaire, liée, dans certains lieux, à une forme de délinquance que le magistrat Denis Salas a analysée, à juste titre, comme une délinquance d'exclusion, anti-institutionnelle, dont les premières victimes n'en sont pas moins ceux qui y vivent. L'opposition à l'école est devenue, pour certains élèves, une vraie difficulté, y compris dans leur vie.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Vous avez eu un parcours professionnel très riche, qui donne légitimité à votre propos. Vous vous êtes tôt intéressé à la violence à l'école, et votre expertise nous sera précieuse.

Constatez-vous une dégradation du climat scolaire, et les valeurs républicaines vous paraissent-elles suffisamment inculquées et appliquées à l'école, notamment s'agissant de l'égalité entre filles et garçons ?

Certains enseignants que nous avons entendus ont déploré le recours, selon eux excessif, aux commissions éducatives plutôt qu'au conseil de discipline et estimé que les sanctions actuelles n'étaient pas assez dissuasives pour les élèves. Qu'en pensez-vous ?

Comment rétablir l'autorité des enseignants et mettre fin aux problèmes de discipline mis en évidence par les enquêtes internationales ? Vous prônez la médiation par les pairs, et venez de nous en donner un exemple avec votre parabole de l'arbre. Quelles sont, selon vous, les conditions de sa réussite, sachant que, dans certains quartiers, le rôle qu'on a vu jouer aux « grands frères » en montre peut-être les limites ? Quel doit être le rôle d'accompagnement des adultes ? Comment parvenir, je ne dirai pas à créer une « communauté » éducative, car je ne suis pas sûr que le terme soit approprié, mais à faire travailler ensemble chefs d'établissement, enseignants et conseillers principaux d'éducation, tout en associant les parents, qui ont un rôle fort à jouer, car l'école ne peut pas tout ?

**M. Éric Debarbieux.** – Le climat s'est-il dégradé ? C'est une question que l'on me pose depuis longtemps, dès mes premières enquêtes de victimation, en 1991. « Est-ce que la violence augmente ? » : voilà le marronnier des médias. Les enquêtes montrent que la dégradation n'est pas aussi importante qu'on l'imagine. En tout cas, pas partout. Il est vrai qu'entre les années 1980 et le début des années 2000, il y a eu des évolutions, mais qui restent variables. Cette période a été marquée par deux mutations. Celle qui a vu apparaître, tout d'abord, une violence d'exclusion, dont la caractéristique est d'être collective. Ce phénomène n'est pas général, mais il existe : il ne faut pas être dans la dénégarion. Comme délégué ministériel, j'ai mis en place, avec la gendarmerie nationale, des stages sur la gestion des crises paroxystiques. Mais il ne faut pas non plus oublier que 95 % des faits de violence ne viennent pas de l'extérieur, et que ce n'est pas en repliant l'établissement sur lui-même que l'on va régler les problèmes. Dans mes premières enquêtes, 6,5 % des élèves disaient avoir été rackettés. Dans les enquêtes récentes, ce chiffre n'a pas varié. Il y a, cependant, une vraie différence. À la fin des années 1990, quand on demandait aux élèves s'ils avaient eux-mêmes racketté, 3 % d'entre eux répondaient positivement ; ils sont aujourd'hui 9 %. Dans un collège des quartiers nord de Marseille, j'ai trouvé un début d'explication. Les élèves m'ont clairement dit que l'on rackette à plusieurs, groupe contre groupe, avec tous les risques que cela entraîne pour la cohésion, car pour qu'un groupe se sente le plus fort, il faut qu'il trouve des plus faibles.

Même chose du côté des personnels. Les enquêtes menées par l'éducation nationale autour des années 2000 avaient montré une certaine augmentation des agressions - essentiellement verbales, rappelons-le - contre les CPE ou les enseignants, mais



dans des zones bien circonscrites, celles où l'égalité républicaine n'est pas réalisée. Ce qui signifie que ce mouvement n'est pas fatal. Il n'y a pas de « classes dangereuses », mais des lourdeurs sociologiques, importantes à prendre en compte.

La deuxième mutation en cours est liée à la cyberviolence, qui donne des capacités immédiates de violence symbolique et verbale. Je suis membre, comme expert, du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. L'analyse est difficile à conduire, car on a souvent tendance à considérer *a priori* les filles comme des victimes, au risque de ne plus voir que les principales victimes de la violence à l'école sont en réalité les garçons. Certains masculinistes n'hésitent pas à faire une panacée de la restauration de l'autorité. La réalité est beaucoup plus complexe. Un garçon qui se persuade que pour être « un vrai mec », il doit se battre et qu'être puni est une gloire est susceptible de devenir un adulte maltraitant. Pour les filles, les choses sont un peu différentes, comme le montrent les enquêtes de Catherine Blaya, de l'université de Nice. Elles sont plus souvent victimes et agresseurs dans la cyberviolence, précisément. Comme si elles trouvaient, derrière leur écran, un sentiment de technopuissance qui serait comme une revanche des faibles.

Commissions éducatives *versus* conseil de discipline ? Je puis vous dire, comme médiateur auprès des équipes, que la cause essentielle des conflits entre direction et équipe enseignante tient à ce souci d'exclure les plus difficiles. Ma position est nuancée. Le pire, comme je le dis à mes étudiants, est de ne rien faire. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut monter systématiquement au créneau. La délégation a beaucoup travaillé sur ces questions, qui ont donné lieu à un guide de la justice réparatrice. Le problème, c'est que personne, sur ces questions, n'est formé. Bien souvent, les jeunes instituteurs ne savent pas que la seule punition autorisée en maternelle est l'isolement de l'enfant, mais en présence du professeur. Mais que faire, alors, des autres enfants ? On manque, sur ces sujets, d'une vraie doctrine. Si on avait des établissements dotés de vrais éducateurs, engagés dans un vrai projet, construit avec l'enfant et les parents, de réinsertion des élèves difficiles dans un établissement ordinaire, on pourrait voir l'exclusion comme une solution. Mais la difficulté, ainsi que le montre l'enquête de victimation, c'est que 36 % des personnels du premier degré déclarent avoir des problèmes fréquents ou très fréquents avec des élèves gravement perturbés. Il faut en tenir compte, et ne pas les considérer comme des gens qui ne pensent qu'à exclure. Il y a là un vrai problème éducatif. Le législateur a beaucoup œuvré pour l'inclusion de tous dans l'école. Mais il faut un réel accompagnement. Est-il normal que les personnels chargés d'accompagner les enfants les plus fragiles, je pense par exemple aux auxiliaires de vie scolaire, soient des personnels précaires ? Dans d'autres pays, ce sont les personnels les mieux formés – je pense, par exemple aux « *support teachers* ». Il faut avancer sur ces questions, ainsi que l'ont fait d'autres pays, comme le Québec, car elles vont devenir centrales dans les années à venir.

Rétablir l'autorité ? C'est un vœu pieux. L'autorité n'est réelle que quand elle est légitime. Je suis persuadé que l'on ne rétablira pas l'autorité en excluant. Les élèves qui paraissent les plus difficiles ne sont pas forcément les organisateurs du désordre à l'intérieur de l'établissement. Le sociologue Christian Bachmann l'a bien montré. Quand on renvoie un élève, un lieutenant vient aussitôt prendre sa place. Cela est particulièrement vrai quand on touche à des questions de délinquance, comme celle du narcotrafic. Les travaux de Jacques Pain l'ont montré il y a longtemps déjà, les intrusions qui peuvent provoquer une crise paroxystique dans une école sont très souvent le fait d'anciens élèves qui ont été « mal » renvoyés et qui reviennent se venger.

Je suis plutôt partisan des sanctions réparatrices, au service de la communauté. Il ne s'agit pas, bien évidemment, d'humilier l'élève en lui faisant balayer la cour. Je pense au cas d'un jeune adolescent de 16 ans qui avait agressé son professeur, lequel, après une interruption temporaire de travail, est tombé dans une dépression grave. Que propose le juge à ce gamin, scolarisé dans l'enseignement spécialisé, qui est désocialisé et sait à peine lire ? Une peine alternative, consistant à accompagner un car de police parisien dans ses maraudes auprès des sans domicile fixe (SDF). Le gamin n'a plus jamais fait d'écart. Je cite là l'exemple extrême d'une agression, alors que l'essentiel de la violence à l'école est fait de petites violences verbales, mais c'est ce type de réponse qu'il faut développer : une justice réparatrice au quotidien. Or, les enquêtes montrent que 30 % des élèves punis ont encore des lignes à copier. C'est interdit depuis 1895 ! Ou bien qu'il y a encore des punitions collectives. Quoi de mieux pour monter les élèves contre le prof et l'établissement ! Quand le droit affirme que nul ne peut être puni pour une faute qu'il n'a pas commise, comment l'élève le comprendra-t-il ? Il y a beaucoup à inventer, car on n'arrivera à rien si l'on en reste à la sanction automatique de l'exclusion. Ce qui ne veut pas dire que certains enfants ne doivent pas être exclus, à condition que leur retour soit prévu. Pour avoir été éducateur dans ce que l'on appelait autrefois les foyers de semi-liberté, je sais combien il est difficile de tirer ces jeunes de là.

La médiation par les pairs peut être une pratique intéressante, à condition qu'elle reste une pratique préventive et ne serve pas à traiter les problèmes importants. Les adultes n'ont pas à déléguer aux élèves le soin de faire leur travail ; ce serait une cause d'échec. Une telle médiation ne peut fonctionner, ensuite, qu'avec un accord total de l'équipe, prête à s'investir et à se former. Or, ce n'est que très rarement le cas. J'avais nommé, à la délégation, une enseignante du second degré sur ces questions. Oui, la médiation par les pairs a son intérêt, de même que d'autres pratiques, comme la pédagogie coopérative, mais le vrai problème tient à l'implantation des programmes. Les méta-analyses montrent que certains programmes, y compris comportementaux, donnent des résultats, mais à condition que l'équipe soit mobilisée et le climat scolaire favorable. Cela compte plus, à la limite, que le programme lui-même. Même un programme mal ficelé, pour peu que l'équipe soit mobilisée, peut avoir un effet placebo palpable.

S'attaquer aux problèmes de violence à l'école requiert des stratégies de contournement. Il faut certes, sur des problèmes comme le harcèlement, des stratégies directes : sensibiliser, former, progresser dans la prise en charge des victimes. Mais si l'on veut faire reculer la violence à l'école, il faut aussi travailler à construire des établissements humains, avec de vraies équipes. Cette approche par le climat scolaire est une vraie nécessité. Nous y travaillons de près. Nous avons, dans 24 académies sur 30, créé des groupes spécialement dédiés à cela. Mais il est vrai que ce n'est pas facile, car on touche là à la conception qu'ont beaucoup d'enseignants de leur métier. Leurs préoccupations sont centrées sur leur discipline, et ils voient cela comme un travail en plus, qui les en détourne. Mais ce n'est pas le cas : le lien entre climat scolaire et qualité des apprentissages est démontré. En mathématiques, c'est la relation à l'enseignant qui constitue le premier facteur de la réussite. Alors que c'est la discipline qui paraît la plus abstraite, c'est pourtant celle qui est la plus sensible à ce facteur. J'ajoute qu'alors que l'on se heurte de plus en plus à une violence collective, on ne peut pas réagir seul. C'est un principe de base de la criminologie. On n'arrive à rien quand on se trouve seul face à un groupe hostile, et on a toutes les chances d'être pris pour bouc émissaire. Il y a là un vrai travail de formation à faire, et une réflexion idéologique à mener. Si l'on continue, en France, à s'empailler, comme on dit dans le Midi, sur l'enseignement du latin et du grec, on n'y arrivera pas.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Mme Blandin, qui a dû nous quitter pour se rendre au Conseil supérieur des programmes, m’a chargée de vous poser une question. La loi pour la refondation de l’école prévoit la formation des enseignants aux techniques de médiation et de résolution non violente des conflits. L’État veille-t-il à ce que les ÉSPÉ fassent figurer cette formation dans leurs maquettes, comme cela est le cas à Caen ?

J’ai, pour ma part, une question sur la cyberviolence. Vous avez dit que les filles en étaient à la fois victimes et utilisatrices. Dans quelles proportions ?

Vous avez insisté sur les différences entre établissements, selon leur implantation mais aussi le climat qui y règne. Avez-vous des suggestions concrètes pour remédier à ces différences ?

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Merci de votre exposé concret, qui propose une méthode de conduite indispensable à retenir. Vous avez insisté sur les inégalités territoriales, qui compliquent la recherche de solutions. Cela étant, y compris dans les zones réputées tranquilles, il existe, à la sortie des écoles, racket et violences sur lesquels règne, parmi les élèves, l’omerta.

**M. Éric Debarbieux.** – Mme Blandin m’interroge sur la formation des enseignants au sein des ESPÉ. C’est une question terriblement complexe. La délégation a formulé des recommandations précises, mais il demeure un réel problème, qui tient à la gouvernance des ÉSPÉ et au lien entre éducation nationale et enseignement supérieur. On voit, au sein des ÉSPÉ, se reproduire le conflit entre ceux qui s’attachent aux disciplines et ceux qui s’attachent à la pédagogie. C’est lunaire et jurassique. De même que certains pensent que l’autorité est « naturelle », alors qu’elle se construit, il en est pour penser que le travail en équipe serait naturel, et que l’idée même qu’il faudrait travailler au bien-être des élèves pour les aider à apprendre irait à l’encontre du savoir. Il existe, dans les ÉSPÉ, un tronc commun, où entre, comme le veut la loi, la gestion des conflits, mais c’est un combat de tous les instants, en dépit des circulaires successives, pour parvenir à faire comprendre l’importance de ce type de formation.

La loi est novatrice, et répond à ce que réclament à cor et à cri les enseignants, mais je crois qu’il faut s’employer, comme j’entends le faire dans les années à venir, à organiser de la formation sur sites. Il faut aussi trouver les formateurs, et ce n’est pas simple. Il en va de même que pour le harcèlement : voilà quatre ans que nous nous démenons pour former des formateurs qui pourront se rendre dans les établissements. Il y en avait peu à l’éducation nationale, quand il en existe dans les mouvements d’éducation populaire, les associations, les mouvements d’éducation à la paix, que connaît bien Mme Blandin. Nous avons fait en sorte que ces associations organisent une formation spécifique à la gestion des conflits à l’École supérieure de l’éducation nationale. Nous faisons donc des efforts, mais cela reste un combat, qu’il faut mener de façon aussi pragmatique que possible. Encore une fois, les victimes sont des victimes, elles ne sont ni de droite ni de gauche. C’est la construction d’une pensée multiple qui se joue dans cette problématique de la gestion des conflits. C’est là, dans ce multiple, qu’est la République. Je crois beaucoup, par exemple, à des pratiques comme celles des dilemmes moraux.

Je disais que l’on a tendance à considérer les filles comme des victimes, mais que ce sont les garçons, à l’école, qui sont victimes de la violence la plus brutale. S’agissant du problème spécifique de la cyberviolence, on constate que les filles exercent davantage que les garçons l’exclusion en ligne. Une étude menée par une de mes anciennes thésardes sur les

punitions a montré que 80 % sont données à des garçons. « Je kiffe quand je suis puni, je suis un mec », voilà ce que lui a dit un élève qu'elle interrogeait. Les enseignants en ont conscience, sur le terrain. Il y a des élèves qui ont accumulé tant de colles que, si l'on veut monter d'un cran, il ne reste plus que l'exclusion. Si l'on ajoute à cela qu'il faut, dans certains endroits, attendre plus d'un an pour obtenir une consultation en pédopsychiatrie, on comprend que, pour un enfant en très grande difficulté il peut se passer, entre-temps, bien des choses.

Oui, j'ai des suggestions pour réduire les inégalités entre établissements. Vous avez raison de parler de méthode. Pour remédier à cette diffraktion du sens qui traverse l'école de notre République, y compris entre les représentations de ce qu'est enseigner, éduquer, il faut une méthode. Nous tentons de généraliser, en coopération avec les équipes mobiles de sécurité, des enquêtes locales de climat scolaire et de victimation qui sont restituées aux équipes enseignantes. C'est une réalité qu'elles doivent regarder en face. L'idée est de localiser de plus en plus l'action, pour développer un sentiment d'appartenance. Cela passe aussi par la formation, non seulement en ÉSPÉ, mais aussi, comme je l'ai dit, sur site. Il s'agit de montrer que la transmission des valeurs de la République, cela se fait ici et maintenant.

Lorsque je fais des enquêtes de victimation auprès des personnels, 22,5 % de ceux du second degré répondent avoir été, à un moment de leur carrière professionnelle, harcelés, dont 60 % par d'autres membres du personnel. Parmi eux, 12 % disent l'avoir été depuis le début de l'année. Ce sont des chiffres supérieurs à ceux que l'on trouve chez les élèves. Il y a un vrai problème de direction des ressources humaines à l'éducation nationale, de bienveillance à l'égard des personnels. Tous les ministres qui s'y sont succédé en ont eu conscience. Songez que dans cette grande entreprise qu'est l'éducation nationale, il n'y a pas de médecine du travail. Il faut repenser la gouvernance de la machine.

Oui, il y a des inégalités territoriales. Les inégalités sociologiques justifient un certain nombre de classements. Que l'on ait deux fois plus de risques d'être victime dans l'enseignement prioritaire appelle des mesures particulières. Mais ce n'est qu'un facteur parmi d'autres. Parmi les élèves, 12 % sont victimes à répétition dans les zones d'éducation prioritaires, contre 8 % ailleurs. Cela ne veut pas dire que ces 8 % ne doivent pas être pris en compte. Mais il ne faut pas oublier non plus que 90 % des élèves disent n'avoir jamais eu de problème. Pour lutter contre le racket à la sortie des écoles, il peut être important et nécessaire de travailler avec la police, les équipes de sécurité, mais rappelons-nous que c'est avant tout en interne que les problèmes se posent, ce qui signifie que la solution est avant tout pédagogique. Mes propositions, au reste, ne valent pas que pour l'enseignement prioritaire. Ce n'est pas parce que l'air des montagnes est bon pour les asthmatiques qu'il est mauvais pour les autres, disait Fernand Oury. Le climat scolaire a son importance partout, y compris pour les élites.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Belle conclusion. Tout ce qui est expérimenté dans certaines écoles doit, en effet, pouvoir servir aux autres.

Ce que vous dites de la formation sur site est intéressant, mais je suppose qu'elle est réservée aux établissements qui le demandent, car on ne peut pas aller partout. Autre remarque : dans les établissements fragiles, il existe un fort *turn over*. On y met aussi beaucoup de contractuels. Si bien qu'il n'est pas dit que le bénéfice de la formation perdure.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Dans certains établissements aussi, le proviseur préfère ne pas signaler les difficultés, de peur d'être pénalisé dans sa carrière.

**M. Éric Debarbieux.** – Avant la formation sur site, c'est une formation initiale de qualité dont l'éducation nationale a besoin. Il est vrai que certaines difficultés peuvent être dissimulées, mais cela est beaucoup moins fréquent qu'auparavant. Aujourd'hui, on nous demande beaucoup, au contraire, d'intervenir, et nous manquons de monde pour le faire. L'éducation nationale est une grosse machine, ce qui suppose non seulement de former les nouveaux enseignants, mais aussi le stock de ceux qui sont en place.

Il est, surtout, une question clé sur laquelle on n'avance pas, car elle exigerait un bouleversement profond des psychologies et de la manière dont on gère les ressources humaines à l'éducation nationale. Envoyer comme on le fait des débutants peu ou pas formés dans les établissements les plus difficiles est criminogène. C'est une situation que tout le monde, droite et gauche confondues, dénonce depuis des dizaines d'années. La réforme récente des réseaux d'éducation prioritaire va dans le bon sens. Les enseignants ont désormais des heures de formation et de concertation prévues dans leur service, cela change tout, et c'est vers quoi il faut aller. Cela permet aussi de faire appel aux enseignants qui ont des savoir-faire en interne. La réforme dite Éclair, qui permettait aux proviseurs de certains établissements de recruter certains enseignants sur profil, allait aussi dans le bon sens. C'est un tournant que beaucoup de pays ont pris, et qu'il est vain de dénoncer comme un complot néolibéral contre l'école.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Merci de cette conclusion.

### **Audition de Mme Natacha Polony, journaliste, auteure de *École : le pire est de plus en plus sûr* (2011)**

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Mes chers collègues, nous recevons Mme Natacha Polony, agrégée de lettres modernes, essayiste et chroniqueuse dans différents médias. Comme le bureau de la commission d'enquête l'a décidé, cette audition sera captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié dans le *Recueil des travaux des commissions*, accessible en version papier et sur le site Internet du Sénat.

Agrégée de lettres modernes et diplômée de Sciences Po Paris, vous êtes chroniqueuse au *Figaro* depuis 2012 et à l'émission « Le Grand journal » sur Canal+ depuis 2014. Vous présentez également la revue de presse quotidienne sur Europe 1 depuis 2012.

Spécialiste des questions scolaires, vous êtes l'auteure de deux ouvrages sur l'échec du système scolaire français, le premier paru en 2007, intitulé « *M(me) le président, si vous osiez... : 15 mesures pour sauver l'école* », le second, en 2011, avec ce titre assez inquiétant « *École : le pire est de plus en plus sûr* ».

Dans ce dernier ouvrage, vous imaginez une école de 2020 toujours plus inégalitaire, incapable de transmettre des savoirs et de former des citoyens capables d'esprit critique. Au travers cette « fiction », c'est bien le fonctionnement de l'école d'aujourd'hui que vous semblez remettre en cause...

Dans plusieurs de vos chroniques, vous vous référez à Condorcet qui, selon vous, est le premier à avoir pensé l'école de la République.

À la lumière de votre réflexion sur l'école, vous pourrez sans doute nous éclairer sur les difficultés rencontrées par l'institution scolaire et les mesures qui pourraient être prises pour y répondre.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Natacha Polony prête serment.*

Selon l'usage habituel, je vous propose de nous faire part de vos observations durant une dizaine de minutes, après quoi notre rapporteur, Jacques Groperrin, et les membres de la commission qui le souhaitent pourront vous poser leurs questions.

**Mme Natacha Polony.** – Je remercie la commission d'enquête de m'avoir sollicitée car je considère que la transmission des valeurs républicaines par notre système éducatif représente un enjeu crucial.

Je suis journaliste spécialisée sur les questions de l'éducation et j'ai auparavant enseigné une année dans un établissement de l'éducation nationale puis neuf ans au sein du pôle universitaire Léonard de Vinci.

Une interrogation me taraude aujourd'hui : comment de jeunes gens ayant passé 12 ou 13 ans dans les établissements de l'éducation nationale ont-ils pu devenir des tueurs fanatisés tels que les frères Kouachi, Amédy Coulibaly ou Mohamed Merah, sans que nous n'ayons rien vu venir ?

Paru au début des années 2000, l'ouvrage collectif intitulé *Les territoires perdus de la République* racontait tout à l'avance, mais on n'a pas voulu entendre la parole de ces enseignants et le livre a été mis à l'index.

Personnellement, j'ai pu observer la redoutable conjonction de deux phénomènes que sont la généralisation de l'ignorance et la généralisation du renoncement.

J'ai été confrontée à l'ignorance, parfois presque revendiquée, d'étudiants incapables d'avoir une réflexion élémentaire sur des faits historiques de premier ordre.

J'ai observé le renoncement d'enseignants, réagissant aux exigences de leurs élèves, en allant demander conseil à un rabbin ou à un imam.

La charte de la laïcité ne résoudra rien, si l'école de la République ne parvient pas à nouveau à faire adhérer, non pas seulement les élèves d'ascendance étrangère, mais tous les élèves de France, futurs citoyens, à nos valeurs, à notre culture, à notre civilisation. Cela implique que nous retrouvions la mémoire de cette civilisation, qui tend à s'effacer, non pas tant pour ce qui a trait aux connaissances que pour ce qui concerne les pratiques et les usages.

Or, pour l'heure, les enseignants se refusent à faire cet effort, toute initiative allant dans ce sens étant envisagée sur le mode du soupçon.

L'éducation nationale n'est pourtant pas un service public, mais une institution dont les enseignants sont des fonctionnaires qui devraient s'investir d'une mission particulière de transmission des valeurs de la République. Pourtant la tentative d'introduire dans les concours de recrutement une épreuve intitulée « agir en fonctionnaire de la République » a suscité un tollé au nom de « l'indépendance des enseignants et de la liberté pédagogique ».

Nos enseignants, mal formés sur ces questions, se trouvent désemparés lorsque leurs élèves remettent en cause les valeurs de la République.

À l'origine véritable de l'école républicaine, Nicolas de Condorcet affirmait que la mission première de cette école était de transmettre le savoir universel qui libère, ce qui constitue l'inverse de l'endoctrinement.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je tiens, madame, à vous remercier d'avoir accepté notre invitation. Votre parcours, non seulement d'enseignante mais également de journaliste, présente l'intérêt d'un double constat sur le terrain. Votre réalisme et l'acuité de votre regard sur l'éducation nationale et l'enseignement peuvent nous guider dans nos travaux. Vous rejoignez en cela le rejet d'Alain Finkielkraut du concept de l'ignorance qui permettrait l'émancipation. Un certain nombre de pédagogues ont posé les problèmes de l'éducation avec des mots tels que « révolution copernicienne » ou « mettre l'enfant au centre des savoirs »... Or ce sont les savoirs qui émancipent. Il est regrettable qu'il semble plus facile aujourd'hui, à un enseignant, plutôt que de dispenser un cours structuré, de faire chercher ses élèves pendant des heures, avec le constat, au final, que ces derniers se heurtent à un mur d'ignorance.

Vous affirmez que le rôle de l'enseignant est primordial dans le système éducatif. Nous souhaitons, la présidente et moi-même, mettre en place un code de déontologie à l'instar de celui applicable aux médecins pour consacrer l'engagement des enseignants vis-à-vis de leur métier. L'enseignement au niveau des écoles supérieures du professorat ne mériterait-il pas également une remise en question ?

Le diagnostic d'une perte d'autorité des enseignants vous paraît-il justifié ? Si oui, comment l'expliquez-vous et comment y remédier ?

Dans votre livre « *École : le pire est de plus en plus sûr* », vous regrettez que l'école ne se concentre pas davantage sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux. Comment, selon vous, peut-elle y parvenir ?

Plus généralement, quelles mesures pourraient être mises en œuvre pour lutter contre « le pire » qui, à en croire le titre de votre livre paru en 2011, est de plus en plus sûr ?

**Mme Natacha Polony.** – La perte d'autorité des enseignants est une « vieille lune » qui fait régulièrement l'objet de pétitions de principe, de considérations abstraites. Il faut rétablir l'autorité des enseignants, mais l'autorité arbitraire d'hier ne peut plus, aujourd'hui, s'exercer sur des adolescents de 13, 14 ou 15 ans, pas plus que le châtimement corporel pour l'assurer, et nous ne les souhaitons pas pour notre école.

L'autorité découle naturellement de la clarté de la mission de l'enseignant. À partir du moment où un enseignant a conscience qu'il est dans une classe pour transmettre le savoir, parce qu'il sait, que l'élève, lui, ne sait pas et qu'il est fondamental qu'il apprenne, et parce que c'est sa liberté qui est en jeu, son autorité peut commencer à s'asseoir.

Il m'est arrivé d'entendre, au cours de ma formation en IUFM : « vous avez beaucoup plus à apprendre de vos élèves que vos élèves de vous ». On peut comprendre de manière abstraite qu'enseigner à des jeunes gens nous transforme, que c'est une expérience formidable et qu'il faut réfléchir à la beauté de l'enseignement, mais quand cette phrase s'adresse à de jeunes professeurs qui attendent de la part de leurs formateurs des réponses

concrètes sur la manière d'enseigner, cette phrase est dramatique. Et je n'en ai cité qu'une parmi d'autres...

Je pense qu'il faut « réinstaurer » le professeur dans toute sa dignité, en lui rappelant sa raison d'être. Cela suppose de recentrer sa mission de transmetteur des savoirs fondamentaux. Avec des pédagogies modernes comme le constructivisme, le professeur ne sert plus à rien.

J'ai le souvenir du président de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), en 2000, qui expliquait que l'introduction des ordinateurs à l'école était une invention formidable permettant au professeur de se placer non plus en face de l'élève mais à ses côtés : « *ils regardent dans la même direction, c'est la pédagogie de la "main sur l'épaule"* ». C'est-à-dire que l'élève chemine seul et que le professeur, qui est présent non pas pour le guider mais pour intervenir de temps en temps, se transforme ainsi en animateur. Ce rôle d'animateur du groupe classe a été mis en avant par les IUFM, en leur temps. Rien de tel pour saper l'autorité des enseignants.

L'autorité d'un enseignant découle de la certitude de ce qu'est sa mission mais aussi de la qualité de son savoir. Ma fonction d'enseignante pendant dix ans m'a appris que le professeur devait posséder au décuple sinon au centuple les connaissances qu'il est censé transmettre. L'interdisciplinarité dont on nous parle depuis trente ans ne consiste pas à faire travailler sur deux disciplines en même temps. C'est la capacité d'un professeur à relier le savoir qu'il transmet à d'autres disciplines. Un professeur de français doit connaître l'histoire et la philosophie, un professeur de philosophie les sciences, un professeur de sciences doit s'être intéressé à la philosophie des sciences. C'est par cette qualité du savoir que l'autorité du professeur ne sera pas remise en cause.

Imposer un savoir dogmatique ne suffit pas, encore faut-il être en mesure de pouvoir expliquer. Mon expérience m'a également appris que les différences entre les notions de savoir, d'opinion, d'information, de sentiment, de vérité restaient à définir auprès de jeunes collégiens et lycéens, qui retiennent de la part du professeur l'expression d'une opinion parmi d'autres et non pas celle d'un savoir.

Dans la loi d'orientation sur l'école de 1989, l'article 10 met en valeur la liberté d'expression des élèves à l'école. Le Conseil d'État s'est appuyé sur cet article 10 pour expliquer, lors des premières affaires de voile, que le port du voile n'était pas incompatible avec la laïcité. À partir du moment où l'on considère que l'école est un lieu d'expression de la liberté de l'élève et non un lieu d'apprentissage de la liberté à travers le savoir, on fragilise tout l'édifice et par là-même le professeur qui ne pourra plus imposer son savoir car ce sera un savoir vérifié.

Comment se concentrer sur les savoirs fondamentaux ? En leur accordant de la place. Les problèmes d'échec scolaire au collège et au lycée, dont on constate l'étendue dès l'entrée en 6<sup>e</sup>, et de rejet des valeurs de la République sont liés en partie à la réduction du temps scolaire – en trente ans, un élève de 3<sup>e</sup> a perdu plus d'une heure de cours de français. Si certains savoirs fondamentaux ne sont pas acquis par les enfants dès l'école primaire, les professeurs de collège auront par la suite d'importantes difficultés à combler leurs lacunes.

Il est nécessaire de mettre en place une véritable recherche pédagogique, malheureusement plutôt sinistrée en France, l'Institut national de la recherche pédagogique ayant servi pendant des années à prôner des procédures idéologiques plutôt que de s'appuyer



sur des recherches de terrain. Les méthodes de lecture syllabique, par exemple, sont reconnues actuellement par des spécialistes en neurosciences comme étant les plus efficaces chez les enfants issus de milieux défavorisés. Pourquoi ne pas reconnaître que la méthode globale, au cours préparatoire, donne de mauvaises habitudes aux enfants ? Comment enseigne-t-on la grammaire, l'orthographe, la conjugaison qui ne sont pas, comme je l'ai entendu dire par tant de pédagogues, « la science des imbéciles ».

**M. Gérard Longuet.** – C'est Anatole France qui l'a dit !

**Mme Natacha Polony.** – Oui, si cela est acceptable de la part d'Anatole France, car, derrière ces mots, il y a une pensée fondée sur la connaissance de l'histoire et de la littérature, cela ne l'est pas de la part d'un pédagogue qui prétend remplacer la grammaire par l'observation des mots afin que l'élève puisse en déduire par lui-même la nature. Il est ainsi déconseillé au professeur de prononcer le mot « verbe » avant la deuxième partie de l'année scolaire en CP. N'est-il pas plus simple de dire à un enfant qu'on appelle verbe un mot qui porte l'action dans une phrase ? La différence entre la méthode inductive et la méthode déductive, c'est le nerf de la guerre, car c'est à partir de l'abandon progressif d'un enseignement logique et structuré que l'on se retrouve avec des enfants en carence qui ne maîtrisent pas la langue.

Or un enfant qui ne maîtrise pas la langue ne maîtrise ni la pensée, ni le monde. Il nourrit un sentiment de frustration et de rejet, qu'il exprimera plus tard d'une manière ou d'une autre.

Les méthodes pédagogiques d'apprentissage de la lecture doivent donc être revues, en se fondant sur l'évaluation des dispositifs existant sur le terrain. Des associations travaillent sur ces aspects, inventent des programmes, réfléchissent à des manuels scolaires progressifs. Je ne citerai que l'association SLECC, « Savoir lire, écrire, compter, calculer », et le GRIP, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les programmes. En comparant les manuels produits par ces associations et les autres, on s'aperçoit facilement qu'il n'y a rien de complexe à se recentrer sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux.

Bien évidemment, des arbitrages sont nécessaires. Il est important d'enseigner des problématiques comme la sécurité routière ou l'hygiène, mais là n'est pas la priorité. L'idée d'enseigner le français de manière transversale, dans toutes les matières, qui est restée en vogue pendant longtemps, est une aberration. Il ne sera jamais identique pour un enfant de se voir expliquer une règle de grammaire dans le cadre d'un autre cours, alors même qu'il essaie de se concentrer, et de suivre un véritable cours de français. Arrêtons de compliquer les choses ! Un enfant a besoin de simplicité, de logique. Allons voir sur le terrain les méthodes qui marchent. Les enseignants du groupe SLECC ont d'excellents résultats, et apprennent à lire à leurs élèves avant la fin du CP. Or, un enfant qui ne sait pas lire à la fin du CP a 80 % de chance d'être par la suite en difficulté scolaire, car c'est sur la base d'un socle solide de fondamentaux que l'on peut ensuite déployer les autres savoirs.

Des générations entières sont aujourd'hui perdues. Comment faire pour limiter les dégâts ? L'essentiel est que tous les enfants puissent trouver, à l'école, des enseignements qui les nourrissent et répondent à leur quête de sens et de valeurs. Pour cela, nous devons rétablir des méthodes efficaces, dès le primaire. L'institution doit reprendre conscience de son rôle. Elle se doit également de transmettre un récit national, non pas un endoctrinement, qui ressasse les vieilles images d'Épinal, mais un roman national reconstruit en fonction de notre vision moderne. C'est de cette manière que l'école peut faire comprendre aux enfants, d'où

qu'ils viennent, que ce pays est à eux, et que l'histoire de France, même si elle n'est pas celle de leurs parents, est néanmoins la leur, car leur avenir est en France. Si l'on imagine que l'on va favoriser la cohésion républicaine en enseignant aux enfants ce que l'on croit être leur histoire, on se trompe et on fait même preuve de mépris, car leur peuple est la France. Je vous donnerai l'exemple d'un de mes étudiants de l'université Léonard de Vinci, d'origine antillaise, qui, ayant reçu une mauvaise note sur un devoir d'histoire, m'avait assuré de pas avoir besoin de connaître l'histoire de France car il connaissait déjà celle de son peuple, à savoir l'esclavage. C'est la démonstration que la société nationale est aujourd'hui fracturée !

Cela doit se décliner de manière très concrète dans les classes. Chaque mot que prononce un professeur, la façon de présenter une connaissance, un livre, un texte, a toute son importance. La consolidation des piliers de l'institution doit donc avant tout se traduire par un renforcement de la formation des professeurs.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Madame, je vous remercie pour cet exposé, auquel j'adhère complètement. J'aurais néanmoins plusieurs questions à vous poser.

Premièrement, pensez-vous que l'on puisse reprocher quelque chose aux jeunes enseignants, alors qu'ils ne s'engagent à rien au moment de leur titularisation ? À cet égard, trouveriez-vous farfelue l'idée de leur faire souscrire, à l'image du serment d'Hippocrate, un « serment de Socrate » ?

Vous mentionniez par ailleurs l'importance des méthodes pédagogiques, et j'y suis très sensible. Il est vrai que dans la plupart des cas les enseignants ont recours à la méthode déductive. Or, ces méthodes ne semblent pas toujours efficaces sur des élèves ne disposant pas des capacités suffisantes. Je crois que mixer méthodes inductive et déductive peut être un facteur de réussite. Qu'en pensez-vous ?

**M. Gérard Longuet.** – Je m'associe aux remerciements de mes collègues. Vos propos convergent avec ce que nous observons sur le terrain. Je souhaiterais vous poser une question plus technique sur la lecture. J'ai le sentiment que les générations actuelles sont, depuis une dizaine d'années, des générations du numérique, et ne savent plus lire. Avez-vous des observations sur cette invasion du numérique et sur la façon de la combattre ?

**Mme Natacha Polony.** – Il est évident que l'on ne peut reprocher les difficultés actuelles aux jeunes enseignants, tout simplement parce qu'ils sont eux-mêmes le produit de cette école. Il n'est pas question d'accuser, mais de poser un diagnostic, de comprendre que beaucoup de professeurs souffrent de cette situation, d'être en permanence remis en question par les élèves. Nous devons leur redonner conscience de ce qu'est leur mission, au risque de voir disparaître des savoirs accumulés par des générations de professeurs. Le serment peut être une solution, même si je vois d'emblée la levée de boucliers contre une telle mesure, que certains accuseraient d'un retour vers les heures les plus sombres de notre histoire. Si on s'orientait dans cette direction, il serait indispensable que les représentants des pouvoirs publics rappellent, avec fermeté, qu'un serment prêté à la République ne serait pas la même chose qu'un serment prêté à l'État français à une certaine époque.

Je crains néanmoins qu'un serment ne soit pas suffisant. La question cruciale est celle de la formation qualitative des enseignants. Trop de professeurs sont recrutés avec des savoirs flottants. Il suffit d'aller interroger les jurys de CAPES pour comprendre qu'ils sont

obligés d'accepter des candidats parfois « limite », principalement par manque de candidats. La profession enseignante n'attire plus, car les conditions de travail sont déplorables.

Tant que l'institution scolaire laissera les enseignants être maltraités, injuriés ou méprisés par l'ensemble de la nation, il sera illusoire de prétendre attirer les meilleurs étudiants dans les filières d'enseignement. Cela rejoint d'ailleurs la question de la situation matérielle des professeurs : tant qu'ils ne seront pas correctement rémunérés, la fonction enseignante ne pourra pas être attractive. Les systèmes scolaires qui fonctionnent le mieux sont ceux où le métier d'enseignant jouit encore d'un certain prestige, où il est reconnu et bien rémunéré. Cela est notamment dans le cas dans un système très ouvert, où le redoublement n'existe pas, comme le système finlandais, mais aussi dans un système coercitif comme celui de la Corée du Sud. Les difficultés de l'école dépassent donc largement la question de la nécessité ou non du redoublement...

Sur la question de M. Kennel, il me semble en effet indispensable d'associer les méthodes inductive et déductive. Cela étant, je ne connais pas de professeur qui dispense des cours magistraux, que ce soit en collège ou en lycée. Je suis, de ce point de vue, extrêmement surprise lorsque j'entends la ministre de l'éducation nationale affirmer que l'on ne peut plus faire de cours magistral.

**M. Gérard Longuet.** – Cela n'était déjà plus le cas lorsque j'étais élève !

**Mme Natacha Polony.** – Il suffit de se rendre dans une classe pour constater que plus aucun professeur ne se contente de « débiter » son cours devant ses élèves. Or, la capacité à bien utiliser ces deux méthodes naît de l'expérience. Il faut donc réfléchir à des pédagogies efficaces pour assurer la transmission des savoirs. L'inventivité et la créativité, dès lors qu'elles visent à améliorer cette transmission et ne se concentrent pas sur d'autres questions telles que l'évaluation des compétences, la capacité à s'exprimer à l'oral ou à travailler en équipe, sont évidemment positives. Il me semble, de ce point de vue, qu'il serait utile de prendre en compte le caractère artisanal du métier d'enseignant et de développer une forme de compagnonnage. Comme tous les enseignants, au début de ma carrière, j'ai bénéficié d'un suivi assuré par une tutrice, laquelle d'ailleurs n'avait pas fait l'objet d'une inspection depuis au moins dix ans. Si j'ai pu prendre part, quelques fois, à sa classe, je ne me suis, en revanche, jamais rendue dans d'autres classes. Il m'a donc été impossible de me confronter à d'autres méthodes. Or, il me semble qu'il serait utile de développer l'ouverture des classes. Je suis consciente que, pour les enseignants, cette proposition est extrêmement violente. Tout professeur vit dans la crainte de voir son enseignement jugé par d'autres. Il faut donc travailler à la disparition de cette peur, car c'est en croisant les expériences que l'on parviendra à améliorer les méthodes pédagogiques. Le tâtonnement fait partie du métier d'enseignant. Éric Debarbieux soulignait qu'il était dramatique d'affecter les professeurs débutants dans des établissements difficiles. Certes, les jeunes enseignants peuvent être plus motivés que leurs aînés ou faire preuve de davantage d'inventivité, mais il me semble crucial d'arrêter de les envoyer au massacre. À Épinay-sur-Seine, où j'ai enseigné, tous les jeunes professeurs, notamment des disciplines littéraires, chez qui le sentiment d'appartenance aux « hussards noirs » de la République est peut-être plus marqué, étaient en situation de souffrance. Il est nécessaire de modifier ce système, même si cela risque de fâcher certains syndicats...

La question de M. Longuet soulève en effet un problème dramatique et complexe. Les écrans qui envahissent notre société sont à la fois une chance formidable et une arme de destruction massive pour les enfants.

Si j'avais les clés du pouvoir, j'interdirais les chaînes de télévision pour enfants le matin. En effet, un enfant qui se rend à l'école après avoir regardé des dessins animés est incapable de se concentrer. N'importe quel instituteur vous le dira. Il faut se pencher sur cette question. Mais les écrans peuvent aussi être une chance pour ceux qui ont été bien formés. Or, l'école forme un nombre élevé de mauvais lecteurs qui, parce qu'ils parviennent à déchiffrer les textes, ne sont pas détectés comme tels par l'institution scolaire. Cette situation résulte généralement d'une formation déficiente et de la répétition de mauvais mécanismes consistant, pour l'enfant, à regarder la forme globale du mot, en lire le début et en déduire la suite. Les difficultés rencontrées par ces élèves s'aggraveront plus tard. C'est pourquoi le taux d'illettrisme des jeunes est plus faible que celui des adultes qui ont entre 65 et 70 ans, mais que ce taux augmente avec le temps. Les méthodes d'apprentissage de la lecture constituent donc une problématique centrale qui doit se nourrir des recherches scientifiques de plus en plus nombreuses sur ce sujet.

Pour autant, la confrontation aux écrans ne doit pas être une marotte de l'éducation nationale. Un enfant bien formé pourra rapidement accéder à ce savoir. Il me semble à cet égard nécessaire de dispenser assez tôt une initiation au codage afin de sortir d'une sorte de « pensée magique » consistant à être consommateur de ces objets sans en comprendre le fonctionnement. En revanche, imaginer que l'on va révolutionner l'école par les technologies numériques est illusoire. L'utilisation systématique des nouvelles technologies a un coût et les expériences qui ont été menées, notamment dans les Landes où des ordinateurs ont été fournis à l'ensemble des collégiens, n'ont pas été concluantes. J'ai rencontré le responsable de cette expérimentation qui m'a indiqué que les performances scolaires des enfants n'avaient pas été modifiées, mais que cela avait beaucoup servi à télécharger des jeux...

L'ordinateur peut être utile dès lors qu'il est utilisé à des fins pédagogiques par des enseignants bien formés. En revanche, distribuer des tablettes ou des ordinateurs me semble relever du gadget.

Lorsque j'enseignais à l'université Léonard de Vinci, je demandais à mes étudiants de réaliser des exposés sur des sujets ennuyeux et dont l'énoncé était problématisé. Cet exercice devait me permettre d'évaluer leur capacité à s'investir dans un sujet, à en parler avec conviction tout en évitant l'écueil du copier-coller. J'avais notamment demandé à l'un de mes élèves de traiter le sujet suivant : pourquoi et comment Alexandre le Grand est-il devenu un mythe ? J'attendais une réflexion sur la première mondialisation, la définition d'un mythe, etc. Or, cet étudiant s'est contenté de lire un document dactylographié - dont j'avais pourtant interdit l'utilisation pour éviter tout plagiat - qu'il découvrait en même temps que le reste de la classe et dont je me suis rapidement aperçue qu'il n'était qu'une impression de la fiche Wikipédia d'Alexandre le Grand. À la fin de cette lecture, cet étudiant a proposé de lire un texte, dont il n'était évidemment pas en mesure d'indiquer la source ou l'auteur. Il s'agissait d'un extrait de la vie d'Alexandre par Plutarque.

Cet exemple me semble illustrer le naufrage dont l'ordinateur peut être à l'origine. Laisser les élèves seuls face aux outils numériques, c'est les inciter à la facilité. Le rôle de l'enseignant consiste, à l'inverse, à leur donner le goût du savoir et de la recherche et à leur donner les outils qui leur permettront ensuite de se repérer dans cette « forêt » qu'est Internet. Plutôt que de dépenser des dizaines de milliers d'euros pour équiper les élèves en tablettes, il serait préférable de former les professeurs aux outils numériques, qui peuvent leur être utiles, et de les aider à développer chez leurs élèves la capacité à retranscrire, transformer, réécrire

une phrase. Les enseignants doivent les guider dans la recherche de sources et les pousser à développer un minimum d'esprit critique.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Ma question est en fait une remarque. Au cours des stages que j'ai effectués, j'ai pu constater que certains logiciels pouvaient permettre à des enfants rencontrant d'importantes difficultés de lecture et qui n'osaient pas en parler, par peur du regard des autres, de faire d'importants progrès en leur permettant de répondre seuls à des questions. Je regrette que l'on ait abandonné l'utilisation de ces outils.

**Mme Natacha Polony.** – Ces logiciels peuvent en effet constituer des outils pédagogiques utiles. Mais si ces enfants manquent de confiance en eux, c'est aussi parce qu'ils n'ont pas eu la chance d'avoir les bons enseignants. Cela rejoint la question de la formation des professeurs. Il ne s'agit pas de « victimiser » les élèves, mais notre rôle en tant qu'adultes, le respect que nous leur devons, consiste à leur enseigner l'effort, à faire preuve d'exigence, même si cette exigence doit être bienveillante. Le travail réalisé grâce au logiciel que vous évoquez devrait être celui de l'enseignant qui pousse l'élève à tenter, à ne pas avoir peur de se tromper. Cela nécessite d'avoir des enseignants formés, notamment dans le cadre de la formation continue, qui est largement inexistante, mais il ne faut pas croire que cela va révolutionner le système scolaire.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est levée à 13 heures.*

**Mardi 2 juin 2015**

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche**

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Notre commission d'enquête, qui a déjà procédé à un grand nombre d'auditions, a souhaité entendre Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette audition ne porte pas sur la réforme du collège, qui fera l'objet d'une audition demain après-midi devant la commission de la culture. D'avance, merci de me faciliter la tâche, car je ne voudrais pas devoir refuser des questions sans lien direct avec notre sujet.

**M. Jacques-Bernard Magnier.** – Censure !

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je l'assume. Madame la ministre, entrée au gouvernement en 2012 comme ministre des droits des femmes et porte-parole du gouvernement, vous avez également exercé comme ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports avant de prendre le portefeuille de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche le 26 août 2014, une semaine avant la rentrée des classes.

Je ne doute pas que vous apporterez des réponses concrètes à nos interrogations, éclairant nos travaux sur les menaces qui pèsent sur le système scolaire et sur les solutions

pour refaire de l'école le creuset de notre République. Comme le bureau de la commission d'enquête l'a décidé, votre audition sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié dans le recueil des travaux des commissions, et sur le site du Sénat.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Vallaud-Belkacem prête serment.*

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.** – Merci de cette occasion de faire le point : de nombreux événements ont eu lieu depuis janvier dernier, mettant en lumière certaines fractures qui traversent notre société, dont l'école est à la fois la vitrine et la caisse de résonance. Après les attentats, beaucoup de Français se sont interrogés sur l'école : comment mieux éduquer les enfants afin que pareils événements ne se reproduisent jamais ?

Dans divers établissements, la minute de silence a été perturbée. J'ai réuni la communauté éducative ; et j'ai décidé une « grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République ». En plus de transmettre des savoirs, l'école doit en effet inculquer des valeurs.

Afin que tous les incidents fassent l'objet d'une remontée d'information, nous avons renforcé les procédures de signalement, notamment sur les risques de radicalisation. La coopération entre l'éducation nationale et les services de l'État s'est accrue : au 20 mai, 816 faits avaient été transmis à la police ou la justice, grâce à la vigilance des établissements scolaires qui se sont bien appropriés les nouveaux outils. Les cellules de suivi préfectorales analysent ensuite les faits pour déterminer s'il s'agit, ou non, de cas avérés de radicalisation.

Nous avons donc mis en place le Sivis, système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire, et des enquêtes de victimisation et de climat scolaire. Chaque soir, les chefs d'établissement transmettent aux autorités compétentes les faits problématiques qui se sont produits : les 816 signalements témoignent non pas d'une augmentation des violences mais d'une amélioration de nos statistiques.

La grande mobilisation autour des valeurs de la République est fondée sur l'idée que les enseignants ne peuvent répondre seuls aux défis qui se posent à eux. Nous avons voulu associer les collectivités locales, les associations de parents d'élèves et tous ceux qui sont disponibles pour soutenir ce projet. Grâce à la réserve citoyenne, des citoyens volontaires - ils sont aujourd'hui 4 660 - peuvent intervenir dans les écoles. En outre, à la prochaine rentrée, 5 000 jeunes en service civique seront mobilisés dans les établissements afin d'accompagner les projets des équipes pédagogiques et améliorer le climat scolaire.

Nos consultations ont montré l'importance accordée au principe de laïcité pour protéger les élèves du prosélytisme, des éruptions identitaires et, simplement, garantir une cohabitation harmonieuse. Certains enseignants ne sont pas suffisamment armés pour expliquer à leurs élèves la laïcité. Nous avons décidé de mieux les former. Et un enseignement moral et civique (EMC) sera dispensé dès la rentrée prochaine, du primaire au lycée. En avril et en mai, nous avons formé 1 200 cadres de l'éducation nationale, chefs d'établissement, inspecteurs, conseillers pédagogiques, référents laïcité qui, à leur tour, formeront 300 000 enseignants d'ici la fin de l'année.

Chaque élève, du primaire au lycée, suivra donc 300 heures d'EMC : le programme a été rédigé par le Conseil supérieur des programmes (CSP). Les débats auront

une grande place, pour développer l'esprit critique des élèves. Ce qui leur manque, souvent, c'est la capacité à trier l'information, à bien utiliser les outils numériques. Chaque établissement organisera un parcours citoyen : les élèves participeront à la vie démocratique citoyenne des établissements, prendront des responsabilités, développeront des relations avec les associations. Ce parcours sera valorisé dans leur évaluation.

Il nous est également apparu que bien des élèves avaient un faible niveau d'expression en français. Or, comment défendre ses idées quand on ne maîtrise pas les mots ? Dans les nouveaux programmes, la maîtrise du langage sera prioritaire et une évaluation interviendra au cours du premier trimestre de CE2, afin de vérifier les acquis et d'adapter l'enseignement.

L'objectif de la réforme du collège est précisément de garantir l'acquisition des fondamentaux, dont la langue française. Le développement du travail en petits groupes renforcera la maîtrise de notre langue, la capacité à débattre et à devenir citoyen à part entière.

La grande mobilisation, de janvier à la mi-mai, a dépassé nos espérances puisque 50 000 personnes se sont exprimées, disant leurs attentes considérables à l'égard de l'école mais aussi leur disponibilité. L'école doit s'ouvrir davantage aux parents d'élèves, aux associations et même aux entreprises.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Merci pour cette présentation.

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur.** – Dans votre communiqué de presse du 14 janvier, vous rapportiez 200 incidents lors de la minute de silence. Nos décomptes, sur le fondement des documents transmis par votre ministère comme par les différents rectorats, font état d'un chiffre bien supérieur. En avez-vous eu connaissance ? Faut-il intégrer la dimension antirépublicaine de certains incidents dans les enquêtes sur le climat scolaire ?

Beaucoup d'enseignants et de chefs d'établissements se sentent peu soutenus par leur hiérarchie lorsqu'il s'agit de discipline et d'atteintes aux valeurs républicaines. Comment y remédier ?

Au cours de nos auditions, les insuffisances de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) ont été soulignées. Le futur enseignement moral et civique devrait y remédier mais je déplore l'absence des concepts de « nation » et de « patrie », résultat d'un choix idéologique du CSP, qui ne les considère pas assez « inclusifs ». Qu'en pensez-vous, une semaine après l'hommage solennel à quatre grandes figures de la Résistance ? Comptez-vous rétablir ces concepts ?

En matière de recrutement de personnel à l'éducation nationale, comment intégrer l'impératif de l'adhésion et de la capacité à faire partager les valeurs de la République ? Pourquoi ne pas restaurer une épreuve spécifique au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (Capes), comme l'ancienne épreuve « Agir en fonctionnaire éthique et responsable » ? Dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), une clarification des exigences en matière de laïcité est nécessaire. Les étudiants en M1 et M2B, les « reçus collés », ne sont pas astreints au respect de la laïcité : des jeunes filles peuvent ainsi porter librement le voile au cours de leur scolarité, à la différence de leurs condisciples élèves fonctionnaires en M2. Comment garantir la formation des enseignants à la transmission et au respect des valeurs de la République au cours de la formation initiale ?

Enfin, comment rétablir concrètement l'autorité des maîtres ? Comment remettre du rituel et de la solennité dans la scolarité, afin de lui donner du sens ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Nous avons été avertis de 200 incidents lors de la minute de silence, mais je ne puis affirmer qu'il n'y en a pas eu plus. En revanche, nous avons donné des instructions afin de ne rien minimiser. Nous avons également adressé aux équipes enseignantes et aux chefs d'établissement un livret sur la façon d'identifier les signes de possible radicalisation. La dimension antirépublicaine de certains incidents y est prise en compte.

Chaque jour, le chef d'établissement informe l'inspecteur d'académie des incidents qui se sont déroulés dans la journée. L'inspecteur transmet à l'académie, qui à son tour transmet au ministère, les faits qui lui semblent les plus graves. Certains hésitent à signaler des incidents par crainte que l'établissement soit mal considéré... Nous avons dépêché des cadres aguerris – référents laïcité, inspecteurs – dans les établissements où des incidents s'étaient produits, pour reprendre la discussion avec les élèves. Nous avons dit et répété que mieux valait signaler les incidents que de les passer sous silence.

La généralisation des enquêtes locales de climat scolaire est inscrite dans la réforme du collège. Ces enquêtes ont vocation à nous informer sur le harcèlement, les violences scolaires et les incidents antirépublicains.

Il est bien question de la nation dans le programme d'EMC : le sens républicain de la nation fait partie de l'enseignement, de même que le drapeau national, l'hymne national, la fête nationale ou encore la défense nationale.

J'ai écrit aux présidents des jurys des concours, afin que les thématiques de la laïcité et de la citoyenneté aient toute leur place dans les épreuves.

Je vais réunir les directeurs des ESPÉ dans quelques semaines afin d'harmoniser le tronc commun de la formation initiale : la loi qui a créé les écoles supérieures mentionne un si grand nombre de sujets qu'il en est résulté une hétérogénéité d'un territoire à l'autre. La transmission des valeurs républicaines doit faire partie du tronc commun. Bien sûr, les fonctionnaires stagiaires sont tenus de respecter eux aussi l'obligation de neutralité.

**M. Jacques Gasparrin, rapporteur.** – Mais les « reçus collés » ne le sont pas.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Le concours a lieu en L3. Tant que l'étudiant n'est pas en master, il n'est pas fonctionnaire et n'est donc pas soumis aux obligations de neutralité. L'interdiction du port du voile ne s'impose pas aux étudiantes.

Chaque projet d'établissement devra comprendre une célébration commémorative afin que les élèves puissent travailler sur les rites républicains : il sera ainsi question de transmission des valeurs républicaines et de la mémoire.

**M. Jacques-Bernard Magnier.** – Je suis satisfait par ce que vous venez de dire, madame la ministre. Le groupe socialiste a fait part de son étonnement sur le format retenu pour traiter de ces préoccupations, une commission d'enquête, avec tout le formalisme solennel que ça suppose. Cela nous entraîne parfois sur un terrain glissant. Plusieurs auditions nous ont fait frémir, notamment celles de certains philosophes. D'autres nous ont rassérénés, comme celle de M. Bidar.



L'école a besoin d'apaisement ; les enseignants doivent recevoir une formation ; les programmes méritent des réformes et l'EMC est bienvenu. Les diatribes de notre rapporteur contre le « pédagogisme » m'inquiètent. Les enseignants ont suffisamment à faire avec la pédagogie ! Notre rapporteur évoque une prétendue baisse du niveau scolaire. Pour lui, l'école n'a pas à éduquer mais à instruire.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Posez votre question. Nous n'en sommes pas au débat d'orientation sur nos recommandations.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je voulais planter le décor. Certains excès de langage mettent en cause l'institution scolaire, les enseignants. Comme l'a dit M. Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique, il n'y a pas eu autant d'incidents qu'on a bien voulu le dire. Or, cette commission d'enquête avait été créée pour démontrer le contraire.

**M. Alain Marc.** – Bref, tout va bien !

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je pense, madame la ministre, que vous avez rassuré notre rapporteur. Nous attendons avec beaucoup d'impatience le contenu du rapport pour nous prononcer.

Comment faire comprendre aux élèves et aux parents que le climat à l'école doit être serein, que les questions culturelles doivent rester à la porte des établissements ? Comment affirmer une laïcité stricte tout en accueillant de façon bienveillante tous les collégiens, lycéens et étudiants ?

**M. Jean-Claude Carle.** – Où commence et où s'arrête l'école, madame la ministre ? Les enseignants que nous avons rencontrés nous ont fait part de leurs difficultés, par exemple, au sujet des signes ostentatoires : ils se sentent insuffisamment soutenus par leur hiérarchie et rencontrent des difficultés à l'extérieur des établissements : qu'en est-il des accompagnements pour les sorties scolaires, pour les activités culturelles et sportives ? *Quid* aussi des conseils de classe ?

L'école est une caisse de résonance des soubresauts qui agitent la société, mais elle ne saurait en être tenue pour seule responsable. Le budget de l'éducation nationale se monte à 66 milliards d'euros, tandis que la politique de la ville est dotée de plus de 40 milliards. Ne faudrait-il pas plus de transversalité pour assurer la cohérence d'ensemble ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Les valeurs de la République feront à juste titre partie du tronc commun de l'enseignement dispensé par les ÉSPÉ. Les directeurs seront-ils encouragés à associer des acteurs de l'éducation populaire qui prônent de belles valeurs, comme le respect de l'autre ou la culture de l'engagement ? Ce rapprochement avait été prévu dans la loi de refondation de l'école.

Concernant les évaluations, le Conseil supérieur des programmes a dit l'importance de mêler rigueur, exigence et bienveillance afin que l'élève se sente respecté. Le secrétaire général de l'enseignement catholique nous a confié qu'une annotation telle que « copie nulle » portait à ses yeux atteinte à la dignité de l'élève.

Ne faudrait-il pas prévoir la signature d'une charte d'entrée en profession pour les nouveaux enseignants, à la manière du serment d'Hippocrate que prêtent les médecins ?

Je me garderai bien d'attaquer le concordat, mais dans les départements d'Alsace-Moselle un enseignement religieux est dispensé pendant les heures de cours - sauf celui de l'Islam, d'ailleurs, ce qui en soi pose un problème d'égalité. Ces créneaux horaires ne devraient-ils pas plutôt être consacrés à l'EMC ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – L'école doit être un lieu sanctuarisé, condition d'un climat scolaire serein et de l'apprentissage du vivre ensemble. La charte de la laïcité a été affichée dans tous les établissements scolaires. J'étais hier dans une petite école à Nancy, dans un quartier en zone urbaine sensible, et cette charte, qui prône la cohabitation harmonieuse, était affichée à la vue de tous. Au-delà de cette charte, nous avons décidé de faire du 9 décembre la journée nationale de la laïcité, qui sera célébrée dans tous les établissements.

Notre grand plan de formation à la laïcité servira de base aux relations avec les parents. À chaque rentrée scolaire, ils seront invités à signer le règlement intérieur et la charte pour partager nos valeurs communes. Nous devons veiller à ce qu'enseignants et parents tiennent le même discours, d'où la nécessité de promouvoir la coéducation. Les enseignants et les éducateurs doivent aussi tenir le même langage sur les valeurs de la République et la laïcité : toutes les ressources pédagogiques que le ministère développe pour former les enseignants seront mises à disposition des animateurs périscolaires. Nous y travaillons avec l'AMF dans le cadre des plans éducatifs territoriaux pour les rythmes éducatifs. Il importe de décroïsonner, afin que l'éducation nationale ne fonctionne plus en silo.

Parler le même langage ne signifie pas être sourd au monde extérieur. Luc Chatel avait signé une circulaire interdisant aux femmes voilées d'accompagner les enfants lors des sorties scolaires. Je ne jette la pierre à personne, mais il faut évaluer les politiques menées : celle-ci a eu un terrible impact sur le terrain. Une génération d'enfants s'est braquée contre le principe même de laïcité. Je suis opposée à toute forme de prosélytisme mais je refuse de stigmatiser les parents bénévoles. Les équipes doivent faire preuve de discernement.

En matière de laïcité, discernement est le maître mot. Les règles nationales doivent prendre en compte les réalités du terrain. Ainsi, les parents de cette jeune fille qui se rendait à son établissement en jupe longue ont été convoqués par l'équipe enseignante. Les professeurs estimaient que cette élève perturbait la classe. J'ai soutenu cette initiative car l'attitude de cette jeune fille, effectivement, n'était pas acceptable. Afin de renforcer les capacités de discernement, nous avons prévu des formations initiales et continues pour les enseignants, ainsi que leur accompagnement par des spécialistes. Depuis 2012, nous avons créé dans chaque académie des référents laïcité.

Le ministère de l'éducation nationale soutient les acteurs de l'éducation populaire : nous souhaitons leur implication dans les formations délivrées par les ESPÉ. D'autant que les nouvelles pratiques pédagogiques doivent promouvoir l'interdisciplinarité. Cela se retrouvera dans les programmes. La réforme du collège est un tout : à la rentrée 2016, l'organisation du collège et les pratiques pédagogiques évolueront. Le nouveau diplôme du brevet sera exigeant mais aussi stimulant, car l'évaluation est faite pour encourager et faire progresser les élèves. Il donnera toute sa place à l'oral et au travail en groupe. Il sera en vigueur à la rentrée 2016.

L'idée d'une charte d'entrée en enseignement mérite qu'on y réfléchisse. C'est une excellente idée. Enfin, je souhaite le renforcement de l'enseignement laïc du fait

religieux : le CSP est en train d'y travailler. Les trois monothéismes seront expliqués, avec pour objectif de développer l'esprit critique, non la foi.

**M. Michel Savin.** – Comme vous, nous souhaitons la transmission des valeurs républicaines, la réaffirmation du principe de laïcité et la lutte contre les inégalités.

Dans le cadre de la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République, vous avez prévu 250 millions d'euros en trois ans, dont 71 millions cette année. À quoi servira cette dotation : à rémunérer les 1 200 formateurs ? Les 816 signalements ont-ils été suivis d'effet ? Un accompagnement spécifique de ces élèves a-t-il été mis en place ?

Malgré les attentats de janvier, les incidents graves se poursuivent : certains élèves, mais aussi certains enseignants ne sont plus en sécurité. Y a-t-il un lien entre les 816 signalements et ces agressions ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Votre ministère n'a pas attendu les terribles événements de janvier pour prôner les valeurs républicaines et le principe de laïcité. Nombre d'enseignants font de la transmission de ces valeurs la pierre angulaire de leur action.

Il y a cinq ans, le précédent Président de la République avait affirmé : « personne ne remplacera le prêtre dans la transmission des valeurs ». Je dirai plutôt que personne ne remplacera l'enseignant.

Pourtant, les choses ne sont pas si simples. Ce matin encore, un jeune enseignant en physique-chimie, en région parisienne, a été confronté à un élève qui refusait de procéder à une expérience, au motif qu'elle impliquait de manipuler de l'alcool. Ce professeur va procéder à un signalement mais comment doit-il régir dans sa classe ? Enseigner, c'est un métier exaltant mais de plus en plus difficile : vous avez bien raison de remettre leur formation à l'honneur.

Au-delà des contrevérités que nous entendons sur la réforme du collège, nous sommes nombreux à vous soutenir : le collège est un maillon essentiel de notre système éducatif mais, fragilisé, il doit s'adapter.

**M. Alain Marc.** – La maîtrise du langage est capitale pour manier les concepts et développer l'esprit critique des élèves. L'évaluation en CE2 interviendra trop tard car les dernières années de maternelle et le CP sont déterminants. Ne conviendrait-il pas de faire appel, en dehors du temps scolaire, aux associations et aux acteurs de la politique de la ville ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** – Les 250 millions que nous avons dégagés après les événements de janvier financeront les formations que j'ai évoquées, mais aussi abonderont les fonds sociaux des établissements, pour aider les enfants en situation de pauvreté. En dix ans, ces fonds ont fondu de moitié. Or combien d'élèves ne sont pas habillés, nourris ou équipés correctement... Le malaise à l'école provient aussi de l'absence de mixité sociale et du dénuement de certains élèves. Les programmes de réussite éducative bénéficieront également de cette enveloppe.

Nos efforts de transparence sont réels, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. En 2001, puis à nouveau en 2005, les minutes de silence avaient été perturbées également, mais l'information n'avait alors guère été transmise. En janvier dernier, nous avons tout dit, car c'est la condition pour tout penser. Le rapport Obin de 2004 évoquait la

difficulté dans certains établissements à enseigner certaines périodes de l'histoire : nous ne voulons rien éluder, nous devons répondre à toutes ces questions.

Les 816 signalements ont donné lieu chacun à un examen par les cellules de suivi, pilotées par les préfets. Il n'y a pas radicalisation dans tous les cas, parfois les enfants relèvent plutôt d'un suivi par les spécialistes de l'enfance en danger. La cellule de suivi propose alors à la famille une prise en charge assurée par des professionnels.

J'ai souvent entendu les enseignants dire combien il était devenu difficile d'exercer leur métier dans des classes où règne le relativisme généralisé. Les élèves sont beaucoup plus tentés qu'auparavant de contester ce qu'on leur enseigne. On assiste, par exemple, au grand retour des théories créationnistes, ce qui peut surprendre. Aucune discipline n'est à l'abri, ni l'histoire, ni les sciences, ni les mathématiques. La vraie menace pour les jeunes générations, c'est leur incapacité à trier l'information qui a été démultipliée par le numérique.

C'est pourquoi je suis surprise d'entendre dire, parfois, que l'école devrait se tenir à l'écart des évolutions numériques et fonctionner en « mode avion ». Les enfants sont noyés dans ce monde. Nous devons leur apprendre à s'y repérer, à faire la part entre l'information et la désinformation, à devenir des citoyens numériques. Le plan que le Président de la République a annoncé il y a quelques jours est essentiel : il consacre 1 milliard d'euros sur trois ans à la formation des enseignants au numérique et à l'équipement des élèves et des établissements.

Je crois beaucoup au développement d'un partenariat avec les associations. Grâce aux programmes de réussite éducative, l'enfant qui est entouré de plusieurs adultes bénéficie de leurs regards croisés. Derrière l'échec scolaire, se cachent parfois des causes aussi simples que des lunettes mal adaptées qui empêchent de voir au tableau, ou une alimentation déficiente qui nuit à la concentration. L'ancien directeur général de l'enseignement scolaire Jean-Paul Delahaye m'a remis récemment un rapport sur la pauvreté en milieu scolaire. Des initiatives très simples suffiraient à améliorer la situation, comme d'offrir un petit déjeuner à l'école, par exemple. C'est aussi comme cela que l'on favorisera la réussite et le rétablissement de l'égalité entre les élèves.

**Mme Françoise Cartron.** – Un sondage réalisé auprès des villes de France a montré que 75 % des activités périscolaires mises en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires ont trait à l'apprentissage des valeurs républicaines. Cela prouve le bien-fondé de la réforme. Il faudrait amplifier ce mouvement. Quant à l'apprentissage de la langue, il est essentiel, or il se fait par la communication avec les autres enfants. Le rapport de Jean-Paul Delahaye donne ce chiffre terrifiant de 1,2 million d'enfants pauvres, ces silencieux et ces invisibles qui restent à l'écart des polémiques qui nous occupent. À tous ceux qui dénoncent des valeurs républicaines en perte, j'opposerai qu'elles doivent être vécues plus qu'affirmées. Or, comment les faire vivre dans une école fermée à la mixité sociale ? On enseigne que la République est porteuse des valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, mais certains enfants font surtout l'expérience de la ségrégation scolaire. Comment inverser cette tendance et favoriser une réelle mixité dans les établissements ?

**M. Claude Kern.** – Loin de moi l'idée de faire un procès à l'école et encore moins aux enseignants. Quant au concordat, nous aurons d'autres occasions d'en reparler.

Pour éduquer les élèves à la citoyenneté, on a réservé une heure et demie durant le temps scolaire à l'ECJS. J'ai pu constater que cette mission était souvent confiée à des enseignants en sous-service et non formés à cette mission, avec comme seul critère de combler les trous d'un emploi du temps. C'est un dysfonctionnement auquel il est urgent de remédier, en confiant ce travail aux enseignants que vous formerez - hors du temps d'enseignement, j'espère ?

**M. Patrick Abate.** – Vous évoquiez le relativisme ; je rappellerai la relativité des 200, 300 ou même 400 incidents recensés, par rapport au nombre des collèges et des lycées. Il faut avoir cela en tête si l'on veut raisonner sereinement. Un enseignant un tant soit peu formé aurait su exercer son autorité et transformer la minute de silence en minute de parole pour clore l'incident. Dans un collège compliqué où les élèves, en majorité d'origine musulmane, ne sont pas très sensibles à l'histoire et aux souffrances de leurs compatriotes juifs, un professeur a eu assez d'autorité pour mettre en place et faire fonctionner durant toute une année un programme de théâtre autour d'une pièce intitulée *Les chemins du ciel*, consacrée à la Shoah. Comment consolider l'autorité des enseignants ? Ne faudrait-il pas revaloriser leur formation, leur statut et leur salaire et faire en sorte que ce ne soit pas les plus inexpérimentés qui soient envoyés dans les zones difficiles ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem.** – L'apprentissage du français est une de nos priorités. L'acquisition des fondamentaux ne se résume pas aux évaluations de l'entrée en CE2. Pour éviter que se creusent les écarts de langage, nous encourageons la pré-scolarisation des enfants de moins de trois ans, avec un objectif fixé à 50 % à l'horizon 2017, dans les territoires relevant de la politique de la ville. La démarche engage le ministère de l'éducation nationale tout autant que les collectivités locales. C'est un travail de longue haleine.

Les activités périscolaires peuvent être exploitées pour transmettre les valeurs républicaines. D'où l'importance de travailler avec les collectivités locales et de signer des plans éducatifs territoriaux, car en mutualisant les moyens, on garantira un périscolaire de qualité. Lorsque nous avons reconduit le soutien financier de l'État aux communes à hauteur de 400 millions d'euros par an, avec pour contrepartie l'obligation de signer des plans éducatifs territoriaux, certains invoquaient la difficulté pour les communes à élaborer un tel plan, les démarches administratives trop complexes, etc. On a pourtant déjà dépassé les 10 000 communes signataires, et notre objectif devrait donc être atteint d'ici la fin de l'année.

C'est une évidence : les enfants qui vivent la ghettoïsation et qui n'ont pas accès aux mêmes rêves que les autres peuvent difficilement comprendre ce que sont les valeurs de la République. L'Unesco a publié un rapport sur cette question cruciale de la mixité sociale. Nous devons veiller à prévoir des secteurs de collèges plus larges. Pour calmer les inquiétudes légitimes des parents, il faut également veiller à ce que tous les établissements proposent une offre d'excellence. C'est ce que vise la réforme du collège : on ne peut pas se satisfaire que certaines options soient réservées à certains établissements. Les enquêtes démontrent que tous les élèves auraient à gagner à davantage de mixité sociale et scolaire. Aux pouvoirs publics de l'organiser. Nous procédons de manière pragmatique, en consultant les conseils départementaux et en mettant à leur disposition des outils pour mesurer le degré de mixité sociale et concevoir les moyens de l'améliorer.

L'ECJS n'a pas toujours été très bien traité ces dernières années. Nous avons conçu autrement l'enseignement moral et civique, qui prendra le relais cette année. Alors que l'ECJS était une composante des cours d'histoire-géographie aux programmes déjà bien

chargés, l'EMC bénéficiera d'un créneau horaire propre, à hauteur de 300 heures sur l'ensemble d'une scolarité, je l'ai dit.

Dans l'un des établissements où s'était produit un incident lors de la minute de silence, le principal a invité Mme Latifa Ibn Ziaten. Après l'avoir entendue, les élèves ont demandé à refaire la minute de silence et ont applaudi à la fin. Tout en se montrant ferme, il est important de ne pas se braquer. N'opposons pas un mur aux interrogations des élèves, ce n'est pas cela, la vertu éducative de l'école ! N'hésitons pas, en revanche, à faire appel à d'autres personnes, qui ont un autre regard. D'où le concept de réserve citoyenne.

Pour qu'un enseignant ait de l'autorité, il faut qu'il y croie. Les maîtres ont été mis à mal ces dernières années. Leur rémunération est trop faible. Lorsque nous sommes arrivés en 2012, nous avons paré au plus pressé : la formation, les postes manquants, la pré-scolarisation des enfants de moins de trois ans, etc. La rémunération n'en reste pas moins un sujet important qu'il nous faudra traiter. Les maîtres ont également le sentiment d'être déconsidérés dans le débat public, car ils sont constamment soumis à des injonctions paradoxales, sommés de répondre à toutes les fractures de la société. La responsabilité n'est pas seulement celle des enseignants ; elle est partagée par les pouvoirs publics, les collectivités locales, les parents... C'est cette responsabilité collective qui rétablira l'autorité des enseignants. Aux médias, également, d'en prendre conscience et de se garder de toute caricature.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je vous remercie. Cette audition qui est la dernière de notre commission d'enquête. Nous veillerons à insister dans le rapport sur le respect des enseignants et la nécessité de relativiser les incidents : une minute de silence aurait dû être précédée d'une heure de parole !

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur.** – Soyez remerciée pour votre honnêteté : nous parlions de 200 incidents et vous n'avez pas hésité à faire état des 816 signalements de radicalisation. Vous avez dit qu'il fallait être pragmatiques en ce qui concerne les sorties scolaires, j'en conviens. Mais le fait que des personnes voilées accompagnent des classes en sortie peut donner lieu à des dérives communautaristes et jette le discrédit sur l'école. Je conclurai en reprenant ce que disait M. Obin : il y a dix ans les gens souriaient des incidents, dix ans plus tard des jeunes font le djihad. Nous y sommes, hélas.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Notre commission se réunira le 11 juin pour un débat d'orientation.

*La réunion est levée 17 h 55.*

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

**Jeu**di 28 mai 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnecarrère, président –

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

### **Audition de Mme Rozen Noguellou, Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)**

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Notre rapporteur, Martial Bourquin, ne pourra pas assister à notre réunion. Nous sommes néanmoins très heureux de vous recevoir pour poursuivre nos travaux qui s'organisent en deux temps. Jusqu'à la mi-juin, nous nous concentrerons sur la transposition des trois directives du 26 février 2014, et en particulier des deux directives sur les marchés. Puis, jusqu'à fin septembre, nous élargirons notre réflexion en nous intéressant à l'accès des PME à la commande publique, cher à M. Bourquin, et à l'impact économique du droit de la commande publique.

Nous verrons ainsi si les idées toutes faites se vérifient : la commande publique coûte-t-elle plus cher que l'achat privé par les grandes entreprises et selon quels écarts ? Quel est le coût de la « démocratie » des marchés, c'est-à-dire des procédures de sécurisation pour garantir la transparence, l'accès de toutes les entreprises au marché ou la prévention de la corruption ? Nous ne souhaitons pas être trop techniques, ni réécrire le code des marchés publics. Notre approche est politique et économique. Est-il possible de faire plus simple et moins cher, en améliorant les conditions et les procédures d'achat public ? Est-il possible de faire mieux, en facilitant l'accès de nos PME à la commande publique ? Certains nous disent que c'est déjà fait grâce aux directives, tandis que d'autres affirment qu'il n'y aura jamais de *Small Business Act* à la française ou à l'européenne. Vous nous direz en toute liberté ce que vous en pensez.

Considérez-vous que notre pays a bien ou mal négocié ? Certains se réjouissent que nous ayons pu protéger le modèle français de la concession, d'autres s'inquiètent de ce que les Allemands aient préservé leur modèle sur l'eau. Les représentants de la sphère étatique nous disent que les directives contribuent – enfin – à la simplification, alors que des travaux récents d'universitaires suggèrent l'inverse, car en intégrant au droit des marchés publics des éléments relevant d'autres branches juridiques (droit de l'environnement, droit du travail, etc.) on génère de la complexité. Notre pays est atypique en Europe par le nombre des autorités susceptibles d'y passer des commandes publiques. Existe-t-il des moyens de davantage mutualiser les achats ? Si le groupement est l'avenir de la commande publique, comment le favoriser au niveau de l'État, des collectivités locales et des établissements publics ?

**Mme Rozen Noguellou, professeur.** – Je suis heureuse et honorée que vous receviez l'universitaire que je suis. Je serai en peine de répondre à certaines de vos questions, car nous manquons d'études analysant le coût financier de la commande publique. Il serait intéressant, par exemple, d'avoir une évaluation chiffrée des entreprises françaises qui réalisent des marchés publics et obtiennent des concessions à l'étranger, et inversement des

entreprises européennes qui interviennent en France, afin de mesurer le coût public de ces procédures, en termes administratif et de contentieux et de vérifier que l'ouverture à la concurrence a bien été réalisée au niveau européen.

Le paysage des contrats de la commande publique est extrêmement complexe, en France. Les entités publiques, pouvoir adjudicateur, sont face à un vaste choix de modèles contractuels, chacun ayant son régime juridique spécifique. Il suffit qu'elles se trompent de régime juridique pour que les entreprises évincées de la procédure d'attribution engagent une procédure contentieuse et remettent en cause le contrat, même si ces derniers temps le juge administratif a cherché à sécuriser les contrats passés.

Notre modèle a toujours été caractérisé par une porosité entre le marché public de services et la délégation de service public, catégories auxquelles viennent s'ajouter les baux emphytéotiques administratifs (BEA) - très souvent utilisés pour réaliser des travaux au bénéfice de la collectivité publique - mais aussi les contrats de partenariat public-privé, les modèles qui reposent sur des autorisations d'occupation temporaire du domaine public, les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH), les concessions d'aménagement, sans compter tous les contrats innommés qu'on ne sait pas classer, et que le juge qualifie éventuellement *ex post*. À cela s'ajoute l'absence de code unifié, car le code des marchés publics, ancien et uniquement réglementaire, est complété tantôt par le code général de la propriété des personnes publiques pour les baux emphytéotiques administratifs (BEA), tantôt par le code général des collectivités territoriales pour les conventions de délégation de services publics.

Dans un souci de simplification, le projet de transposition voudrait imposer le modèle européen, binaire, organisé autour des contrats de marchés publics d'une part et des concessions d'autre part.

Ce modèle englobe le code des marchés publics français mais également des entités qui n'entrent pas dans le champ des marchés publics français. Pour corriger ce déséquilibre, une ordonnance de 2005 a dû intégrer dans la définition des marchés publics français les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les personnes publiques *sui generis* qui n'y figuraient pas. En effet, au-delà de l'État et des collectivités infra-étatiques publiques, le droit européen vise aussi les organismes de droit public, c'est-à-dire ceux qui sont contrôlés d'un point de vue capitalistique ou qui sont soumis à un contrôle de gestion, plus lâche que le contrôle financier. Tout notre secteur parapublic entre dans cette catégorie, dès lors que l'entité a une activité autre qu'industrielle et commerciale – notion très large, qui englobe notamment la construction de logements.

Une autre différence porte sur la définition des marchés de travaux. Alors que le code des marchés publics impose que la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage, il suffit, en droit de l'Union européenne, que l'ouvrage construit réponde aux besoins du pouvoir adjudicateur, et que ce pouvoir exerce une influence déterminante sur la construction de l'ouvrage, selon la nouvelle directive. Par conséquent, des contrats comme les baux emphytéotiques administratifs (BEA) étaient classés parmi les marchés publics de travaux en droit européen, mais pas en droit français, car la personne publique n'a pas la maîtrise d'ouvrage. La transposition des nouvelles directives unifie le champ en faisant disparaître la référence à la notion franco-française de maîtrise d'ouvrage. Elle remet en cause la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée de 1985, qui encadrait de manière précise – et sans doute trop restrictive – la maîtrise d'ouvrage public.



Les concessions de services sont la grande nouveauté des directives de 2014, car aucune réglementation n'existait jusqu'alors en droit européen. Le juge européen s'était néanmoins saisi de la question en indiquant qu'en l'absence de directive spécifique, les principes généraux du Traité avaient vocation à s'appliquer pour les contrats de type concessifs, avec notamment une obligation générale de transparence et une publicité adaptée. En France, la loi Sapin de 1993 obligeait déjà les concessions de service public à respecter ce principe de publicité. La nouvelle directive exclut certains services, comme l'eau et l'assainissement, sans que l'objectif poursuivi soit très clair, ni avantageux pour nous. Si certains pays ont argué que l'eau était un bien trop important pour être délégué au secteur privé, il n'en reste pas moins que les opérateurs français sont performants dans ce secteur. La loi Sapin oblige à une mise en concurrence, mais pas l'Union européenne. Poursuivrons-nous dans la voie française en nous soumettant à des règles plus strictes ? D'un point de vue économique, je ne suis pas sûre que nous nous soyons très bien défendus.

La loi Sapin ne réglemente que les conventions de délégation de service public (DSP). En témoigne l'arrêt du Conseil d'État sur le contrat du stade Jean Bouin. La directive est beaucoup plus large, car elle s'intéresse aux concessions de services en général, c'est-à-dire à tout ce qui n'est ni travaux, ni fournitures. Faut-il conserver un double régime en France, avec la loi Sapin pour les délégations de service public, et la directive sur les concessions pour les prestations de services au bénéfice de la collectivité publique ?

Le seuil qui ouvre le champ des obligations européennes en matière de concessions est élevé, notamment pour les services, puisqu'il est fixé à environ 5 millions d'euros. Quant à la procédure de passation, il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Le régime des délégations de services publiques repose sur l'*intuitu personae*, notion à laquelle je ne crois pas beaucoup d'un point de vue juridique. En tout état de cause, la procédure impose que les critères de sélection des candidats soient précisés et que le juge administratif contrôle le choix opéré par la collectivité publique. La directive est très souple sur la procédure : obligation d'une publicité préalable, obligation de motivation une fois le choix opéré, obligation de préciser les critères du choix. Il n'y a là rien de révolutionnaire.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous avons été surpris par la validation dans les directives de l'approche du *sourcing*, selon laquelle pour acheter mieux, il est bon de connaître l'environnement économique dans lequel les opérations doivent se faire. C'est une révolution copernicienne pour nos gestionnaires publics qui s'interdisent de rencontrer les entrepreneurs ou les fournisseurs. Peut-on gérer les directives sans modifier les règles sur le favoritisme, ou bien nous heurterons-nous à une contradiction entre ce qu'autorisent les directives et ce que dit notre droit pénal ? Sans plaider pour l'irresponsabilité des élus, nous ne voudrions pas laisser cours à un jeu de massacre.

**Mme Rozen Nogellou.** – Le délit de favoritisme est défini de manière si large qu'on arrive parfois à des sanctions pénales peu justifiées. Il sera néanmoins difficile de redéfinir cette infraction. Dès lors qu'une simple erreur dans la procédure applicable peut dégénérer en une infraction pénale, la situation est compliquée. Le maître mot doit être de respecter l'égalité de traitement entre les candidats. C'est très théorique, certes, mais c'est essentiel. Avant de passer un contrat, on peut avoir besoin d'études préalables pour identifier les besoins, etc. Or, les entreprises n'ont pas toujours intérêt à réaliser ces études qui risquent de les bloquer ensuite pour l'attribution des travaux. C'est une source de difficulté. En France, le juge pénal peut paraître très rigoriste. Ce n'est pas le cas dans d'autres pays, comme la Grande Bretagne, où le référé précontractuel n'existe pas, ce qui simplifie la situation.

L'autre nouveauté des directives est d'imposer des règles sur la modification des contrats, ce qui ne manquera pas de donner lieu à des interprétations jurisprudentielles et à des contentieux supplémentaires. Le projet d'ordonnance se contente de reprendre les directives avec des règles ultra-précises sur les possibilités d'évolution en cours d'exécution des contrats, identiques pour les marchés publics et pour les concessions – alors que ces dernières sont prévues pour des durées bien plus longues. Le principe est que toute modification substantielle du contrat impose une nouvelle mise en concurrence et un nouveau contrat. Heureusement, nombre d'exceptions ont été prévues, dont la possibilité de prévoir des clauses d'évolution du contrat dans le contrat initial. Reste à voir comment le juge appréciera cela.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Cela revient-il à valider le système des tranches fermes et des tranches conditionnelles auquel nous sommes habitués ?

**Mme Rozen Noguellou.** – Oui, mais pas dans ce cas de figure, car on parle de l'évolution d'un contrat non inscrite dès l'origine, à la différence du système des tranches. On va donc plus loin. Ces questions bien que pointilleuses sont extrêmement importantes : peut-on ajouter de la durée ou non à un contrat ? Demander des prestations supplémentaires ou au contraire en retrancher ? La directive s'intéresse aussi à la résiliation des contrats par la collectivité publique – il y a eu des exemples très médiatisés en France – pour motif d'intérêt général ou pour faute, sans entrer néanmoins dans le détail des conséquences d'une telle résiliation, de sorte que chaque État peut conserver ses solutions propres.

Enfin, ces textes transposent les solutions jurisprudentielles en matière d'exclusion du champ d'application du droit des marchés et des concessions pour les contrats dits *in house*, passés avec des structures contrôlées par des collectivités publiques, et pour les contrats dits de coopération, passés entre personnes publiques. Sur ce point, les directives ont élargi la jurisprudence de la Cour de justice, sans doute sous l'influence de l'Allemagne. On a repris des exceptions importantes aux règles d'application du droit des marchés qui ont justifié en France la création des sociétés publiques locales. Si l'on s'en tient à la directive, certaines sociétés d'économie mixte qui étaient exclues du champ de l'*in house* pourront désormais y entrer.

Quant au nombre d'entités susceptibles de passer des commandes publiques, la situation singulière de la France est liée à ses 37 000 communes et aux nombreux établissements publics présents sur notre territoire. Les autres pays en ont beaucoup moins. La mutualisation de l'achat est une voie d'amélioration qui fonctionne bien pour les fournitures. Pour les travaux, mieux vaut préférer la mutualisation des équipements. Pour les services, la directive autorise des dérogations au champ d'application du marché public, dès lors qu'il y a coopération entre les pouvoirs adjudicateurs. Si une collectivité publique met sa station de chauffage urbain à la disposition d'une autre *via* un contrat de coopération, cela n'entrera pas dans le champ du marché public.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le contrat de coopération échappe au droit du marché public tel qu'il résulte de la directive. Une commune qui dispose d'une restauration scolaire pourra-t-elle en faire bénéficier d'autres écoles du secteur, par exemple un lycée ou un collège privé ?

**Mme Rozen Noguellou.** – Le contrat de coopération ne vaut qu'entre collectivités publiques, entre une commune et la région ou le département, par exemple. Il ne sera alors pas soumis aux règles du marché public. En revanche, si une collectivité vend une prestation à un opérateur privé, elle devient un opérateur sur le marché.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le modèle de l'*in house* s'applique-t-il à tous les établissements publics ? Historiquement, il n'était pas possible d'utiliser la cuisine centrale d'une collectivité locale pour alimenter un hôpital.

**Mme Rozen Noguellou.** – Le cas de l'*in house* vaut pour une coopération institutionnelle, et implique la création d'une structure. Si aucune structure n'est créée, il est possible de passer un contrat avec un pouvoir adjudicateur – un hôpital, par exemple – en vue d'une coopération. Les seules limites imposées sont les règles régissant les interventions économiques des collectivités locales, avec la notion d'intérêt public local.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – On compte en France 130 000 acheteurs publics, soit la moitié du contingent européen. Bien que la situation soit difficilement tenable, nous ne sommes pas en mesure de proposer une organisation administrative qui en limite le nombre. Disposons-nous des outils pour favoriser les groupements, notamment entre État et collectivités locales ? Comment développer la coopération et contourner l'incapacité de notre pays à se restructurer ?

**Mme Rozen Noguellou.** – Les possibilités d'achats groupés sont peu utilisées, sans doute à cause de notre tradition administrative : on n'a pas l'habitude de comparer les coûts.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – La directive n'introduit-elle pas une difficulté juridique ?

**Mme Rozen Noguellou.** – Au contraire. Les directives encouragent les mécanismes de mutualisation entre pouvoirs adjudicateurs. Nous avons les outils juridiques nécessaires pour réaliser des regroupements au niveau intercommunal ; nous n'en avons sans doute pas suffisamment aux niveaux départemental ou régional. Le problème tient aussi au nombre d'établissements publics en France.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Notre rapporteur, Martial Bourquin, n'aurait pas manqué de vous poser la question de l'accès aux PME. A-t-on suffisamment ouvert les marchés publics aux PME ou des progrès sont-ils encore possibles ? Devons-nous faire définitivement le deuil d'un *Small Business Act* ?

**Mme Rozen Noguellou.** – À la française, certainement. Au niveau européen, il faudra faire un choix politique et économique. Les règles sur l'allotissement favorisent les PME. Je reste néanmoins partagée, car les directives consacrent également la notion de marchés de partenariat, or les contrats globaux ne sont pas favorables aux PME.

Il y a une part d'hypocrisie dans les débats. On considère que le modèle « marchés publics » protégerait les PME, quand les contrats globaux et les partenariats public-privé seraient le mal absolu, la personne publique perdant la main et les PME ayant un accès difficile. Les chiffres de l'Observatoire économique de l'achat public montrent que la part des PME dans les marchés publics d'un certain montant est très réduite ; elles interviennent surtout comme sous-traitants, tant dans des marchés publics que des partenariats public-privé.

En général, les difficultés relèvent de la manière dont les contrats ont été rédigés ou négociés ; la personne publique ne se défend pas toujours très bien, et signe parfois n'importe quoi ! Faut-il incriminer le modèle juridique ? L'ordonnance de 2004 sur les contrats de partenariat instaure des types de contrats très compliqués, avec des clauses

impératives. Peut-être aurait-il fallu ne pas prendre modèle sur le régime anglo-saxon. En France, on avait l'habitude des délégations de service public, qu'on appliquait correctement sans que la personne publique ne se sente flouée.

Les directives européennes édictent désormais des règles de protection des sous-traitants, ce qui est dans l'intérêt des PME. Quant à l'idée d'un *Small Business Act* à l'europpéenne, c'est un choix politique qui n'a pas été fait au niveau européen, et qui ne peut l'être en France.

**M. Gérard César.** – Dans quel délai les directives européennes doivent-elle être transposées ? La maîtrise d'ouvrage public dans les marchés de travaux est un problème, dites-vous ? Pourtant, celui qui commande paie, que ce soit le maire ou le président de l'intercommunalité. Enfin, les collectivités territoriales ont l'obligation de publier des annonces légales dans les journaux lors des consultations. Quel est votre avis sur les critères de jugement des offres – délais, prix, offre technique ? En général, on compte 50 ou 60 % pour le prix, l'offre technique et le délai viennent ensuite.

**Mme Rozen Noguellou.** – Les directives doivent être transposées avant le 18 avril 2016. Un projet d'ordonnance sur les marchés publics est attendu à l'été 2015. La transposition de la directive sur les concessions pose davantage de difficultés : si elle n'est pas transposée à temps, la directive deviendra immédiatement applicable avec un effet direct car elle est suffisamment précise. Mais le gouvernement dit réfléchir à l'organisation générale des contrats de concessions et préparer une transposition.

Ce n'est pas la maîtrise d'ouvrage publique qui pose problème, mais la différence entre la définition de la notion de marchés de travaux publics proposée par le Code des marchés publics, qui repose sur la maîtrise d'ouvrage publique, et la définition européenne, plus large, pour laquelle tout contrat de réalisation de travaux publics est un marché public.

De nombreux BEA pour des marchés de travaux ont été signés avant la loi de 1988 sans formalité préalable. Or les collectivités ignorent souvent que ces contrats entrent dans le champ des marchés de travaux publics au sens de l'Union européenne, et qu'elles ont souvent dépassé les seuils... La nécessité de modifier la loi MOP, qui a limité les dérives, aura des incidences qui n'ont, à mon sens, pas été perçues.

Pour les marchés publics, les critères de choix public doivent être hiérarchisés et pondérés, cela ne change pas. En revanche, la directive prévoit que la passation des concessions de travaux ou de services doit donner lieu à information sur les critères de choix, mais n'impose pas de hiérarchisation ou de pondération. Si la collectivité souhaite néanmoins apporter ces précisions, elle devra veiller à les respecter, car le juge contrôlera le contrat à l'aune des critères affichés. Il faut donc bien prendre la mesure de cette contrainte.

La directive sur les concessions pose comme principe que le choix de l'opérateur doit dépendre de l'avantage économique global pour le pouvoir adjudicateur, ce qui comprend des critères économiques mais aussi sociaux ou environnementaux.

**M. François Bonhomme.** – Vous évoquiez l'Observatoire économique de l'achat public. La loi Sapin de 1993 a-t-elle permis à l'acheteur public de faire des économies sur la longue durée ? Peut-on les quantifier ?

Quelles sont les suites de l'arrêt Tropic élargissant les possibilités de contestation de la validité du contrat ?

**Mme Rozen Noguellou.** – Je déplore que nous n'ayons pas de chiffres disponibles sur les gains réalisés grâce aux procédures, très contraignantes, de marchés publics et de concession. Elles ont certes eu comme avantage de prévenir la corruption, mais, en termes économiques, nous manquons d'informations sur le nombre d'entreprises françaises qui obtiennent des marchés publics ou des concessions à l'étranger, et inversement.

L'Observatoire économique de l'achat public fournit des données sur l'évolution, parfois inquiétante, des dépenses, notamment celles des régions, sur l'accès des PME aux marchés publics et sur le pourcentage de marchés comportant des clauses sociales ou environnementales.

L'arrêt Tropic est dépassé depuis l'arrêt Tarn-et-Garonne : la jurisprudence a complètement revu le paysage contractuel. Le contentieux est potentiellement plus ouvert puisqu'on peut attaquer directement le contrat, mais les conséquences que le juge tire de ces contentieux sont désormais très réduites, pour éviter une remise en cause rétroactive des contrats. L'arrêt Tarn-et-Garonne réduit l'accès au juge pour le requérant, non pour le candidat évincé. Le contrat peut alors être soit résilié, soit poursuivi, avec compensation. La même tendance s'observe dans le secteur de l'urbanisme : on cherche à éviter la remise en cause des situations acquises. Même si le requérant peut attaquer plus facilement, les suites du recours étant moins assurées, il y aura moins de contentieux.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le contentieux des marchés publics est un vrai traumatisme pour les élus locaux. Leur nombre paraît pourtant relativement faible. Dispose-t-on de chiffres ?

**M. François Bonhomme.** – Des statistiques sur les sanctions pénales devraient être disponibles.

**Mme Rozen Noguellou.** – Effectivement, le traumatisme tient surtout aux sanctions pénales. Le juge administratif a fermé encore plus la porte du référé précontractuel, qui bloquait toute la procédure. Avec l'arrêt Smirgeomes de 2008, ce contentieux est désormais plus difficile à mettre en œuvre, au grand dam des avocats qui se sont spécialisés dans ce domaine...

La difficulté tient à ce qu'à ce contentieux est associé un risque pénal. Dès lors qu'il s'est trompé dans la procédure, même en toute bonne foi, l'élu tombe sous le coup d'infractions pénales très larges.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Surtout avec les dernières directives.

**Mme Rozen Noguellou.** – Elles changent peu de choses mais simplifient tout de même les catégories de contrats et les régimes applicables.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Merci pour votre intervention. Vous pourrez nous remettre, si vous souhaitez compléter vos propos, une contribution écrite.

## **Audition de M. Antony Taillefait, professeur de droit et de finances publics à l'université d'Angers**

**M. Philippe Bonhecarrère, président.** – Cette mission commune d'information a pour but d'étudier les améliorations possibles à apporter aux procédures de commande publique, selon trois critères : faire plus simple et voir s'il existe un « réservoir » de simplification ; faire moins cher, et évaluer le coût éventuel de la procédure démocratique qui garantit le libre accès, la transparence, la lutte contre la corruption, par rapport aux pratiques d'achat des entreprises privées ; améliorer l'accès aux PME, préoccupation particulière de notre rapporteur Martial Bourquin.

Notre approche n'est pas uniquement juridique – loin de nous l'ambition de réécrire les textes – mais plutôt politique et économique. Nous disposons d'une fenêtre de tir jusqu'au 15 juin pour faire des propositions au gouvernement sur les projets de transposition des directives sur les marchés publics ; nous pourrions ensuite élargir la réflexion jusqu'à fin septembre, notamment sur le sujet des concessions.

Vous pouvez vous exprimer en toute liberté et émettre toute proposition qui vous paraîtrait pertinente, par exemple sur d'autres formes d'achat public liés à l'innovation. Y a-t-il eu des occasions ratées ? Quels sont les freins en matière de groupements d'achat et de mutualisation ? Comment améliorer notre efficacité, sachant que notre pays compte 130 000 entités adjudicatrices, soit la moitié du total de l'Union européenne ?

**M. Antony Taillefait, professeur de droit et de finances publics à l'université d'Angers.** – Le droit des contrats publics ne concerne pas seulement les commandes publiques et va enfler avec la transposition des deux directives sur les secteurs classique et spéciaux. C'est une matière technique, dont les règles évoluent rapidement ; ces modifications sont parfois considérées comme des détails, alors qu'elles ont un effet d'onde, qui désoriente le citoyen ou les élus. J'étais récemment à l'université autonome de Barcelone pour un séminaire sur les conventions d'occupation du domaine public, dont certaines vont basculer dans le champ de la commande publique avec la transposition des directives : nos collègues européens sont eux aussi préoccupés.

Les deux directives Marchés comportent des adaptations techniques intéressantes. Elles multiplient les objectifs assignés à l'achat public et oblige à les concilier, ce qui introduit un assouplissement dans l'interprétation et la mise en œuvre des textes. Ces transformations auront sans doute un effet d'onde sur le droit des contrats publics. À la différence de certains de mes collègues, j'estime que la transposition des directives ne devrait pas remettre en cause notre classification des contrats publics. Nous n'avons pas besoin de faire exploser notre droit des contrats publics en faisant un copier-coller du droit européen.

Les directives apportent de nombreuses adaptations techniques sur les règles de passation ou d'exécution des marchés publics, qui seront facilement intégrées en droit interne. Parmi les innovations intéressantes, citons la procédure concurrentielle avec négociation pour la passation des marchés publics, avec une amélioration du cahier des charges en cours de sélection des candidats et des effets sur les prix, ce qui répond à vos préoccupations. Des innovations sont aussi possibles en matière de dématérialisation.

L'exécution du régime des avenants est améliorée sans grand changement mais la question des cessions de contrats, auparavant plutôt maîtrisée par notre jurisprudence, le sera à l'avenir par les textes communautaires.

La directive brasse généreusement une mixité d'objectifs et de principes de l'achat public. Alors que la législation européenne visait précédemment essentiellement l'ouverture du marché intérieur, assurée par le principe de concurrence, la directive marchés « secteurs classiques » place les objectifs environnementaux et sociétaux et la bonne utilisation des deniers publics au même niveau. Ainsi, la conciliation rogne la portée des principes de publicité et de transparence, et la liberté de gestion des autorités publiques est réaffirmée solennellement par le droit européen. Le préambule de la directive admet l'existence de traditions nationales en matière de marchés publics, de pratiques et d'expériences propres. Bref, en forçant un peu le trait, on dira que la technique des achats publics n'est plus totalement saisie par un ensemble de règles d'inspiration communautaire, et qu'il est possible d'adapter les pratiques.

Les règles européennes concilient des objectifs de niveau comparable. Les nouvelles directives allègent les seuils pour les services sociaux ou spéciaux, et permettent de réserver des marchés à des organisations chargées d'un service public, tout en les encadrant, avec une place dérogatoire pour la négociation dans le cahier des charges des marchés publics. Dans la même veine, lorsqu'il est nécessaire de procéder à une modification substantielle du contenu du marché en cours d'exécution, il fallait précédemment refaire le marché, avec appel public à concurrence. Avec la directive « secteurs classique », la modification substantielle l'est moins qu'auparavant, ce qui devrait permettre d'adapter le cahier des charges.

On avance donc. Il faudra sans doute aller plus loin. J'ai le sentiment que les rédacteurs des directives se défient moins des autorités publiques et administratives qu'auparavant. Ils admettent que le pouvoir adjudicateur peut, même après un appel public à concurrence, améliorer le document pour améliorer l'exécution du contrat, voire le prix. La conciliation des objectifs de l'achat public alimentera les travaux des praticiens et de la jurisprudence, ce qui aura une incidence sur la passation des marchés publics.

Difficile de mesurer l'efficacité de la législation européenne car seul un faible pourcentage des marchés publics nationaux est attribué à des entreprises d'autres États-membres : selon un rapport de la Commission européenne de 2011, les marchés transfrontaliers directs représentent 1,6 % des attributions de marchés dans toute l'Union, en volume financier et en nombre d'entreprises.

La transposition des directives ne devrait pas, à mon sens, remettre en cause les catégories de contrats publics. Le droit interne est devenu un droit des contrats publics spéciaux. Ceux-ci sont complexes et difficiles à distinguer les uns des autres – on est loin d'une classification à la Buffon ! Cela ne me gêne pas car les différentes catégories se recouvrent en partie ; dans le secteur privé, le droit civil et le droit commercial offrent également toute une palette de contrats et d'outils. Les techniques du privé ont été transposées dans le public avec l'adjonction de normes de droit public pour concilier intérêt général et efficacité économique.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Y a-t-il convergence entre les procédures d'achat public et d'achat privé ?

**M. Antony Taillefait.** – Sans ambages, oui. La sophistication est comparable même si des sujétions supplémentaires s'appliquent aux contrats publics. Le secteur privé a davantage développé l'analyse économique du droit, l'évaluation de l'efficacité et le chiffrage des procédures en cours, qui restent à inventer pour l'achat public. Nous pourrions nous inspirer de l'exemple anglo-saxon, où l'achat public se voit assigner des objectifs en matière de célérité de la procédure, de multiplicité de phases, de conditions d'exécution et de modification du contrat, tout cela ayant un coût. L'analyse économique est une information parmi d'autres, qui permet le chiffrage. Un économiste américain a ainsi élaboré des grilles d'analyse et de chiffrage du contrat, ce qui n'a pas été fait en France où l'approche est exclusivement juridique et protectrice, et non économique et managériale. Nous ne sommes pas plus en retard que l'Italie ou l'Espagne, mais devons former des spécialistes ayant une approche d'économiste du coût des marchés publics.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Dans le classement annuel des systèmes juridiques, le système français est jugé peu efficace. Le droit de la commande publique est-il un élément en faveur du droit anglo-saxon dans la compétition juridique ?

**M. Antony Taillefait.** – La comparaison des systèmes ne me semble pas appropriée car même si objectif poursuivi est le même, la place des collectivités publiques, les procédures et la notion d'intérêt général sont différents. Cela ne nous empêche pas de regarder les méthodes de nos voisins et d'engranger des informations. Plutôt qu'une compétition des droits, j'observe plutôt un syncrétisme ; sinon une hybridation, du moins une convergence : des travaux de juristes américains montrent comment notre droit des contrats les aide à améliorer la connaissance de la concurrence et à sauvegarder un certain nombre d'intérêts essentiels qu'ils appellent le bien commun.

Quels sont les différents types de contrats de partenariat existants ? Le partenariat public-privé (PPP) est le financement privé d'un équipement public, avec une maîtrise d'ouvrage privée à la naissance ou durant l'existence de l'équipement, voire une propriété privée. En France, les PPP sont considérés comme des formules contractuelles. Pourquoi avoir laissé subsister des contrats de PPP dits sectoriels après l'ordonnance de 2005 ? Ces contrats sectoriels sont en réalité des contrats inspirés du droit civil, des locations avec option d'achat, des marchés publics globaux, des baux emphytéotiques qui peuvent toujours perdurer. La question n'est pas tant la diversité des techniques contractuelles que les raisons du recours à ce type de contrats. Faut-il ajouter des conditions à ces contrats de PPP sectoriels ? La réponse est oui.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Quels outils nouveaux nous offre la transposition des directives, notamment avec les partenariats d'innovation ? Est-ce intéressant pour les acheteurs publics français ?

**M. Antony Taillefait.** – Les partenariats d'innovation sont une nouveauté. Ils ressemblent aux anciens marchés de définition. Sont prévues des phases successives, assez longues. De quel type d'innovation parle-t-on ? Il faudra une approche au cas par cas, en fonction des partenaires privés, de la recherche publique et de la recherche-développement, mais la question est surtout économique. Les partenariats d'innovation sont sans doute un bon instrument – si la recherche-développement retrouve du dynamisme. Toutefois, c'est surtout le besoin qui doit susciter l'instrument.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Historiquement, la France gère difficilement l'achat de services complexes – souvenez-vous du système informatique



Louvois du ministère de la Défense, véritable catastrophe financière et humaine. Pourquoi de tels échecs de la commande publique dans notre pays ?

**M. Antony Taillefait.** – Le droit des contrats publics n’implique pas, dans le détail et au quotidien, une uniformisation des pratiques. Le service n’est jamais absolument identique aux quatre coins du pays car les besoins et l’urgence varient. Au quotidien, le praticien cherche des assouplissements dans les instruments qui lui sont prescrits. Plutôt qu’une approche uniformisante, mieux vaut laisser des marges d’appréciation et de formalisation au plus près de l’achat, ce qui de fait est le cas.

Comme élu local, je suis préoccupé par l’accès des PME à la commande publique, et je sais combien il est difficile d’expliquer à un chef d’entreprise local pourquoi il n’a pas été retenu. Toutefois, une politique préférentielle de type *Small Business Act* est incompatible avec les obligations résultant de l’accord international sur les marchés publics conclu dans le cadre de l’organisation mondiale du commerce (OMC). Si un régime particulier existe aux États-Unis, c’est qu’ils ont émis des réserves sur l’application de l’accord international, à la différence de l’Union européenne. L’Europe – et notamment l’Allemagne – hésite à émettre des réserves aux accords internationaux, à la différence des pays d’Amérique, ce qui explique que nous avançons très lentement.

En droit interne, l’allotissement est obligatoire pour améliorer l’accès des PME aux marchés publics, avec deux exceptions : en cas de marché de conception-réalisation ou de performance énergétique.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Est-ce une exception française ?

**M. Antony Taillefait.** – Oui, cela relève d’un choix français. Autre exception : lorsque le recours à l’allotissement a un effet potentiellement anti-concurrentiel, mais la jurisprudence n’est pas très claire sur ce critère d’évitement, qui mériterait d’être approfondi.

J’ai également exploré la piste des délais de paiement, qui sont souvent une manière de demander aux PME de faire des avances de trésorerie aux collectivités publiques.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – N’est-ce pas un lieu commun ? Les délais ont été fortement réduits...

**M. Antony Taillefait.** – Oui, le régime a beaucoup évolué. Le problème n’est pas tant le respect global du délai que l’appréciation de son point de départ, qui peut créer des délais masqués. Une collectivité peut prétexter une prestation incomplète pour ergoter sur la date de départ, ce qui sollicite la trésorerie de l’entreprise.

Il faudrait également revisiter la règle dite du service fait : pour certains marchés de fournitures, lorsque la facture définitive est envoyée à la collectivité, elle devrait être immédiatement réglée, à charge pour la collectivité de la contester ensuite pour récupérer d’éventuels indus.

L’article 14 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a enfoncé un coin dans le droit public financier en autorisant les collectivités publiques à écarter le recours au comptable public pour recouvrer certaines recettes ou engager certaines dépenses publiques, lorsque cela est prévu dans un contrat public.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – En quoi est-ce un gain de compétitivité pour la collectivité ?

**M. Antony Taillefait.** – Cela permet d'accélérer l'exécution du contrat et le recouvrement de recettes publiques. D'où un gain en trésorerie. Je parle en tant qu'ancien comptable du Trésor...

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – La question du point de départ des délais relève-t-elle du droit français ou européen ?

**M. Antony Taillefait.** – La directive ne contient aucune norme nouvelle sur le sujet, qui reste à explorer.

J'ai présenté globalement le contentieux contractuel de la commande publique, mais la France a une position originale par rapport aux autres États de l'Union Européenne en raison de la multiplicité des juges compétents : le juge administratif, le juge judiciaire, le juge pénal, le juge de la concurrence, le juge communautaire, le juge constitutionnel peuvent être saisis selon les cas, et les voies de recours sont abondantes, notamment pour les tiers, à la différence du droit allemand. Il existe donc des marges de simplification.

L'office du juge administratif a fait évoluer le droit des contrats en se fondant sur la loyauté des relations contractuelles pour améliorer la stabilité des contrats, mais est-ce source d'économie des deniers publics ? Je ne sais.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Les élus ont le sentiment que le contentieux a explosé. Il y a eu des exemples marquants, mais en réalité, ces contentieux restent assez marginaux. Personnellement, je n'ai pas vécu de nombreux recours, et n'en ai jamais perdu.

**M. Antony Taillefait.** – Les professeurs de droit public ne sont peut-être pas étrangers à cette focalisation sur les contentieux...

Le droit administratif prend ses racines dans le droit des contrats administratifs qui s'est développé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, le Conseil d'État nous invite à imaginer une nouvelle théorie du contrat.

Il y a effectivement peu de recours. D'après une étude thématique, le Conseil d'État n'avait jugé en 2013 que 333 affaires relatives aux contrats publics, représentant seulement 3,4 % des contentieux. Cette proportion ne dépasse pas 3 % aux autres niveaux de la juridiction administrative, et est encore moindre pour ce qui est du volume financier, s'agissant souvent de petits contrats.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Le droit pénal français en matière de favoritisme, qui omet le caractère intentionnel, est-il exceptionnellement sévère ? La directive européenne conduit à légitimer le *sourcing* : l'acheteur public a presque le devoir de faire le tour des entreprises, d'avoir un contact avec le monde économique. Pour les élus, c'est traumatisant : on leur a appris à changer de trottoir à la simple vue d'un chef d'entreprise ! Est-il opportun, nécessaire, de modifier le droit pénal sur ce point ? Peut-on faire du *sourcing* sans tomber sous le coup du délit de favoritisme ? Nous devons y réfléchir à deux fois.

**M. Antony Taillefait.** – Vous avez déployé tout le raisonnement, monsieur le président ! Les principes du code pénal pour le délit de favoritisme peuvent évoluer ; en

Allemagne, les conditions sont moins strictes. Il conviendrait surtout de définir davantage ce qu'on entend par éléments non intentionnels et de fixer dans la loi des critères juridiques au lieu de laisser la jurisprudence dire la règle. Des propositions ont déjà été faites en ce sens, la difficulté est ailleurs. J'ai fait des propositions complémentaires plus techniques dans le document que je vous remettrai.

**M. Georges Labazée.** – Seuls 1,6 % de marchés font intervenir des entreprises d'autres États membres, dites-vous ; il s'agit bien uniquement de marchés publics ?

**M. Antony Taillefait.** – Je vous le confirme.

**M. Georges Labazée.** – Dans mon département, frontalier de l'Espagne, des entreprises espagnoles de BTP viennent, en toute légalité, prendre jusqu'à 25 % des marchés privés, notamment dans le secteur du logement.

**M. Antony Taillefait.** – Je comparais la sophistication de la législation communautaire par rapport à son objectif d'ouverture des marchés.

**M. François Bonhomme.** – En tant que praticien et élu local ...

**M. Antony Taillefait.** – Humble conseiller municipal et communautaire !

**M. François Bonhomme.** – ... vous sentez la double opposition entre le respect de la mise en concurrence et la pédagogie nécessaire envers les opérateurs économiques qui comprennent difficilement les contraintes auxquelles ils sont soumis alors que la collectivité territoriale en tire un bénéfice certain. On atteint la schizophrénie !

**M. Antony Taillefait.** – Je rappelle périodiquement aux entreprises locales que l'on ne peut pas comparer les marchés publics aux marchés privés : les objectifs et les sujétions sont différents. Le degré de sophistication est lié à la mise en forme juridique du respect de la concurrence. Cette approche presque religieuse de la concurrence ne laissait la place à aucun autre type d'objectif. La bonne gestion des deniers publics, le respect des traditions locales sont importants. Un certain nombre de contrats nécessiteraient des adaptations, davantage d'espace juridique. On ne peut pas aller jusqu'à régler la manière dont il faut saluer un chef d'entreprise. L'analyse doit se faire catégorie par catégorie de contrats.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Merci de nous avoir éclairés tant par votre expérience de terrain que par votre réflexion théorique. Vous nous avez ouvert des pistes opérationnelles et chiffrées. Nous retiendrons que les évolutions en cours sont de nature à diminuer la défiance vis-à-vis des autorités publiques. Après la période noire des années 1980 et 1990, on observe un effet de balancier, et on nous reproche aujourd'hui un manque de souplesse vis-à-vis des entreprises. Vous nous proposez de passer de la défiance à la confiance tant pour les pouvoirs adjudicateurs que pour les entreprises. C'est ainsi que nous consoliderons la maison France. Soyez remercié pour ce fil conducteur que vous nous livrez : un système de commande publique fonctionnant dans un climat de confiance.

*La réunion est close à 12 h 25.*

**Jeudi 4 juin 2015**

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président, puis de M. Eric Doligé, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

### **Audition de M. Loïc Aubouin, directeur juridique de Bouygues Construction**

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous poursuivons les auditions de la mission commune d'information sur la commande publique avec M. Loïc Aubouin, directeur juridique de Bouygues Construction. Nos travaux s'organisent en deux temps. Jusqu'à la mi-juin, nous nous concentrerons sur la transposition des trois directives du 26 février 2014, et en particulier des deux directives sur les marchés. Puis, jusqu'à la fin septembre, nous élargirons notre réflexion en nous intéressant à l'accès des PME à la commande publique et aux modalités organisationnelles de celle-ci.

Notre questionnement est économique et politique plus que juridique, même si la commission des lois est représentée au sein de la MCI. Nous ne souhaitons pas réécrire le code des marchés publics ! Comment la commande publique peut-elle participer à un meilleur fonctionnement de l'économie française ? Comment peut-elle être améliorée dans ce but, soit en facilitant la participation des PME, soit en encourageant la conquête par les « *majors* » françaises de parts de marché en Europe ?

Notre approche est pratique et ouverte. Nous vous demandons une contribution très libre sur ce qui pourrait être amélioré pour que notre pays soit plus efficace, plus opérationnel.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Présentez-nous votre entreprise, avant de répondre à une série de questions précises : est-il plus facile de répondre à un marché public qu'à un marché privé ? Quel est le surcoût de la commande publique ? Comme donneur d'ordres, quels sont vos critères de choix de TPE ou de PME et quels sont vos liens avec elles ? Quelle est votre attitude vis-à-vis des entreprises de sous-traitance employant des travailleurs détachés, ce qui pourrait s'apparenter à une offre anormalement basse ?

**M. Loïc Aubouin, directeur juridique de Bouygues Construction.** – Ces sujets importants nous préoccupent quotidiennement. Le groupe Bouygues Construction réunit toutes les entreprises de construction du groupe Bouygues, sauf le secteur des routes, à la charge de Colas, et la promotion immobilière, domaine de Bouygues Immobilier. Le chiffre d'affaires, de 11,7 milliards d'euros, est réparti entre la France, à 49%, en stagnation, et l'international, à 51%, en hausse. Les zones très actives en matière de bâtiment et travaux publics (BTP) sont l'Europe, hormis la France, et principalement le Royaume-Uni et la Suisse, et l'Asie-Pacifique, où la croissance peut atteindre 8 à 10%. Des opérations immobilières très importantes se déroulent en ce moment à Londres, où, comme en Suisse, notre implantation est pérenne. À l'international, nous travaillons surtout sur de grands projets d'infrastructures, tels que des autoroutes en Australie – les perspectives y sont intéressantes –, alors qu'en France, les projets peuvent être bien plus petits, qu'il s'agisse de marchés publics ou de contrats de partenariat. Nos filiales, spécialisées en bâtiment, en travaux publics ou en maintenance, telles que Bouygues Bâtiment Ile-de-France ou Bouygues Énergies et Services, emploient 53 500 collaborateurs dans le monde.

Il est difficile de répondre à votre question, monsieur le rapporteur, sur la simplicité comparée des marchés publics et privés. Les modes de dévolution des marchés publics dépendent du type de contrat. Nous maîtrisons très bien les procédures simples qui peuvent être assez rapides et n'entraînent pas nécessairement des coûts plus importants que le privé. Les contrats de partenariat, comme dans le cas du tribunal de grande instance de Paris, ou les délégations de service public peuvent se révéler bien plus compliqués et onéreux, y compris pour de petites opérations, c'est-à-dire portant sur moins de 30 ou 50 millions d'euros d'investissement, comme des universités ou la cité municipale de Bordeaux – et ce, quel que soit le mode de dévolution. La phase de développement, précédant l'attribution, peut être très coûteuse. Nous devons mener des études préalables très abouties, ce qui représente une prise de risque pour l'entreprise.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – N'existe-t-il aucune convergence entre les procédures publiques et privées ? N'est-ce pas la même mécanique pour les études préalables ?

**M. Loïc Aubouin.** – Dans le privé, la phase de développement très détaillée a lieu après l'attribution et non avant. L'entreprise est assurée de récupérer ses frais de développement. Or dans certaines commandes publiques, le développement peut être très important : le ministère de la défense demande plusieurs projets architecturaux à chaque candidat.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Vous avez dit être très présent en Suisse et au Royaume-Uni. Quelle est la différence avec nos procédures de marchés publics ?

**M. Loïc Aubouin.** – La pratique de la commande publique anglaise est très standardisée. Nombre de contrats sont consultables par tous. La standardisation rend la matrice de risques toujours identique. Les collectivités s'appuient sur une trame de contrats standardisées et tout se joue plutôt sur des critères de performance.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Est-ce un facteur de simplification ?

**M. Loïc Aubouin.** – Oui, puisque nous connaissons la répartition des risques grâce à cette pratique uniforme. En France, les disparités sont très grandes selon les ministères et les collectivités territoriales, notamment sur les conditions en cas d'annulation des contrats. Il faut s'adapter à cette diversité qui se ressent lors des appels d'offres. Certaines collectivités retiennent trois candidats à l'issue d'une offre préliminaire, puis engagent le dialogue compétitif, trois « tunnels » de négociation étanches. Le risque est alors pour nous que la collectivité cherche à synthétiser les points positifs des trois offres. D'autres réunissent tous les candidats autour d'un même projet, l'offre finale portant sur un projet identique. Ces particularités nous empêchent de standardiser nos réponses. Le *business model* varie sans cesse.

Les recours représentent une difficulté, en France. Le Conseil constitutionnel a voulu réserver les partenariats public privé (PPP) à des cas exceptionnels, obéissant à certains critères. C'est un formidable nid à contentieux, la pertinence des critères et leur respect étant toujours contestés. Les contentieux, postérieurs à l'attribution des contrats dans la pratique, posent aussi des problèmes aux banques assurant le financement de ces contrats potentiellement remis en cause. Ils soulèvent aussi la question de l'indemnisation.

Le juge administratif a ainsi annulé les contrats que nous avons signés, pour la cité municipale de Bordeaux comme pour des centres d'entretien et d'intervention des routes, après la réception des bâtiments. L'exploitation et la maintenance prévues dans le partenariat posent problème pour les sociétés qui devaient s'en charger, mais aussi pour le client public.

Les pratiques d'indemnisation varient fortement, ce qui induit des risques différents. Dans le meilleur des cas, nous signons des accords autonomes d'indemnisation. En effet, si le contrat est annulé, la clause d'indemnisation qu'il comporte en est-elle divisible ? L'indemnisation doit pouvoir être traitée séparément en cas de contentieux afin que les partenaires privés aient une visibilité.

- Présidence de M. Eric Doligé, vice-président -

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Lorsque l'on parle de simplification, vous évoquez essentiellement la standardisation. Quelles sont les autres voies ?

**M. Loïc Aubouin.** – La réduction des délais de consultation serait une amélioration. Six ou douze mois de dialogue compétitif représentent déjà un coût pour nous, il est encore plus lourd pour des sociétés plus petites.

Une autre simplification serait d'autoriser les recours jusqu'à la dévolution du contrat, non après. Dans le cas du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, les requérants, des associations d'avocats, contestaient la décision politique du déménagement dans le quartier des Batignolles, dont nous ne sommes bien sûr pas responsables. Mais le seul acte attaquant était le contrat ! Une possibilité de recours dans les deux mois à compter de l'avis d'appel d'offres purgerait les opérations d'un certain nombre de risques. Or, le partage des risques est souvent le point d'achoppement lors des négociations.

La standardisation représente un facteur de simplification, mais tout dépend du standard... L'avantage est que l'on connaît à l'avance la matrice des risques. Le Royaume-Uni s'appuie sur l'idée simple : la personne la plus à même de maîtriser un risque doit le prendre en charge. Les risques financiers doivent être assumés par les banques, et les risques de construction par le constructeur, tandis que la personne publique doit assumer le choix du mode de dévolution du marché. Certains contrats établis dans le cadre du *plan Campus* imposent au partenaire privé d'assumer le risque d'un changement législatif de la fiscalité. Cela lui est extrêmement difficile. Si l'État lui-même ne se sent pas capable d'assumer ce risque-là, les partenaires privés le seront encore moins. Il en va de même pour les banques, qui ne souhaitent pas prendre de risque sur les taux d'intérêt ! Sans aller jusqu'à une standardisation complète comme au Royaume-Uni, la fixation d'une matrice des risques pourrait améliorer l'accès à la commande publique.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Qu'en est-il des sous-traitants ?

**M. Loïc Aubouin.** – Nous sous-traitons une grande partie de nos activités à des petites et moyennes entreprises (PME) en essayant de privilégier le réseau local. La part de sous-traitance à des PME est souvent imposée dans le contrat. Nous ne rencontrons pas de problème particulier, si ce n'est le travail illégal. Nous nous montrons intraitables vis-à-vis des sous-traitants qui ne respecteraient pas les règles. La loi Savary fait peser des responsabilités très lourdes sur les donneurs d'ordre.

**M. Daniel Raoul.** – C'est normal !

**M. Loïc Aubouin.** – En effet. Cela nous conduit à nous montrer très vigilants dans la sélection des sous-traitants, certains n'étant pas suffisamment rigoureux dans l'embauche de leurs salariés. La situation se complique encore lorsque les sous-traitants sont étrangers, l'application des directives européennes sur les travailleurs détachés suscitant des débats juridiques.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Combien de niveaux de sous-traitance pratiquez-vous ?

**M. Loïc Aubouin.** – Nous n'acceptons généralement pas plus de deux niveaux de sous-traitance, parfois trois. Les difficultés naissent des grandes chaînes de sous-traitance où nous perdons peu à peu le contrôle. Nous menons des audits sur nos propres chantiers.

**M. Éric Doligé, président.** – On a évoqué les marchés classiques, sans problèmes majeurs, et les partenariats, pour lesquels les difficultés sont la fiabilité et le risque de recours. Vous avez évoqué la prise en compte du risque législatif ou fiscal. Il est dangereux que l'État reporte ce risque sur son partenaire. Traitera-t-on ces problèmes dans la réforme de la commande publique ? Parviendra-t-on à la simplifier ?

L'objectif est de limiter les contrats de partenariat aux commandes compliquées, mais on risque alors de rencontrer encore plus de difficultés. Quelle est votre vision de l'avenir de ce système de commande ? Si un retard de livraison est lié à un problème chez le commanditaire public, parvenez-vous à le faire reconnaître ? Se dirige-t-on vers une ouverture et une simplification, ou vers une contrainte plus forte avec des montants plus importants ? Sur le dossier du TGI, une sortie élégante est-elle envisageable ? Doit-on se préparer à un problème majeur ?

**M. Loïc Aubouin.** – Le recours contre le TGI de Paris a été introduit juste après la signature du contrat. Les juridictions administratives ont été très diligentes. Le traitement de l'affaire, jusqu'au Conseil d'État, a duré environ un an, ce qui a reporté d'autant les travaux. Le retard a été préjudiciable à l'entreprise, en raison de la démobilitation du personnel, mais surtout à la personne publique, en l'occurrence le ministère de la justice, qui attend son bâtiment.

L'immeuble de la cité municipale de Bordeaux a été livré en juillet 2014, avant l'annulation du contrat de partenariat fin 2014 et l'injonction à la personne publique de résilier le contrat. Dans un cas pareil, il est extrêmement compliqué de s'en sortir élégamment. Nous avons demandé le sursis à exécution. Nous pourrions recevoir une indemnisation pour la construction. Il sera délicat pour la mairie de Bordeaux de gérer des installations de performance énergétique, très techniques, si le contrat de partenariat est résilié. Elle devra soit relancer un appel d'offres, sur lequel nous pourrions avoir un avantage sur nos concurrents en tant que concepteurs et constructeurs, soit laisser le bâtiment se détériorer.

**M. Daniel Raoul.** – Aurez-vous recours sur certains projets à des sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop), c'est-à-dire des partenariats à gouvernance publique, palliant les inconvénients des PPP ? La procédure d'appel d'offres initiale ne comptera plus qu'une étape, depuis la construction jusqu'à la gestion. Si cet outil avait existé dans le passé, avant la proposition de loi sur les Semop que j'ai présentée avec Jean-Léonce Dupont, j'aurais choisi cette forme juridique pour l'usine de traitement des déchets de mon

territoire... Est-ce plus compliqué ou plus simple que le PPP pour vous ? Quels sont les risques pour les collectivités et pour l'opérateur ?

**M. Loïc Aubouin.** – À ma connaissance, nous n'avons pas de projets de ce type, ou alors ils n'ont pas posé de problème. La gestion publique donne aux collectivités territoriales le contrôle, par exemple, des tarifs, ce qui est intéressant pour elles – en ce qui nous concerne, nous ne répondons pas à ce type de consultation. Le contrôle, cependant, est tout aussi rigoureux lorsque la personne publique fixe des objectifs de performance.

**M. Daniel Raoul.** – Certains stades en PPP, comme celui du Mans, ont donné lieu à des dérapages.

**M. Loïc Aubouin.** – Il est évident que des difficultés peuvent apparaître. Je comprends que vous préféreriez être associés à la gouvernance d'un ouvrage.

**M. Daniel Raoul.** – C'est une question de suivi.

**M. Loïc Aubouin.** – Les outils contractuels existants permettent déjà un suivi rigoureux. La grande attention d'un maître d'ouvrage remplace avantageusement une gouvernance intégrée.

**M. Daniel Raoul.** – Le match de la gouvernance intégrée se jouera entre les services juridiques de la collectivité territoriale et ceux de l'opérateur.

**M. Loïc Aubouin.** – Ce type de partenariat n'est sans doute pas adapté aux petites structures.

**M. Daniel Raoul.** – Les grands opérateurs ne s'intéresseront pas aux Semop, mais aux plus grands marchés. Des contrats de maintenance et de gestion sur trente ans se justifient pour des montants de 30 à 40 millions d'euros au minimum. D'autres procédures plus simples existent pour les plus petits contrats.

**M. Éric Doligé, président.** – Quel est votre avis sur la transposition des directives en France : peut-elle être simplifiée ? Pourrait-on rester plus près du texte européen ?

**M. Loïc Aubouin.** – Plus la réglementation nationale s'en rapproche, mieux nous nous portons car nous travaillons dans de nombreux pays européens. Une législation unifiée est préférable pour nous.

**M. Éric Doligé, président.** – Sur quels points s'en écarterait-on le plus ?

**M. Loïc Aubouin.** – Trop de contraintes imposées au maître d'ouvrage dans sa conduite de l'appel d'offre seraient dommageables, tout comme une limitation de la possibilité pour l'opérateur de répondre à tous les lots – l'offre peut être économiquement plus avantageuse si elle est globale.

**M. Éric Doligé, président.** – Vous pensez aux allotissements ?

**M. Loïc Aubouin.** – Oui. La France a tendance à ajouter des exemptions ou des limitations. Sur les allotissements, nous avons transmis en début d'année nos commentaires sur les projets de transposition, comme sur les contrats de partenariat.



**M. Didier Mandelli.** – Quelle est la part du public et celle du privé dans la portion nationale de votre chiffre d'affaires et quelles sont vos projections ? Avez-vous des signes encourageants sur la part du public ?

**M. Loïc Aubouin.** – La part du public est d'environ 47%. Je ne pourrais vous indiquer précisément ici la répartition entre l'État et les collectivités. Nos perspectives sont plutôt à la baisse, du fait du recul de l'investissement public en France. Notre chiffre d'affaires national a du reste légèrement baissé, de 1%, en 2014.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Merci.

**Audition de M. Alain Borowski, président, et de M. Sébastien Taupiac,  
directeur chargé de l'innovation, de l'Union des groupements d'achats publics  
(Ugap)**

**M. Éric Doligé, président.** – Notre mission commune d'information s'intéresse à la transposition des trois directives de février 2014. Nos premières conclusions devront être formulées dans le courant de juin. Nous nous sommes également donné jusqu'à fin septembre pour examiner l'organisation de la commande publique et en particulier l'accès des PME à ces opérations.

**M. Alain Borowski, président de l'Ugap.** – L'Ugap, que je préside depuis 2001, est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui fut créé par un décret du 1<sup>er</sup> juillet 1985. C'est une centrale publique d'achat, qui cherche à satisfaire les besoins de l'État, de ses établissements et de ses opérateurs, des collectivités territoriales et des hôpitaux. Toutes ces entités sont soumises au code des marchés publics, sauf quand elles s'adressent à l'Ugap – qui y est lui-même soumis. Cette dispense de procédure les place face à l'Ugap comme une personne privée face à n'importe quel fournisseur : elles peuvent commander sans publicité ni mise en concurrence obligatoires. Aucune règle, toutefois, ne les oblige à s'adresser à nous, et elles peuvent lancer leurs propres appels d'offres. Aussi ai-je coutume de dire que nos véritables concurrents sont nos clients ! L'excellence, pour nous, est une obligation.

De 450 millions d'euros environ en 2001, le montant de nos commandes a augmenté jusqu'à atteindre 2,147 milliards d'euros fin 2014. Du coup, nous avons pu diviser notre taux moyen de marge par deux, en le ramenant de 10 % à 5 %. Il est parfois plus faible : par exemple, pour une commande de véhicules spécifiques d'un grand ministère, il peut descendre jusqu'à 1 ou 1,5 % si des avances ont été versées.

Les années 2015 et 2016 sont importantes pour notre établissement : nous préparerons et signerons le prochain contrat d'objectifs et de performance (COP), au terme du contrat 2012-2015. Or il est question de créer une direction des achats de l'État, qui remplacerait le service des achats de l'État et serait dotée de compétences fortes. Quel demeurerait le rôle de l'Ugap ? De plus, la création de treize nouvelles grandes régions nous interpelle. Existera-t-il, à terme, quatorze Ugap ? Ou celle-ci doit-elle rester unique et jouer un rôle de centralisation nationale ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Je vous ai déjà auditionné, dans le cadre de mes travaux sur les délais de paiement en tant que parlementaire en mission en 2013.

**M. Alain Borowski.** – En effet.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La transposition prochaine des directives – les ordonnances seront prises rapidement – modifiera les paramètres de la commande publique. En êtes-vous satisfait ou inquiet ?

Notre mission d'information porte notamment sur la place des PME dans la commande publique. L'Ugap a augmenté son volume de commande et divisé par deux son taux de marge. La mutualisation des achats publics en fait baisser le coût. Cela ne nuit-il pas aux PME ? Quel est l'état de votre réflexion sur l'économie circulaire, qui les fait travailler ? Il faut que les quelque 80 milliards d'euros de marchés publics irriguent le tissu local des PME... Favorisez-vous les grandes entreprises ? Question franche !

**M. Alain Borowski.** – En effet ! Voici la situation actuelle. L'Ugap traite 1 800 marchés actifs avec 535 fournisseurs. Environ 65 % de ces fournisseurs sont des TPE ou des PME. Si l'on ajoute les entreprises de taille intermédiaire (ETI), cette proportion monte à 95 %. En d'autres termes, seuls 5 % de nos fournisseurs sont de grandes entreprises. En volume, les commandes passées aux TPE et aux PME représentent, selon les années, entre 20 % et 25 % de notre activité. En comptant les commandes passées aux ETI, ce chiffre monte à 75 %. Cette structure générale a peu évolué au cours des années, alors que les montants, eux, augmentaient. En cinq ou six ans, les PME et les ETI ont donc perçu plusieurs dizaines de millions d'euros supplémentaires. L'évolution est comparable à celle qu'on observe dans les commandes des collectivités publiques, alors même que notre activité est centrée sur les achats de fournitures et de services, à l'exclusion des travaux publics, qui font largement appel aux PME. C'est surtout pour les commandes d'automobiles que nous traitons avec de grands groupes industriels.

Dans chacun de nos cinq domaines de commande – informatique, véhicules, services, équipement médical et équipement général et immobilier – nous achetons conformément à l'économie du secteur. Pour le mobilier, par exemple, les PME ont une part de 85 %. Leur part est moindre pour les véhicules, mais elle est non négligeable, par exemple lorsque nous avons besoin de châssis à transformer pour des véhicules spéciaux. En matière d'équipement médical, elles ont une part d'environ 70 %. En revanche, leur part est relativement faible dans les services, où nos commandes portent surtout sur le secteur de la propreté. En France, en effet, ce secteur est concentré entre quelques très grandes entreprises, qui se sont développées depuis quelques années par croissance externe. Cela dit, cette activité de proximité fait nécessairement appel à des bassins d'emplois locaux.

**M. Sébastien Taupiac, directeur chargé de l'innovation de l'Ugap.** – Pour travailler depuis quinze ans à l'Ugap après avoir été responsable d'achats dans le monde de la santé, je puis vous dire que les objectifs de la commande publique sont pluriels : rationalisation de la dépense publique, performance environnementale et sociale, accès des TPE et PME, innovation, insertion sociale... Les soixante-dix acheteurs de l'Ugap s'efforcent de concilier ces objectifs. Nos 535 fournisseurs représentent environ 600 000 emplois en France, et 62 % d'entre eux sont des TPE ou des PME, qui nous fournissent 25 % du volume des commandes. Nous sommes donc à un niveau satisfaisant d'intégration des PME, au moins pour les secteurs traditionnels. Les secteurs innovants sont peut-être le levier pour accroître encore leur part.

Nous avons tout fait pour intégrer les PME, en développant notamment des allotissements techniques et régionaux fins – qui n'empêchaient pas toutefois les grands

acteurs nationaux de l'emporter lorsqu'ils étaient plus compétitifs. L'Ugap n'utilise jamais le prix comme critère principal. Dans le secteur médical, le niveau technologique et la qualité de service sont systématiquement privilégiés. Le résultat est que les TPE et PME sont à présent bien positionnées, avec parfois une valeur ajoutée par rapport à des grands groupes. Pour accroître encore leur poids, nous lançons une stratégie consistant à repérer celles qui se différencient le plus des grands groupes par l'innovation.

En offrant la dispense du code des marchés publics, l'Ugap est vue comme un outil de simplification par les PME. Nous demandons un règlement par les clients en moins de 30 jours. Nous venons de mettre en place une solution d'affacturage collaboratif avec La Banque postale qui, moyennant une très faible commission, permet un paiement des fournisseurs en quelques jours ouvrés. Pour une *start-up* ou une PME, c'est un atout considérable. Avec ses 27 implantations en France, l'Ugap offre une visibilité importante.

Nous cherchons à favoriser les PME autrement que sur le fondement de leur statut juridique ou de leur situation géographique. D'ailleurs, de nombreux grands groupes étrangers font fabriquer leurs produits en France... L'Ugap a effectué l'an dernier 20 millions d'euros d'achats innovants, ce qui est en-dessous de l'objectif de 2 % fixés aux personnes publiques en matière d'achats innovants. Cette année, ce chiffre s'élèvera à 45 millions d'euros, avant d'atteindre 200 millions d'euros en 2020, soit 6 % à 7 % de nos achats. Cela augmentera la part des TPE et PME : sur les 20 millions d'euros d'achats innovants en 2014, 60 % sont allés à des TPE ou à des PME, contre 20 % du volume d'achat traditionnel.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Pouvez-vous préciser vos propos sur l'achat innovant ?

**M. Sébastien Taupiac.** – Nous nous fondons sur la définition fournie par l'OCDE, reprise dans les directives européennes relatives aux marchés publics : un produit ou un service innovant se caractérise par sa technologie, son impact organisationnel ou son modèle économique. Hélas, il n'existe pas de label indiscutable. L'Ugap a donc mis en place, en lien avec ses partenaires, comme le Groupement coopération sanitaire - Union des hôpitaux pour les achats (GCS-UniHA) pour les centres hospitaliers universitaires, un processus de détection et de qualification, afin d'inciter ses clients à recourir à des produits innovants. Nombre de *start-up* sont des acteurs régionaux auxquels nous offrons une vitrine nationale. Le risque, pour les petites entreprises, n'est pas un excès de mutualisation, dès lors que la professionnalisation de l'achat public progresse. Nous devons veiller aux conséquences de notre politique d'achat : avec 2 milliards d'euros, notre impact est plus grand que lorsque nous en étions à 400 millions d'euros. En échographie, par exemple, nous pesons 70 % du secteur. Nous veillons donc à ce qu'aucun fournisseur n'ait le monopole. Les modèles économiques changent, passant de l'achat au *leasing* : il faut connaître le coût à l'usage... Bref, l'important est de savoir où se situe l'expertise-achat : dans un seul établissement ou dans plusieurs centrales ?

**M. Alain Borowski.** – En effet, il n'est pas possible de discriminer les entreprises selon leur taille ou leur statut juridique. Mais l'innovation est souvent faite par des structures de petite taille. Si l'entreprise réussit à développer son innovation, si elle détient un brevet, nous pouvons conclure un marché négocié avec elle – avant qu'elle ne soit rachetée par un grand groupe. Mais nous pouvons aussi mettre en relation une grande entreprise et une PME innovante.

**M. Sébastien Taupiac.** – Les acheteurs publics maîtrisent relativement bien l’achat standardisé. Pour l’innovation, il existe des remises de prix, des journées de l’innovation, des soirées, des concours... Mais il faut surtout des commandes ! Et des paiements fiables et rapides. Et cela semble difficile, avec près de 100 000 acteurs publics, de différents niveaux d’expertise et de maîtrise juridique des outils de la commande publique. À cet égard, la transposition des directives ne va pas bouleverser grand-chose.

Les PME innovantes rechignent à dévoiler leurs innovations dans de multiples appels d’offres, régis par un impératif de transparence. Leur produit une fois dévoilé, il est attaqué... Il s’agit de 11 000 entreprises, représentant 850 000 emplois : c’est une formidable opportunité de développement économique. Je vais participer prochainement à l’inauguration de la Cité des objets connectés à Angers. Les PME doivent avoir toute leur place sur ces marchés. En revanche, il n’y a pas lieu de se battre pour qu’elles accèdent aux commandes de fournitures de bureau.

**M. Éric Doligé, président.** – Nous avons bien compris votre rôle auprès des PME et des entreprises innovantes. De plus en plus, les collectivités territoriales se regroupent pour créer des centrales d’achat locales – qui peuvent être vos clients. Je l’ai fait dans mon territoire : nous avons prévu de regrouper trois départements, pour un potentiel d’achat de 300 millions d’euros par an. Mais nous avons déjà quelque 500 adhérents et le potentiel d’achat dépasse le milliard d’euros. Que pensez-vous de cette évolution, qui produit des économies substantielles ? Bien sûr, nous ne souhaitons pas non plus pénaliser les PME locales...

**M. Alain Borowski.** – En effet, depuis quelques années émergent des structures d’achat concurrentes de l’Ugap. Elles sont de deux types : certaines se spécialisent par secteur d’activité et opèrent à l’échelle nationale, comme le Groupement coopération sanitaire - Union des hôpitaux pour les achats (GCS-UniHA) pour les CHU, quand d’autres se veulent généralistes à l’échelle d’un territoire. L’Ugap allait-elle se poser en concurrent direct ou collaborer avec ces structures ? Nous avons choisi la deuxième voie.

Par exemple, une structure telle que celle que vous évoquez oriente les commandes vers les entreprises de la région, mais ne peut satisfaire tous les besoins de ses commanditaires. L’achat de véhicules, en particulier, doit passer par une centralisation nationale. Chacun discerne assez vite la meilleure répartition des tâches et nous recherchons une collaboration intelligente avec ces partenaires. Leur existence ne nous semble pas représenter un risque. Nous n’avons jamais autant développé notre activité dans le secteur public hospitalier que depuis que nous avons une convention avec UniHA.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Vos propos nous réconfortent sur plusieurs points.

Les directives, une fois transposées, favoriseront la mesure de l’empreinte carbone, le respect de clauses sociales. Le critère prix ne sera plus qu’un critère parmi d’autres : qualité, innovation, emploi... Ne pensez-vous pas qu’il faudrait faire évoluer la culture de l’achat public dans nos collectivités territoriales ? Pendant des décennies, le prix a été le critère principal. Avec la crise, les collectivités territoriales y sont bien sûr attentives. Mais le mieux-disant vaut mieux que le moins-disant. Élu d’un pays d’automobile, je roule en Peugeot... Quelle est la part des marques nationales ?

**M. Alain Borowski.** – Notre offre de véhicules légers est constituée, sur un même segment, de véhicules de marques différentes, nationales ou étrangères. Le code prévoit en effet des procédures en multi-attribution. La mono-attribution fait davantage baisser le prix, mais la multi-attribution permet de sélectionner plusieurs industriels. Dans les commandes importantes de véhicules, seule la multi-attribution assure la sécurité des approvisionnements. Nous pesons autant sur le marché automobile que Volvo, le volume de nos commandes fait que beaucoup d'industriels y répondent. Or nous devons livrer nos commanditaires sans aucun retard. Ford, Peugeot et Renault ont été retenus. Les commandes ne s'adressent pas prioritairement à Ford, même si celle-ci a été classée première lors de la procédure de consultation...

**M. Sébastien Taupiac.** – Et de loin !

**M. Alain Borowski.** – Il existe des entreprises françaises dont les modèles ne sont pas, pour l'essentiel, fabriqués en France. La Toyota *Yaris*, inversement, est fabriquée à Valenciennes... Dès lors, comment identifier précisément quelles entreprises méritent un label « *bleu-blanc-rouge* » ? Ce ne sont pas forcément les entreprises à capital majoritairement français...

**M. Sébastien Taupiac.** – La mutualisation est inéluctable à tous les échelons. La question n'est pas de savoir quelle échelle préférer, mais d'assurer l'efficacité et le professionnalisme de chaque structure. Avec 100 000 acheteurs publics, la mutualisation n'est pas un risque mais une nécessité si l'État souhaite vraiment utiliser la commande publique comme un levier économique et technologique : il est plus facile de piloter quelques centaines d'acteurs professionnels que 100 000 acheteurs disséminés sur tout le territoire, qui ne peuvent plus se tenir au courant de toutes les avancées ni disposer des ressources humaines pour cela.

La commande publique s'est focalisée sur les prix par manque d'expertise-achat : il est plus facile d'acheter du prix que de combiner finement des critères. Le moins-disant a pris le dessus sur le mieux-disant. L'Ugap à l'inverse se concentre aujourd'hui sur le coût total de possession, dont l'évaluation nécessite des compétences d'expert. Les progrès passeront par la professionnalisation des acheteurs, par la reconnaissance de leur métier. À l'Ugap, nos 70 acheteurs passent un tiers de leur temps sur le terrain, à faire des études de marché. Chaque acheteur doit se spécialiser sur un secteur.

Tant que notre valeur ajoutée sera là, nous n'aurons pas à nous inquiéter. Notre modèle d'achat pour revente est unique en Europe. Chez nos voisins, le recours à une centrale souvent unique est obligatoire. La mutualisation n'y a pas eu les effets dommageables que nous redoutons parfois. Si bien que les pays européens observent notre modèle avec intérêt.

Mutualiser le traitement des factures et des paiements serait utile également.

Nous allons progresser sur nos critères de choix. Nous nous positionnons actuellement sur un marché d'éclairage public à partir d'un modèle d'ampoule innovante, économe. Bien sûr, il faut que les acheteurs publics fassent aussi progresser leurs critères en intégrant l'innovation, l'intégration sociale et le coût environnemental dans leur évaluation de prix.

**M. Alain Borowski.** – La création de régions qui auront, pour certaines, le même pouvoir d'achat qu'un petit pays européen ne sera pas sans conséquence. Nous devons donc

faire des propositions de services à ces nouvelles collectivités, qui souhaiteront peut-être travailler avec nous. Il résulte de nos entretiens avec des responsables régionaux qu'un élément décisif sera la capacité de l'Ugap à inscrire dans son catalogue les productions d'entreprises innovantes identifiées sur un plan régional afin de les exporter dans d'autres régions. Or l'Ugap sait faire cela. Nous fournirons aussi des offres nationales inaccessibles à des structures régionales. Enfin, sur des secteurs où l'Ugap est la plus performante, elle pourra intervenir. Nos outils de suivi seront aussi mis à contribution.

**M. Éric Doligé, président.** – Merci. Dans le secteur de la santé, avez-vous des commanditaires privés ?

**M. Sébastien Taupiac.** – Uniquement des organisations à but non lucratif. Bien sûr, le rapprochement entre structures publiques et structures privées dans l'offre de soins entraîne à s'interroger comme vous le faites.

**M. Éric Doligé, président.** – Parmi les adhérents de la centrale d'achat de mon territoire, il y a des entreprises privées.

**M. Alain Borowski.** – Le code des marchés publics prévoit cette possibilité, par la technique du groupement de commandes. Nous avons mis ce dispositif en place lorsque nous avons lancé, avec la Poste, l'appel d'offres pour les véhicules électriques. La seule condition est que les procédures d'achat soient bien soumises au code des marchés publics.

**M. Éric Doligé, président.** – Je vous remercie.

### **Audition de M. François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

**M. Éric Doligé, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir. Vous dirigez la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer au sein du ministère de l'écologie. Cela couvre, si l'on prend en compte le ministère et ses opérateurs, un champ très important de la commande publique.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Jusqu'à présent, les principaux acheteurs publics comme la SNCF qui relèvent de l'ordonnance du 6 juin 2005 échappaient au principe d'allotissement des marchés. La transposition des directives « marchés » prévoit de leur étendre ce principe. Quel sera l'impact sur vos pratiques ? Pouvez-vous nous préciser les principes qui guident vos choix en matière d'achats publics ? Enfin, comment entendez-vous favoriser l'accès des PME à la commande publique dans les transports ?

**M. François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.** – La DGITM couvre l'ensemble des moyens de transport à l'exception du transport aérien, qui relève de la direction générale de l'aviation civile. Elle assure la tutelle des acheteurs publics les plus importants, dans un secteur où les infrastructures sont particulièrement coûteuses. Sa tutelle, plus ou moins étroite en fonction du degré de libéralisation du secteur, couvre les plus gros acheteurs publics, les maîtres d'ouvrage des infrastructures, les acheteurs de véhicules comme la SNCF et les opérateurs du transport routier.

Les montants les plus importants relèvent de l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport en France), qui consacre environ 2 milliards d'euros par an à l'achat d'infrastructures. Celui-ci passe par le ministère pour les routes, SNCF Réseau pour le ferroviaire et Voies navigables de France (VNF) pour les voies navigables.

La DGITM alloue également des subventions aux collectivités territoriales pour l'achat de trams ou de bus, dans le cadre de la mise en place de transports en commun en site propre. Concernant vos interrogations sur nos modes d'achat, je préfère vous renvoyer au secrétariat général du ministère, qui sera mieux à même de vous répondre.

S'agissant des routes, le ministère conduit les achats publics à travers les onze directions interdépartementales des routes (DIR), dont chacune gère de 600 à 1 000 kilomètres de routes nationales. En effet, en 2006, lorsque l'État a cédé la gestion du reste du réseau aux conseils départementaux, il a conservé 12 000 kilomètres de routes nationales, autoroutes urbaines et grandes routes telles que la RN10 ou la RN20.

L'activité se divise entre la construction de nouvelles routes et l'entretien du patrimoine existant. Dans le premier cas, la procédure est lourde. À partir de la concertation préalable aux termes de l'article L300-2 du code de l'urbanisme ou, pour les grandes infrastructures, du débat public et de l'enquête publique pour les expropriations, cette phase peut durer plusieurs années, voire plusieurs décennies. C'est le cas du projet de l'A45 entre Lyon et Saint-Étienne.

Une fois le projet bien défini – en général au moment de l'enquête publique – l'acheteur doit choisir entre la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), la concession, la délégation de service public (DSP), le partenariat public-privé (PPP). La DGITM est en mesure de traiter l'ensemble de ces options. Nous avons notamment noué une relation de travail constructive avec la mission d'appui aux partenariats public privé (Mappp) du ministère des finances. La gestion des DSP et des concessions autoroutières nous conduit également à entretenir des relations quotidiennes avec les délégataires, dans un dialogue plus ou moins harmonieux. Enfin, nous travaillons avec le ministère des finances à la bonne transposition des directives, afin d'affiner la réglementation nationale.

La procédure la plus traditionnelle est celle de la loi MOP. La procédure est conduite par les directions régionales de l'environnement, de l'achat et du logement (Dreal) ; ensuite, le ministère lui-même assure la maîtrise d'œuvre des travaux. Les services d'ingénierie des DIR établissent les tracés, les profils en long, les plans de travaux, etc. Pour les parties les plus techniques, comme le calcul du ferrailage ou de la précontrainte, nous nous appuyons sur le pôle infrastructures du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Spécificité française, la maîtrise d'œuvre en régie par l'État n'est pas sans entraîner des frictions avec la fédération Syntec des bureaux d'études. Pour le moment, le ministère privilégie néanmoins cette solution, qui reste la moins chère et donne une connaissance précieuse du patrimoine. La part des travaux sur l'existant augmentent à mesure que le réseau routier vieillit. Trop de sous-traitance éparpillerait et effacerait peu à peu cette connaissance.

Les achats d'entretien sont effectués par les DIR, pour l'essentiel à travers la commande publique. Pour des travaux comme l'entretien et la réparation des ornières, la procédure retenue est le marché à bon de commande. Pour des chantiers plus importants, nous

avons recours à l'allotissement. La conduite de l'achat par les DIR garantit un suivi du chantier que l'administration centrale ne serait pas en mesure d'assurer.

Pour les fournitures d'entretien des routes, comme le sel en hiver, nous passons des appels d'offres, en général avec d'importants prestataires tels que le groupe Salins du midi. Pour le matériel d'équipement, saleuses, faucheuses, épareuses, nous passons par l'Ugap. Signalons enfin deux contrats de partenariat passés par la DGITM pour l'exploitation routière. Le premier porte sur la rénovation de l'ensemble des centres d'exploitation abritant les agents et le matériel. La procédure a été lancée il y a cinq ou six ans par le ministère. Le PPP que nous avons passé a été attaqué par Syntec, qui a gagné en première instance. Le tribunal nous a donné tort car nous avons opéré conformément à l'ordonnance étendant les PPP, mais avant la publication de celle-ci. Cette anticipation nous expose à une attaque sur la forme, même si nous respectons le droit actuel. Si l'État perd, nous devons reprendre les centres en régie et indemniser le sortant.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Avez-vous des indicateurs qui vous renseignent sur la place des PME dans la commande ?

**M. François Poupard.** – Nous n'avons pas de tableau de bord central, mais cet indicateur est suivi au niveau des DIR. Les PME sont majoritaires car nous conduisons beaucoup de petits travaux. En revanche, les infrastructures nouvelles impliquent des délégations de service public avec des financements structurés, ce qui tend à exclure les PME.

Le deuxième partenariat a été passé pour la construction du contournement Est de Marseille, la N2, destiné à décongestionner la ville. Pour enfin mener à bien ce chantier – la tranchée est ouverte depuis les années quatre-vingt – nous avons basculé de la maîtrise d'ouvrage publique au PPP. Le centre d'exploitation sera construit par le prestataire mais, originalité, la gestion des flux sera assurée par des agents de la DIR, installés dans le centre du prestataire et utilisant les outils qu'il mettra à leur disposition. Cet exemple montre que la DGITM a développé une technicité pointue sur toute la palette des contrats possibles, à financement public ou privé.

Dans le domaine du transport ferroviaire, le principal acheteur est SNCF Réseau, qui prendra le relais de RFF et SNCF Infra à partir du mois de juillet. Les 50 000 cheminots assureront l'entretien et la maintenance du patrimoine ; la filiale de la SNCF louera les sillons. Les achats publics relèvent principalement de l'entretien : rails, câblages, aiguillages, contrôles-commandes, etc. Le ferroviaire reste géré principalement en régie, conformément à une tradition très française qui touche aujourd'hui à ses limites. La vétusté du réseau engendre d'importants problèmes de sécurité, comme l'accident de Brétigny-sur-Orge, causé par la défaillance d'une éclisse et un défaut organisationnel, l'a montré voici deux ans. Le président de SNCF Réseau, Jacques Rapoport, envisage donc l'intervention de prestataires privés.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – En partie ou en totalité ?

**M. François Poupard.** – Il serait difficile d'annoncer aux cheminots que leurs tâches d'entretien seront entièrement reprises par le privé ! Les prestataires seront sollicités en fonction de l'urgence, des lots et des corps d'État concernés. Il existe ainsi un véritable « *trou de compétences* » dans la signalisation ferroviaire, car les mainteneurs de la signalisation sont actuellement absorbés par la mise en service prochaine des quatre nouvelles lignes de TGV. L'alternative était donc la suivante : soit l'embauche – impensable – de centaines, voire de



milliers d'agents, soit le recours à une commande publique. C'est une équation complexe, qui réclamera une grande finesse dans la gestion du social.

Syntec et des groupes du BTP sont intéressés, dès lors qu'ils ont une visibilité sur plusieurs années. Nous travaillons à une convention cadre. L'enjeu est important : si un nouvel accident devait survenir, le public ne comprendrait pas que la SNCF n'ait pas mis en œuvre les compétences qui auraient permis de l'éviter.

Pour la maîtrise d'ouvrage des nouvelles infrastructures, les différents outils de la commande publique sont utilisés. Pour les réparations, le cadre est celui de la maîtrise d'ouvrage publique mais des travaux d'ampleur comme ceux de la ligne Sud Europe Atlantique (SEA), d'un montant de 7 milliards d'euros, font l'objet de DSP. Seuls les grands groupes tels que Bouygues et Vinci sont capables de répondre. En revanche, les chantiers locaux sont accessibles aux PME.

Les chantiers aux frontières font l'objet de montages particuliers. Ceux des lignes Lyon-Turin et Perpignan-Figueras sont pilotés par des sociétés *ad hoc* binationales, ce qui nécessite des adaptations réciproques. Ainsi, contrairement à nous, les Italiens n'hésitent pas à inscrire certaines entreprises sur une « liste noire » !

L'établissement public chargé du transport fluvial, VNF, possède des compétences de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation de réseau. Son effectif de 5 000 agents est constitué d'ingénieurs et, en beaucoup plus grand nombre, d'éclusiers.

Les marchés d'entretien et d'exploitation, comme la réparation d'une écluse, sont passés en petits lots et généralement attribués à des PME locales. Les grands barrages sont confiés à des entreprises plus importantes. Le Rhône constitue un cas particulier, il est géré non par VNF mais par la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et son cours est émaillé d'ouvrages de grande ampleur.

Dans le cadre d'un plan de rénovation rapide de l'ensemble des barrages, VNF a passé un PPP assorti d'un remboursement échelonné. L'Epic traverse d'importantes difficultés budgétaires – il dépend principalement pour son financement de l'apport public. L'enjeu pour le réseau réside d'abord dans le maintien du patrimoine en l'état, faute de quoi la navigation serait remise en cause.

Nous travaillons également à des projets de nouvelles infrastructures : la liaison Bray-Nogent-sur-Seine, ou le canal Seine-Nord, dont le budget s'élève à 5 milliards d'euros. Naturellement, ces deux chantiers sont confiés à de grandes entreprises.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Quand vous choisissez Vinci ou Bouygues, votre cahier des charges impose-t-il des exigences relatives à la sous-traitance ? Je songe en particulier au recours aux travailleurs détachés.

**M. François Poupard.** – C'est une pratique de plus en plus fréquente. Dans les plus gros chantiers, l'acheteur public insère des clauses qui vont plus loin que la réglementation sur les questions sociales ou l'embauche de salariés locaux. Tous nos cahiers des charges en matière routière rappellent la réglementation sur les travailleurs détachés : les entreprises doivent montrer patte blanche. Généralement, les grands groupes avec lesquels nous traitons répondent à ces exigences. Le contrôle de terrain est plus difficile.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Dans le cas du TGV Rhin-Rhône, ces clauses sociales ont très bien fonctionné.

**M. François Poupard.** – Les grandes entreprises se montrent de plus en plus attentives à ces problématiques.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – En revanche, les deux grands groupes présents sur un chantier d'hôpital public ont eu une attitude très différente. L'un a travaillé avec des PME exemplaires, tandis que l'autre a eu recours à des sociétés étrangères employant beaucoup de travailleurs détachés. Qu'en est-il pour vous ?

**M. François Poupard.** – Les travaux publics et le bâtiment sont deux secteurs assez différents. Pour les gros chantiers, très capitalistiques, nous travaillons principalement avec les grands groupes. Le principal problème que pose la sous-traitance est le recours massif à l'intérim ouvrier. Les contrôles sont difficiles, même si nous collaborons avec l'inspection du travail. L'application de la réglementation dépend davantage de la personnalité du chef de chantier que du groupe auquel il appartient.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Un grand nombre de choses se décident au stade de l'appel d'offres et de la fixation des critères de choix. Plutôt que chercher le prix pour le prix, il convient d'imposer des critères exigeants pour éviter les dérives.

**M. François Poupard.** – Je n'ai jamais vu de moins-disant dans les grands chantiers. Ce sont des opérations très complexes, avec un cahier des charges détaillé et fort volumineux.

Sur ce type de chantiers, les entreprises prestataires sont généralement certifiées ISO 9000 et en mesure de satisfaire les clauses sociales. Le principal enjeu porte sur le contrôle concret. Le chantier SEA entre Tours et Bordeaux par exemple s'étend sur 350 kilomètres et doit durer trois ans. Une attention soutenue est indispensable, d'autant que les maîtres d'ouvrage ne sont pas outillés pour le contrôle de l'intérim et ses pratiques parfois limites. C'est la raison pour laquelle nous travaillons avec l'inspection du travail.

**M. Éric Doligé, président.** – Je vous remercie pour cet éclairage sur ce secteur très monopolistique. Les clauses sociales sont devenues banales dans les grands appels d'offres. La difficulté porte généralement sur le contrôle. Néanmoins, on constate souvent à l'arrivée que la barre a été placée plus haut en pratique que dans les clauses de départ. Preuve que ces exigences étaient une bonne idée !

**M. François Poupard.** – Un dernier mot, sur l'actualité. Vous n'ignorez pas que le Gouvernement a signé un protocole avec les concessionnaires autoroutiers afin de modifier les contrats historiques et de garantir au concédant un meilleur contrôle. La loi Macron prévoit aussi un abaissement du seuil de mise en concurrence, afin que les entreprises non liées aux grands groupes autoroutiers aient accès aux appels d'offres d'entretien et de maintenance. La DGITM vient d'obtenir de haute lutte de ces concessionnaires qu'ils signent les avenants les engageant à appliquer ces dispositions avant même la publication des décrets – sans doute pas avant décembre ou janvier. Nous ne voulions pas qu'ils s'empressent de faire les appels d'offre dans l'intervalle ! C'est chose faite et c'est une bonne nouvelle pour les PME.

*La réunion est levée à 13 heures.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 8 JUIN ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Groupe d'études « Chasse et pêche »**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 18 heures*

Salle n° 67

- Echange de vues et prise de position sur le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

**Groupe d'études « Forêt et filière bois »**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 8 h 30*

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Antoine Ponton d'Amécourt, Président de Forestiers Privés de France et M. Luc Bouvarel, Directeur général.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle RD 204

*à 9 h 30 :*

- Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2779 (AN – XIV<sup>e</sup> législature) actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (sous réserve de sa transmission).

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 9 h 45*

Salle RD 204

- Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen du projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au dialogue social et à l'emploi (n° 476, 2014-2015) :

- . examen du rapport de Mme Catherine Procaccia ;
- . examen des amendements ;
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 8 juin, à 12 heures

- Examen de la proposition de loi, visant à réformer la gouvernance de la Caisse des Français de l'étranger (n° 205, 2014-2015) :

- . examen du rapport de M. Éric Jeansannetas ;
- . examen des amendements ;
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 8 juin, à 12 heures

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 9 juin 2015**

*à 17 h 30*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Dufaut sur le projet de loi n° 476 (2014-2015) relatif au dialogue social et à l'emploi.

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

- Table ronde, ouverte au public et à la presse, sur la réforme du collège avec les représentants des syndicats de direction et d'inspection (captation vidéo) :

- . M. Didier Laffeach, secrétaire général adjoint du Syndicat Indépendance et direction-Force ouvrière (ID-FO),

. Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale du Syndicat général de l'éducation nationale – Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT),

. M. Michel Richard, secrétaire général adjoint du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes (SNPDEN-UNSA),

. M. Paul Devin, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspection – Fédération syndicale unitaire (SNPI-FSU),

. M. Claude Desfray, co-secrétaire général du Syndicat des inspecteurs d'académie (SIA),

. Un représentant du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale-Union nationale des syndicats autonomes (SI.EN-UNSA).

- Examen éventuel des amendements sur le texte de la commission n° 478 (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 (rapporteur : M. Jacques Groperrin).

### **Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis 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. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (Ameli commissions) : Vendredi 5 juin 2015, à 16 heures

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 406 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé.

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

En commun avec la délégation à l'outre-mer et le groupe de travail sur l'adaptation aux conséquences du changement climatique

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde n° 1 sur les biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatique autour de :

. Mme Pascale Joannot, déléguée à l'outre-mer et directrice adjointe des collections du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN),

. M. Philippe Gouletquer, directeur scientifique adjoint de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER),

. M. Jean-François Silvain, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité,

. M. Bernard Cressens, président du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN),

. M. Bernard Deceuninck, ornithologue, représentant de la Ligue de protection des oiseaux (LPO).

## **Commission des finances**

**Mardi 9 juin 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 476 (2014-2015) relatif au dialogue social et à l'emploi (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 466 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en nouvelle lecture (M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis)

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

Auditions ouvertes à la presse

## **PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2014**

- Audition de Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », sur les contrats aidés et de génération.

- Audition de M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale, responsable du programme 183 « Protection maladie », sur l'aide médicale d'État.

*à 18 h 15*

Salle n° 131

Audition ouverte à la presse

**PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES  
DE L'ANNÉE 2014**

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 et 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.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale**

**Mardi 9 juin 2015**

*à 16 h 30*

Salle n° 216

- Audition de Mme Georges Pau-Langevin, ministre des outre-mer 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 (rapporteur : M. Philippe Bas) et sur le projet de loi n° 422 (2014-2015) relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (rapporteur : M. Jean Jacques Hyst).

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Président du Sénat pour siéger comme membre titulaire au sein du Comité placé auprès de la personnalité qualifiée chargée de contrôler la plate-forme nationale des interceptions judiciaires.

- 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 au renseignement.

- Examen du rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 348 (2014-2015) adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

- Examen du rapport de M. Philippe Kaltenbach et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 378 (2014-2015), présentée par M. Yannick Vaugrenard et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 juin 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 776 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard et

plusieurs de ses collègues, visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 juin 2015, à 12 heures

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 8 h 30*

Salle A120

*à 8 h 30 :*

- Agenda sur les migrations : communication de MM. André Reichardt et Jean-Yves Leconte.
- Elections législatives du 7 mai 2015 au Royaume-Uni : communication de M. Jean Bizet.

*à 10 h 30 :*

- Audition de S. Exc. M. Peter Ricketts, ambassadeur du Royaume-Uni en France.

## **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 12 h 30*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

## **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme de l'asile**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à l'issue de la CMP sur la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales qui aura lieu à 12 h 30*

Salle n° 216

- 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**

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Echange de vues sur les orientations de travail du rapporteur.

**Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air**

**Lundi 8 juin 2015**

*à 14 heures*

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

*à 14 heures :*

- Audition de représentants d'Air liquide.

*à 15 heures :*

- Audition de M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, secrétaire général de la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), d'un représentant du mouvement des entreprises de France (Medef), de M. Pierre Burban, secrétaire général, et de Mme Caroline Duc, chargée des relations avec le Parlement, de l'Union professionnelle artisanale (UPA).

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Christophe Rocca-Serra, président, et de Mme Caroline Blanchard, consultante, de Tallano technologie, et de M. Patrice Molle, préfet honoraire, conseiller du président de Flexfuel company.

*à 17 h 30 :*

- Audition de M. François Magnien, sous-directeur de la prospective, des études et de l'évaluation économiques, et de M. Christophe Lerouge, chef du service de l'industrie, de la direction générale des entreprises au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique ;

*à 18 h 30 :*

- Audition de M. Gérard Feldzer, consultant en aéronautique, conseiller régional d'Île-de-France.

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 10 heures*

Salle n° 216

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.

**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**

**Mardi 9 juin 2015**

*à 16 heures*

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

*à 16 heures :*

- Audition de M. Jean Claude Ameisen, président du Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CNCE) ;

*à 17 h15 :*

- Audition de M. Jean Gaubert, Médiateur national de l'énergie.

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 14 h 30*

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

*à 14 h 30 :*

- Audition de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

*à 16 heures :*

- Audition de Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine.

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 10 heures*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Didier Houssin, président du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) ;

**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**

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 12 heures*

Salle n° 263

- Point d'étape sur les travaux de la mission commune d'information sur la commande publique.

### **Délégation sénatoriale à l'outre-mer**

**Jeudi 11 juin 2015**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

En commun avec la commission du développement durable

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Tables rondes sur les biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatiques

*9 h 30* : Table ronde n° 1 : Mme Pascale Joannot, déléguée à l'outre-mer et directrice adjointe des collections du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ; M. Philippe Gouletquer, directeur scientifique adjoint de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ; M. Jean-François Silvain, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité ; M. Bernard Cressens, président du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ; M. Bernard Deceuninck, ornithologue, représentant de la Ligue de protection des oiseaux (LPO).

*11 h 15* : Table ronde n° 2 : M. Marc Del Grande, sous-directeur des politiques publiques à la Direction générale des Outre-mer (DGOM), représentant le co président de l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) ; M. Dominique Gamon, conseiller en charge des outre-mer auprès du directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ; M. Serge Urbano, vice-président de France Nature Environnement ; M. Alain Brondeau, délégué de rivages outre-mer du Conservatoire du littoral.

### **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.

7904

**Mercredi 10 juin 2015**

*à 18 h 15*

Grande Salle Delavigne

- Audition de M. Paul Giacobbi, député, président de l'Agence des aires maritimes protégées.