

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 7667

- *Union européenne et enjeux du numérique – Audition conjointe avec les commission des affaires européennes et de la culture (voir à la rubrique commission de la culture) 7667*
- *Situation de la filière équine – Présentation du rapport..... 7667*
- *Désignation d'un rapporteur 7676*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 7677

- *Préparation d'une conférence internationale sur le Processus de paix au Proche-Orient - Audition de M. Pierre Vimont, envoyé spécial du ministre des Affaires étrangères et du Développement international 7677*
- *Perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – Examen du rapport et du texte de la commission..... 7691*
- *Nomination d'un rapporteur 7706*
- *Audition de M. Ahmet Insel, économiste et politologue, sur la Turquie (sera publiée ultérieurement)..... 7706*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7707

- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Examen des amendements au texte de la commission..... 7707*
- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 7729*
- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 7750*
- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 7762*
- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 7783*
- *Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s
– Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 7815*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	7829
• <i>Union européenne et enjeux du numérique – Audition conjointe avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques</i>	7829
• <i>Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français</i>	7852
COMMISSION DES FINANCES.....	7861
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget.....</i>	7861
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 - Moyens de la justice - Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice</i>	7861
• <i>Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France</i>	7870
• <i>Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (sera publié ultérieurement)</i>	7883
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 et exécution des finances locales en 2015 – Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget (sera publié ultérieurement).....</i>	7884
COMMISSION DES LOIS	7885
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Audition de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget.....</i>	7885
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 - Moyens de la justice - Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice (voir à la rubrique de la commission des finances)</i>	7900
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	7900
• <i>Projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature et projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle – Désignation des candidats à une commission mixte paritaire et échange de vues</i>	7901
• <i>Modalités d'inscription sur les listes électorales - Examen du rapport et des textes de la commission.....</i>	7905

• Biométrie - Examen du rapport d'information (reporté ultérieurement).....	7920
• Suivi de l'état d'urgence - Communication.....	7920
• Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Communication	7924
• Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	7924

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 7941

• Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (sera publiée ultérieurement)	7941
• Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (sera publiée ultérieurement).....	7941

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSE LE CHÔMAGE 7943

• Audition de son Excellence M. Andrzej Byrt, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Pologne en France, et de Mme Agata Wadowska, deuxième secrétaire, chef du service économique de l'ambassade.....	7943
• Audition de MM. Pierre Cahuc (Centre de recherche en économie et statistique), Jacques Freyssinet (Centre d'études de l'emploi), Yannick L'Horty (Centre national de la recherche scientifique), Mme Hélène Paris (Conseil d'analyse économique) et M. Henri Sterdyniak (Observatoire français des conjonctures économiques)	7952
• Audition de M. Stéphane Carcillo, économiste à la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) .	7963
• Audition de M. Jean-Baptiste de Foucauld, membre du Conseil d'orientation pour l'emploi	7974

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS 7983

• Audition de Mme Catherine Teitgen-Colly, membre de la commission nationale consultative des droits de l'homme (sera publiée ultérieurement).....	7983
• Audition de M. David Skuli, directeur central et M. Serge Galloni, commissaire divisionnaire, de la police aux frontières du ministère de l'intérieur (sera publiée ultérieurement).....	7983

**MISSION D'INFORMATION SUR L'INTÉRÊT ET LES FORMES POSSIBLES DE
MISE EN PLACE D'UN REVENU DE BASE EN FRANCE..... 7985**

- *Audition de M. Marc de Basquiat, président de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (Aire)* 7985
- *Audition de M. Jean-Éric Hyafil du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB)..... 7994*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 JUIN ET A VENIR.... 8003

- *Jeudi 23 juin 2016..... 8009*

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Jeudi 9 juin 2016

- Présidence de MM. Jean-Claude Lenoir, président, Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

Union européenne et enjeux du numérique – Audition conjointe avec les commissions des affaires européennes et de la culture (voir à la rubrique commission de la culture)

Le compte rendu de cette réunion est consultable à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Situation de la filière équine – Présentation du rapport

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle la présentation du rapport de notre collègue Anne-Catherine Loisier, présidente de la section cheval du groupe d'études sur l'élevage, sur la situation de la filière équine. Ma chère collègue, vous avez la parole.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Merci Monsieur le Président. Mes chers collègues, j'avais proposé, en mai 2015, d'élaborer une note de conjoncture sur la filière cheval et ses difficultés, deux ans après l'augmentation des taux de TVA dans ce secteur. Je voudrais avant tout vous remercier de m'avoir confié cette mission et saluer nos collègues du groupe cheval qui se joignent à cette présentation.

Cette initiative se justifie par le constat de malaise que partagent tous les acteurs de la filière sur nos territoires. Beaucoup d'entre eux sont menacés : par exemple, chaque semaine, un centre équestre est contraint à la fermeture. Une telle situation peut sembler *a priori* surprenante car ce secteur a connu, jusqu'à ces dernières années, un cycle de croissance dans l'équitation de sport ou même dans le milieu des courses. Mais, depuis 2010, avec l'impact cumulé de la crise économique, de la montée des charges des entreprises du secteur équin, de la baisse du pouvoir d'achat de leurs clients et de la régression des paris hippiques qui constituent le socle financier de cette filière, c'est l'ensemble du monde du cheval qui est en proie à de nombreuses difficultés.

On mesure néanmoins la remarquable capacité d'adaptation de notre modèle si on le compare avec la situation à l'étranger, comme en Italie ou en Allemagne, où la filière des courses s'est effondrée depuis plusieurs années, avec une montée corrélatrice des opérateurs de paris virtuels. En France, c'est surtout l'augmentation de la TVA au 1er janvier 2013,

intervenue dans une phase de fragilisation économique et de durcissement de la concurrence qui a fait basculer l'ensemble de cette filière « dans le rouge ».

Mon propos s'ordonnera en trois points : après avoir rappelé l'excellence des « fondamentaux » de la filière, j'analyserai ses principales difficultés avant de suggérer plusieurs inflexions sur lesquelles notre assemblée peut agir.

Le remarquable rapport présenté, en juillet 2013, par notre collègue et mon prédécesseur Ambroise Dupont s'intitule « Réformer pour pérenniser un modèle d'excellence ». Il faut en effet d'abord souligner que nous traitons d'une filière prestigieuse, comparable à celle des grands vignobles dont la qualité est reconnue dans le monde entier. La filière équine française se compose essentiellement de deux modèles : d'une part, le pari mutuel, qui se distingue du système où interviennent les *bookmakers*, et finance le socle territorial de l'élevage, et, d'autre part, le « cheval partagé » qui est à la base du fonctionnement de nos centres équestres, alors que chez nos nombreux voisins, le cavalier possède son propre cheval et utilise seulement les équipements de son centre équestre. En France, notre approche de l'enseignement de l'équitation et de la filière course est donc tout à fait spécifique. Ces deux modèles rayonnent au plan international et s'exportent aujourd'hui en Chine et en Russie. Nous avons donc tout intérêt à préserver et à dynamiser ces mécanismes vertueux et à succès.

L'art équestre participe également à l'excellence de notre filière cheval, avec ses écoles prestigieuses comme le Cadre noir de Saumur. J'ajoute que les opérateurs étrangers investissent massivement en France puisqu'un haras sur deux est financé par ceux-ci. C'est dire l'attractivité de notre territoire dans ce domaine! Nous exportons des chevaux dans le monde entier et organisons de grandes compétitions reconnues internationalement. La France est une grande nation cavalière, présente aux Jeux Olympiques et dans les grands rendez-vous sportifs. J'ajoute que l'innovation est également omniprésente dans le spectacle équestre.

Pendant longtemps, l'excellence en matière d'élevage et d'art équestre a été soutenu par les haras nationaux et l'École nationale d'équitation (ENE) qui ont fusionné en 2010 pour devenir l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE). Aujourd'hui, le bilan de cette réforme est très mitigé et la Cour des comptes, dans son dernier rapport annuel a proposé sa suppression. Les missions de l'IFCE sont pourtant importantes, avec l'identification des équidés, essentielle en matière sanitaire ainsi que de traçabilité, la formation des éducateurs, la préservation du patrimoine génétique équestre et la recherche. Plutôt que de démanteler cet organisme et d'étatiser ses missions, le monde du cheval marque sa préférence pour conserver une sorte d'office national du cheval mais il est vrai qu'en pratique, les effectifs et les missions resserrées de cet institut le rendent moins à même d'épauler les professionnels.

Je conclus ce premier volet de mon exposé en soulignant que la filière cheval a su s'adapter aux nouvelles exigences de la société, et, en particulier, à celle du bien-être animal. Le 4 mars dernier, lors du salon de l'agriculture, les acteurs de la filière cheval ont signé une charte du bien-être équin, impliquant le respect d'un certain nombre de prescriptions: c'est la consécration et l'amplification de nombreux efforts.

S'agissant de l'impact économique de ce secteur, je rappelle qu'historiquement, le cheval a été un socle économique et un instrument de puissance des armées. Il a structuré l'organisation de nos territoires et, au plan administratif, de nos départements. Aujourd'hui, le cheval assume de nouvelles fonctions - sociales, environnementales et de loisirs – ou encore

de nouvelles activités, comme le débardage dans les vignes voire, plus ponctuellement, dans la forêt, ce à quoi, personnellement, je crois un peu moins. Les dimensions sociales rattachées au cheval se développent également à travers la réinsertion et l'équithérapie. Il y a manifestement là un gisement d'activités qui n'est pas encore totalement exploité, mais qui mériterait de l'être, puisqu'il répond aux tendances lourdes de nos sociétés.

Pour mieux situer les ordres de grandeur, j'indique que le cheptel français représente un peu plus d'un million d'équidés, dont deux tiers de chevaux de selle et de poneys, un cinquième de chevaux de courses, les ânes et les chevaux de trait représentant respectivement 8 % et 6 % de la population. Au total, notre cheptel est à peine inférieur à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, ces trois pays totalisant plus de la moitié du cheptel équin européen.

Si cette filière a beaucoup créé d'emplois par le passé, elle en perd actuellement, en raison des difficultés qu'elle connaît. On évalue leur nombre à 180 000 emplois indirects et 57 000 en activité principale. Le monde du cheval représente également 53 000 entreprises, dont beaucoup exercent une activité équine dans le cadre de leur diversification, et un chiffre d'affaires global de 14 milliards d'euros, dont 80 % proviennent des paris hippiques et 12 % des activités agricoles. Ce volet élevage, pour l'avoir observé dans nos territoires, comporte un grand nombre d'amateurs et de petits cheptels. Le cheval est, pour ces derniers, une affaire de passion, et malgré les critiques qui leur sont parfois adressées par les professionnels, ce phénomène a le mérite d'entretenir une cavalerie sur l'ensemble de notre territoire.

Les principaux recruteurs sont les écuries de course, avec des activités comme celles de palefrenier-soigneur et les centres équestres, qui rassemblent les moniteurs. On dénombre également 39 000 salariés agricoles et 39 000 équivalents temps plein non agricoles dans la filière et, globalement, ces emplois concernent majoritairement des jeunes et des femmes.

Il est assez difficile de chiffrer avec certitude notre balance commerciale équine en raison de divergences entre les diverses sources de données. La France reste tout de même le quatrième exportateur mondial de chevaux, avec 5 000 ventes à l'étranger, mais elle en importe de plus en plus, près de 7 000 chevaux. Au-delà des statistiques douanières, notre balance commerciale serait ainsi, dans les faits, négative. S'agissant de la viande chevaline, la France exporte de plus en plus de viande rose de poulain, qui est très demandée par l'Italie, la Belgique et le Japon, et importe de la viande rouge d'équidés adultes.

M. Martial Bourquin. – Pour fabriquer des lasagnes ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – L'épisode de la viande de cheval a effectivement fait la une de l'actualité mais je fais observer qu'à la suite de cet épisode sa consommation a connu un sursaut car les vertus alimentaires de la viande de cheval ont été mises en avant. Plus généralement, je relève un paradoxe dans cette filière française qui est capable d'exporter des produits de qualité à forte valeur ajoutée mais dont une partie des achats se porte sur des chevaux élevés hors de nos frontières.

Le tourisme équestre rassemble, pour sa part, un million de pratiquants. Cette activité, largement répandue sur tout notre territoire, irrigue l'économie locale. Par ailleurs, le cheval de trait est de plus en plus présent dans les villes, où se multiplient les systèmes de collecte employant cet équidé, et dans les espaces ruraux où il est très utile pour l'entretien des milieux fragiles.

Enfin, plus de 100 000 personnes sur les 500 000 souffrant d'un handicap physique ou mental en France pratiquent l'équitation et sont accueillies dans les 2 400 centres équestres qui ont su s'adapter à leur accueil du handicap qui est une priorité de notre société.

J'en viens à présent aux difficultés auxquelles est confronté le monde du cheval. Tout d'abord, la filière des courses est confrontée à des défis majeurs. Elle génère environ 11 milliards d'euros de chiffre d'affaires dont 10 milliards issus des paris. Ce montant alimente chaque année à hauteur d'un milliard d'euros le budget de l'État, soit une somme analogue à celle qui est versée par le groupe Total à l'État. On recense plus de 10 000 propriétaires de chevaux de courses et 30 000 chevaux actifs qui concourent sur 18 000 courses annuelles organisées sur les 244 hippodromes en activité en France. Comme en témoignent ces chiffres impressionnantes, notre système est parvenu à éviter le naufrage constaté chez certains de nos voisins européens mais au prix d'un fort accroissement du nombre de courses que certains ont qualifié de « fuite en avant ». En effet, l'ouverture des jeux en ligne et le vieillissement de la clientèle traditionnelle des paris hippiques induisent un risque de régression des paris hippiques qui a été combattu par une politique de densification du programme de courses pour augmenter l'offre de paris. Tout le problème est que la hausse des recettes des courses de chevaux a été inférieure à celle des coûts en raison notamment de la hausse de la fiscalité. Il en résulte, pour les propriétaires, une moindre rentabilité et un découragement qui ont un « effet domino » sur les entraîneurs et les éleveurs fragilisés à leur tour par le déclin de la demande solvable qui leur est adressée. Par contrecoup, c'est donc l'ensemble de la filière qui vacille.

Le PMU reverse l'intégralité de son résultat net aux sociétés mères qui le détiennent et il a subi le tournant majeur de l'ouverture des jeux en ligne à la concurrence organisé par la loi du 12 mai 2010. Dans ce texte, le Parlement a renforcé le monopole de l'organisation des courses ainsi que les obligations de service public qui incombent aux sociétés mères pour favoriser le développement de l'élevage sur nos territoires. Je précise que la loi limite aux seuls paris hippiques « en dur », c'est-à-dire passés dans 12 000 sites physiques, le monopole du PMU. L'irruption de nouveaux acteurs de paris en ligne et la concurrence directe de la Française des jeux est intervenue dans une phase où la clientèle du PMU se resserrait progressivement, avec un accroissement de l'âge moyen des parieurs. Malgré cela, le PMU a su développer son activité à l'étranger, en renforçant l'attractivité de son système et il a réussi à stabiliser ses résultats jusqu'en 2013, avant que sa situation ne décline.

Comme l'indique l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), les paris sportifs poursuivent leur tendance haussière, avec un résultat de 1,4 milliard d'euros en 2015, tandis que les paris hippiques diminuent régulièrement. Dans ce contexte, on constate un phénomène d'érosion et presque de « siphonage » de l'activité et des gains du PMU par la Française des Jeux. Le PMU et les sociétés de course ont conduit un certain nombre de réformes, dans le prolongement des recommandations du Gouvernement et de notre collègue Ambroise Dupont dans son rapport précité, concernant sa masse salariale, ses dépenses de fonctionnement et sa structure même. De tels efforts s'avèrent aujourd'hui insuffisants, car l'activité du PMU continue globalement à s'éroder. C'est pourquoi il a lancé le programme PMU 2020 pour élargir et rajeunir sa clientèle. Tout le problème est de savoir si le PMU, dans ce nouveau contexte, peut permettre aux sociétés de courses de remplir leur mission de service public : trouvera-t-il dans son développement international, comme le Gouvernement semblait le lui recommander, le moyen de compenser le déclin de ses parts de marché dans l'Hexagone ?

Vous connaissez certainement mieux les difficultés rencontrées par les centres équestres sur nos territoires. Ils accueillaient, avant la crise, près de deux millions de cavaliers dont 700 000 licenciés. Au début des années 2000, la Fédération française de l'équitation a enregistré une hausse sans précédent du nombre de ses licenciés et a consolidé sa place de troisième fédération sportive en France. Au cours de cette période, le nombre des centres équestres a peut-être également connu une éclosion irraisonnée. Puis, en 2012, ceux-ci ont été affectés par la baisse du pouvoir d'achat de leurs clients et par la mise en place des nouveaux rythmes scolaires lesquels, en provoquant alors une perte de 10 à 15 % de leur chiffre d'affaires, ont eu un impact analogue à celui de la hausse de la TVA. En effet, les nouveaux temps scolaires privent ces centres d'une partie de leur clientèle du mardi soir, du mercredi et du samedi. Selon le Groupement hippique national, qui accompagne et conseille les centres équestres, avant le choc que représente la conjugaison de la hausse de la TVA avec la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, les centres équestres s'autofinançaient, à l'exception de certaines activités ponctuellement soutenues par les Conseils régionaux. Je constate donc au passage que le sport équestre, a été beaucoup moins subventionné que les terrains de football ou de tennis.

En outre, je souligne que cette hausse de la TVA a plus fortement pénalisé les centres équestres en France que dans les autres pays européens, du fait du modèle du « cheval partagé » à la française. En effet, la mise à disposition simultanée d'un cheval et des structures dans nos centres équestres a permis la démocratisation de l'équitation, à la grande différence des pays voisins où les cavaliers possèdent leur monture et utilisent des équipements collectifs. Or la directive TVA de novembre 2006 permet d'appliquer un taux réduit à ce modèle dominant en Europe tandis que notre pratique moins élitaire de l'équitation est pénalisée.

J'en viens à présent aux difficultés rencontrées par l'élevage : nous les constatons en parcourant notre pays. Les éleveurs, qui sont pour une grande part des amateurs et des passionnés, ont subi le contrecoup de l'augmentation de la TVA qu'ils n'ont pas pu répercuter sur les chevaux, dans un contexte de crise économique globale. En effet, alors que le prix des chevaux de selle baissait, les importations de chevaux étrangers se sont multipliées, en raison notamment d'un phénomène de mode en faveur de certaines races, comme les Connemara ou encore les chevaux espagnols. A ces difficultés s'ajoutent les coûts d'équarrissage qui demeurent très onéreux, les problèmes d'application de la politique agricole commune (PAC) pour les producteurs diversifiés dans l'élevage de chevaux, ainsi que les difficultés d'application des normes et la mise en œuvre problématique du compte pénibilité pour les salariés. Pour nos territoires, les activités équines, non seulement irriguent l'ensemble du territoire mais aussi diffusent et protègent tout un patrimoine génétique ainsi que de races françaises qui, sans les éleveurs, pourraient disparaître. Je rappelle que nous avons en France 24 races d'équidés de travail qu'il faut absolument préserver.

Par ailleurs la filière viande de cheval, comme l'ensemble du secteur viande, est confrontée à une tendance de long terme à la diminution de la consommation. Ses acteurs se tournent donc vers les exportations, par exemple vers le Japon, où des opportunités se manifestent, à condition de bien gérer les contingences sanitaires.

Face à cette situation globale, je formulera deux principales recommandations qui concernent la TVA et l'équilibre des recettes du PMU. Sur le premier point, la prochaine révision de la Directive TVA est une opportunité à saisir. Je rappelle la complexité actuelle du système qui comporte une multiplicité de taux applicables aux différentes composantes de l'activité des acteurs du cheval : ce n'est pas facile à gérer, en particulier pour les centres

équestres. Confronté, en 2012, à la mobilisation de ceux-ci, le Gouvernement avait tenté d'obtenir une interprétation plus souple de la directive mais n'y est pas parvenu. Un « amortisseur », a alors été mis en place : le Fonds équitation qui a partiellement compensé, pour les centres équestres, la perte de chiffres d'affaires dû à la hausse de la TVA. Ce soutien est venu s'ajouter à des fonds préexistants comme les fonds éperon I et II. Je souligne que ces divers dispositifs de solidarité internes à la filière sont financés à partir des gains du PMU dont le rôle de pourvoyeur de fonds et la mission de service public de soutien à l'ensemble de la filière sont ainsi confortés.

Plutôt que de multiplier les « pansements », l'ensemble du monde du cheval demande de façon unanime un retour à un taux de TVA réduit pour que ses secteurs d'activité puissent retrouver une certaine dynamique économique. Cette démarche a été soutenue par le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union Européenne. S'agissant des perspectives d'évolution de la directive TVA, et de la politique des taux réduits, deux cas de figure sont aujourd'hui envisagés par la Commission européenne : soit le réexamen périodique de la liste des biens et services soumis au taux réduit de 15 % de TVA, soit la suppression de cette liste communautaire avec la liberté laissée aux États pour la fixer tout en maintenant un cadre prévenant toute forme de concurrence déloyale. Cette seconde option a plutôt la préférence de la filière équine. Le processus de révision, qui suppose l'accord de tous les États devrait aboutir en 2017. Je propose, au nom du groupe cheval, que nous sollicitions le Gouvernement pour qu'il soutienne la voie de la fixation nationale des taux réduits.

Par ailleurs, dans mon rapport, je rappelle la logique qui m'avait conduit à déposer un amendement de rééquilibrage de la fiscalité applicable au PMU et à la Française des Jeux. Cet amendement, adopté par le Sénat, a ensuite été rejeté par l'Assemblée nationale, le Gouvernement ayant mis en avant l'argument d'une perte de recettes fiscales induite par la réduction de la base imposable de la Française des Jeux au titre de l'impôt sur les sociétés.

Aujourd'hui, l'État me semble trop peu attentif aux missions de service public et de soutien à la filière cheval imparties aux sociétés de courses et, par voie de conséquence au PMU. Par conséquent, afin de rééquilibrer l'attractivité des différentes activités au sein des points de vente, il me paraît nécessaire de recommander d'appliquer de façon plus stricte un principe d'égalité des taux de retour sur les paris (TRP). Le PMU a dû faire diminuer ce taux à 73 % pour maintenir ses marges de manœuvre financières, tandis que la Française des Jeux a pu le stabiliser à 75 %. Fixer un taux commun pour ces deux entités à 73 % permettrait d'éviter l'effet de « siphonage » des paris par la Française des Jeux, tout en garantissant à l'État un revenu supplémentaire de 20 millions d'euros. Il conviendrait également de mobiliser davantage le comité consultatif des jeux (COJEX), créé par la loi de 2010, et qui ne s'est pas encore penché sur l'exigence formulée par l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 : « veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ». Dans un contexte marqué par l'accumulation des indicateurs baissiers dans le monde du cheval qui pénalisent fortement le PMU, il serait légitime qu'elle contribue à réintroduire plus d'équité pour favoriser le soutien financier de l'ensemble de la filière.

Pour conclure, la filière cheval demeure très dispersée, en dépit d'initiatives diverses comme les comités de filière. Un effort substantiel d'organisation et de coordination reste à conduire, sans lequel le monde équin pourra difficilement se faire entendre du Gouvernement lorsqu'il s'agit de défendre la valorisation du cheval. Je pense que l'enjeu en vaut bien la peine, en raison du poids économique de cette filière sur le territoire, de sa reconnaissance internationale, historique et de son fort potentiel de projection en Chine, en

Russie ainsi qu'au Japon. N'oublions pas que cette filière génère 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires et que ses acteurs demandent essentiellement un retour aux taux de TVA antérieurs à 2012. De plus les différents fonds de soutien internes à la filière représentent au total de 30 à 40 millions d'euros, ce qui constitue une somme modeste pour la redynamiser.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un très grand merci à notre collègue pour son remarquable rapport détaillé et précis. Je sais que chacun est concerné dans son territoire par les activités dont il a été question. Les recommandations formulées par notre collègue correspondent, comme nous le savons tous, à des revendications de l'ensemble des professions de cette filière, y compris celles qui sont périphériques. Les bénévoles peuvent également être concernés et j'ai apprécié la partie consacrée aux personnes handicapées. Nous connaissons les vertus pédagogiques attachées au cheval qui est un compagnon pour bien des personnes qui présentent des difficultés de comportement. Je donne, dans un premier temps, la parole à notre collègue Gérard Bailly, président du groupe d'études sur l'élevage auquel appartient la section de notre collègue Anne-Catherine Loisier.

M. Gérard Bailly. – Merci beaucoup à notre collègue qui a bien brossé le tableau de l'ensemble des problèmes et des inquiétudes de cette filière. Sa diversité est réelle, qu'il s'agisse des courses, du tourisme, du handicap, mais aussi du trait, de la viande ou encore de l'utilisation de l'espace. De nombreux territoires ne seraient plus païsurés si les chevaux n'y paissaient plus. La diminution de la rentabilité est un problème à la fois pour les éleveurs et les centres équestres. Dans la filière viande, par exemple, les prix sont devenus extrêmement bas. J'ai également été saisi par l'association nationale du cheval de trait comtois, qui se trouve également dans ma région, à la suite de l'organisation d'un colloque consacré à l'animal politique à l'Assemblée nationale le 2 juin dernier : ce rassemblement de vingt-et-une associations a évoqué l'interdiction de l'utilisation des animaux dans les travaux forestiers, ainsi que l'avenir de la filière viande. Soyons attentifs à ne pas laisser se déborder par des prises de positions trop extrémistes, qui sont une des spécialités de l'Association L214 Éthique et Animaux, dont les actions avivent l'inquiétude du secteur du cheval. Je mentionne enfin le problème de l'équarrissage qui est bien réel.

M. Jean Pierre Vogel. – J'interviens au titre du groupe élevage et je remercie notre collègue pour la qualité de son rapport sur un secteur que je connais relativement bien. Je souligne la participation à l'aménagement du territoire de l'ensemble de la filière avec la particularité, d'ailleurs rappelée par notre collègue, de ne pas solliciter les fonds publics pour son développement, contrairement aux autres sports. La diversité des activités du milieu du cheval est également une caractéristique importante : elles concernent toutes les générations depuis l'âge d'un an, avec le Baby-poney et recouvrent l'ensemble des disciplines sportives ainsi que les courses hippiques. Je signale que nous disposons d'une monographie des revenus des centres équestres, grâce au Centre de gestion du cheval : la moyenne des revenus de ces petites entités atteignait 10 à 15 000 euros pour des chiffres d'affaires qui se chiffraient au maximum à 150 000 euros. Le consommateur final supporte certes une partie de l'impact de la TVA, qui est passé de 5,5 % à 20 %, mais les centres équestres, ne pouvant répercuter l'ensemble de cette augmentation ont dû également l'assumer au moins pour moitié, tout en étant confrontés à une baisse de chiffre d'affaires. De ce fait, beaucoup de centres équestres sont aujourd'hui en état de cessation de paiement et doivent fermer.

M. Roland Courteau. – Je ne suis pas un spécialiste de la filière équine comme l'ensemble de mes collègues ici présents. Je vous félicite, Madame le rapporteur, de votre rapport. Je formulerais trois remarques. Premièrement, il est ressorti de la discussion que les éleveurs équins ne se sentirraient à leur place ni dans le milieu équestre ni dans le milieu

agricole, alors qu'ils peuvent être pleinement agriculteurs ou céréaliers. Deuxièmement, les éleveurs rencontreraient de nombreuses difficultés à faire reconnaître leur statut auprès des banques et ainsi à obtenir des prêts. Troisièmement, ils ne percevraient aucune aide de la politique agricole commune (PAC). Enfin, ceux-ci ne seraient pas aidés par les chambres d'agriculture qui ne disposeraient d'aucun spécialiste équin. Que faut-il penser de tout cela ? De telles remarques sont-elles fondées ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je salue le travail de notre collègue. Je connais ce milieu pour avoir pratiqué l'équitation en compétition pendant plusieurs années et pour suivre de près la situation du cheval de selle français ainsi que des centres équestres. Mon intervention se concentrera sur la nécessité d'obtenir une baisse de la TVA. Contrairement aux départements de l'Orne et du Calvados où se trouvent les éleveurs de chevaux de course, l'Eure a le plus grand nombre de centres équestres par habitant, sans doute en raison de sa proximité avec l'Île de France. Or, ces centres équestres sont actuellement dans une situation de grande précarité. Leurs activités sont en effet nombreuses, que ce soit en matière de handicap, de tourisme équestre ou encore de compétition. Nous avons eu trois champions olympiques, une femme et deux hommes, originaires du département de l'Eure. Malheureusement, ces centres équestres vont très mal. Comme cela a très bien été dit, il ne faut surtout pas se rapprocher de la proposition européenne d'une baisse moyenne à 15 % de TVA dans tous les pays, mais plutôt se battre pour laisser à chacun des États la liberté d'en fixer le taux. Je formulerais ainsi une proposition : si notre commission prenait position de manière très forte, pour revenir à un taux de TVA de 6 %, je pense que nous serions plus forts dans ce combat qui est affaire de mobilisation. Nous sommes ainsi prêts à vous suivre dans cette démarche qui serait bénéfique.

M. Michel Le Scouarnec. – Toutes mes félicitations à notre collègue pour la qualité de son rapport. J'aurai une question sur les haras nationaux qui connaissent également des difficultés et dont deux se trouvent dans la Région Bretagne. L'un d'eux, situé à Hennebont, connaît de graves difficultés et l'intercommunalité en est consciente. Je suis d'accord pour dire que les centres équestres ne doivent pas être laissés en souffrance, car leur avenir importe non seulement à la filière équine, mais aussi à celui des enfants, handicapés ou non. Je suis surpris d'apprendre que les nouveaux rythmes scolaires soient mauvais pour les centres équestres. Il faut trouver des alternatives. J'ai organisé des classes de découverte pendant le temps scolaire dans un centre équestre, ce qui a permis de tirer tout le bénéfice du lien entre les jeunes enfants et les chevaux. L'évolution des taux de TVA est bien entendu souhaitable, mais il faut également trouver des activités nouvelles pour que les centres équestres continuent de jouer un rôle important. Nous en avons besoin !

M. Daniel Gremillet. – Je félicite à mon tour Mme Anne-Catherine Loisier et il me paraît important que la Commission des affaires économiques aborde les questions qu'il soulève. Les enjeux sont à la fois économiques, sportifs, et cette filière participe également à l'aménagement du territoire et à la biodiversité. Notre organisation institutionnelle a permis de protéger les races équines, dans le cadre d'un monopole qui recouvrait un large spectre de missions mais qui tend désormais à se fragiliser avec la contrainte de limiter les activités d'étalonnage public. Je ne vais rien rajouter à propos de la TVA car je partage le point de vue de la rapporteure. Je voudrais rassurer notre collègue Roland Courteau à propos de deux inquiétudes qu'il a soulevées : d'une part, les chambres d'agriculture disposent bel et bien de techniciens spécialisés dans le secteur équin, à ceci près qu'il a fallu composer avec le monopole dont jouissaient auparavant les haras nationaux. D'autre part, s'agissant de la PAC, je signale que, dans certains cas, le versement de certaines aides s'effectuait à la condition de détenir un équidé ! Pour autant, les difficultés de la filière restent considérables et je

mentionnerai deux points spécifiques : celui de l'investissement et celui de l'équarrissage dont les éleveurs s'acquittent seuls, alors que subsiste un monopole dont la situation n'a pas encore été clarifiée.

Mme Valérie Létard. – Je m'associe naturellement à mes collègues pour féliciter notre collègue Anne-Catherine Loisier, car son rapport est extrêmement complet et permet à chacun, quel que soit sa connaissance préalable du secteur, d'avoir une vision claire de tous ses enjeux. Il n'y a pas d'autre chose à ajouter à ce qu'on dit mes collègues, sinon que cette filière rassemble deux millions de cavaliers et 700 000 licenciés. En outre, la France se trouve dans une sorte de triangle européen de cette culture équestre qui prend une dimension significative. Que ce soit le Bénélux, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, cette filière connaît un développement économique certain. Alors que la France pourrait exercer un effet levier sur le développement des sports équestres, on met à l'inverse en œuvre des mesures susceptibles d'entraver un tel essor. Ce qui a été dit par notre collègue Ladislas Poniatowski est essentiel : comment pouvons-nous soutenir les pistes de proposition formulées par notre rapporteur ? La délégation aux affaires européennes me paraît devoir être sollicitée pour affirmer notre position au moment de la révision de la directive car on se positionne trop souvent en aval les directives, et pas assez en amont pour peser sur le Gouvernement. En outre, si l'on veut prévenir tout risque de siphonage de l'activité du PMU, je suggère d'intervenir, dans le cadre de loi de finances, avec nos homologues de la Commission des finances.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues, je passe la parole à notre rapporteur, Mme Anne-Catherine Loisier.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Merci mes chers collègues pour vos interventions et toutes vos questions. Pour répondre à notre collègue Gérard Bailly, si l'on souhaite conserver nos races, il faut prioritairement développer la filière viande. Ce constat ressort de nos discussions avec les acteurs du monde des équidés de travail qui sont particulièrement dynamiques au Japon, par exemple, et sont particulièrement conscients du fait que le maintien de nos cheptels implique nécessaire de leur assurer de nouveaux débouchés.

Le sujet du bien-être animal est majeur aujourd'hui. Le monde de la compétition, qu'il s'agisse des compétitions sportives ou des courses hippiques, s'est emparé de cette question, avec la Charte du bien-être qui prescrit un certain nombre de bonnes conduites. Néanmoins, on se trouve aujourd'hui face à des groupes extrémistes qui pourraient aller jusqu'à condamner le fait de monter en selle. Il faut ainsi faire preuve d'une grande vigilance, compte tenu de la résonnance faite aux initiatives de ces associations.

Notre collègue Jean-Pierre Vogel a insisté sur la grande diversité qui fait la richesse de ce secteur. Aux quatre coins de la France, chacun peut être amené à développer des initiatives en lien avec le cheval. Si l'on recensait l'ensemble des structures et des projets qui ont ainsi été créés, on prendrait conscience du gisement de dynamisme sur les territoires.

Sur le volet agricole, une certaine confusion demeure dans les procédures applicables pour accéder aux aides. Nous avons rencontré la Fédération nationale du cheval, qui est une émanation de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et il nous faudra travailler sur ce sujet pour le clarifier et aider les acteurs qui se concentrent sur leur cœur de métier. Les fermes et les centres équestres ont été inscrits dans la liste négative des activités qui ne donnent pas accès aux paiements de la PAC depuis 2012,

alors que ceux-ci leur avaient été garantis avant cette date. Les professionnels ne savent ainsi plus où ils en sont !

Je remercie notre collègue M. Ladislas Poniatowski pour sa proposition de soutien à laquelle je suis totalement favorable.

Enfin, les haras nationaux sont une richesse pour notre pays : ils ont structuré notre filière ainsi que la qualité de notre cheptel en France. Selon certaines remontées de terrain, l'IFCE, qui assume un rôle majeur pour l'identification, la formation ainsi que l'art équestre, s'est parfois un peu dispersée dans un certain nombre d'opérations événementielles. Il faut aller plus loin dans la réforme car, comme cela est souvent le cas, il faut tenir compte du poids du passé qui induit un véritable gouffre financier. L'enjeu pour la filière cheval est ainsi de garder un office national du cheval, qui est nécessaire au maintien de la qualité du cheptel, tout en maîtrisant ses coûts de fonctionnement.

En outre, l'ensemble des centres équestres déplacent l'impact des nouveaux rythmes scolaires. Ils ont essayé de mettre en œuvre des classes découvertes en lien avec les établissements scolaires, mais ces initiatives ne compensent pas le manque à gagner généré par cette réforme.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie notre rapporteur, Mme Anne-Catherine Loisier, pour son intervention et ses réponses. Je constate que tout le monde est favorable à la publication de son rapport. Par ailleurs, comme l'a suggéré notre collègue M. Ladislas Poniatowski, et avec l'assentiment de tous, nous pouvons formaliser notre soutien aux recommandations qui y sont faites.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Philippe Leroy en qualité de rapporteur sur le projet de loi n° 676 (2015-2016) ratifiant les ordonnances n° 2016-316 du 17 mars 2016 portant adaptation des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à la réforme régionale et n° 2016-353 du 25 mars 2016 relative au maintien à titre transitoire des circonscriptions des centres régionaux de la propriété forestière.

La réunion est levée à 11 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 4 mai 2016

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

Préparation d'une conférence internationale sur le Processus de paix au Proche-Orient - Audition de M. Pierre Vimont, envoyé spécial du ministre des Affaires étrangères et du Développement international

La commission auditionne M. Pierre Vimont, envoyé spécial du ministre des Affaires étrangères et du Développement international pour la préparation d'une conférence internationale sur le Processus de paix au Proche-Orient.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Je voudrais, au nom de l'ensemble de mes collègues, vous dire, monsieur l'ambassadeur, le bonheur que nous avons de vous recevoir. Nous avons pu apprécier votre service de la France en de multiples circonstances, au Quai d'Orsay ou dans les différentes instances où vous avez siégé, et récemment encore au cœur de la diplomatie européenne.

La mission vous a été confiée d'organiser une conférence sur le processus de paix au Proche-Orient le 30 mai. La France peut être fière de cette initiative, car si on ne relance pas les négociations en la matière, on risque des dérives. Les solutions peuvent se bloquer, la perspective de deux États – Israël et un Etat palestinien coexistant de manière pacifique – être fragilisée. Il est donc important de pouvoir reprendre l'initiative.

Vous allez nous parler de l'état d'avancement de cette démarche et de la façon dont vous appréciez aujourd'hui les choses. Il s'agit d'une démarche innovante visant à réunir les parties concernées de manière à dégager un consensus sur lequel s'appuyer.

Il y a là une volonté politique plutôt réjouissante, même si les calendriers sont courts et que la tenue des élections américaines, en particulier, ne facilite pas la tâche.

Nous voudrions connaître nos chances de succès et les risques encourus en cas d'échec. Comment voyez-vous les choses ? Il est toujours méritoire de s'engager là où personne ne réussit mais, si cela ne marche pas, beaucoup seront heureux de signifier que la tâche était trop grande pour notre pays !

Merci d'accorder du temps à la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat sur ce sujet, afin d'y voir plus clair et de tracer quelques lignes qui pourraient être à l'honneur de la France.

M. Pierre Vimont, envoyé spécial du ministre des affaires étrangères et du développement international pour la préparation d'une conférence internationale sur le processus de paix au Proche-Orient. - Merci, monsieur le président. C'est pour moi un grand honneur et un réel plaisir de venir devant votre commission, ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises durant ma vie professionnelle.

Je partage tout à fait vos réflexions sur les difficultés de la tâche et sur la nécessité d'essayer de faire en même temps avancer cette initiative, la situation l'exigeant à certains égards.

Je dois dire que l'aspect le plus intéressant et le plus positif que nous avons rencontré en lançant notre initiative, à travers les contacts que nous avons pu avoir avec nos différents partenaires, réside dans le fait que chacun partage à peu près l'analyse que nous faisons de la situation, avec plus ou moins de bonne grâce et de sincérité peut-être : tout le monde reconnaît que la situation sur le terrain se détériore, que la violence grandit, et qu'il s'agit de surcroît d'une violence à caractère individuel de plus en plus difficile à maîtriser par rapport à ce que l'on a pu connaître dans le passé dans les Territoires palestiniens. Cette violence illustre le désespoir et la désespérance d'une partie croissante de la population palestinienne.

Le second constat, c'est que le processus de paix, et plus particulièrement l'idée d'une solution de paix à travers la coexistence de deux États qui vivent en paix l'un à côté de l'autre - ce que l'on appelle la solution des « deux États » - apparaît aujourd'hui de plus en plus difficile à mettre en œuvre. Cette solution semble avoir plutôt reculé par rapport aux efforts qui ont pu être faits tout au long des dernières années. Je pense à la conférence de Madrid, aux accords d'Oslo et à la mise en place de l'Autorité palestinienne.

Le sentiment général est que cette solution est aujourd'hui affaiblie et qu'il faut lui redonner un nouvel élan, la relancer, lui trouver une nouvelle dynamique. C'est tout l'objectif de notre initiative. Celle-ci se veut réaliste. Beaucoup de choses ont été tentées. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas réussi, qu'il s'agisse des efforts de médiation des États-Unis, des efforts au sein du Conseil de sécurité, à travers toute une série de résolutions, ou des efforts de tel ou tel partenaire qui a essayé chacun son tour de trouver une solution. C'est aujourd'hui la France qui tente quelque chose.

Nous sommes très réalistes : nous ne voulons pas réinventer la roue, mais tirer parti de tout ce qui a été fait. Il y a eu, depuis 1967, énormément de textes et d'accords. Beaucoup de progrès ont été réalisés, même si on n'est pas arrivé à un véritable accord de paix, et nous voulons bâtir sur cet acquis. C'est ce qui nous paraît important.

Nous sommes d'autre part pragmatiques. Nous voulons avancer pas à pas, de manière progressive. Il nous semble que la bonne démarche consiste à éviter de bloquer nos partenaires et de veiller à ne pas faire de faux pas qui réduirait les chances de cette initiative.

Nous voulons enfin être flexibles. Vous avez peut-être vu que nous avons déjà témoigné de ce souci puisque, dans la première proposition que nous avions mise sur la table, nous voulions aller vite, avoir une réunion ministérielle en avril et la conférence en juillet. Nous avons compris, à travers les premiers contacts que nous avons eus, que ce serait plus long et plus difficile que ce que nous avions pensé.

Nous prévoyons à présent cette première réunion ministérielle le 30 mai - les invitations viennent d'être lancées par le ministre - et la conférence finale d'ici la fin de l'année, sans doute à l'automne.

Nous avons voulu être plus flexibles sur le calendrier afin de tenir compte de certaines contraintes qui nous ont été présentées par nos partenaires, d'abord ceux du Quartet, c'est-à-dire les Américains, les Russes, l'Union européenne et les Nations unies, qui ont été

chargés d'un rapport sur la situation sur le terrain, et qui pouvaient avoir en quelque sorte le sentiment qu'on essayait de les marginaliser et de prendre leur place. Nous leur avons expliqué que ce n'était pas du tout le cas et que nous voulions travailler en bonne intelligence avec eux.

Dès lors qu'ils nous ont affirmé qu'ils pourraient sortir leur rapport avant la fin de ce mois, nous avons décidé de tenir cette première réunion ministérielle fin mai afin d'envisager, de façon assez naturelle et réaliste, de tirer parti du rapport du Quartet et de voir comment, à travers notre propre initiative, nous pourrions donner un écho aussi large que possible aux recommandations que le quartette pourrait faire dans les prochains jours.

L'autre raison, c'est aussi l'élection présidentielle américaine : vous en avez dit un mot, Monsieur le président. Cette élection devant avoir lieu aux États-Unis début novembre, nos amis américains nous disent qu'ils peuvent travailler avec nous, mais qu'il leur sera difficile de prendre des initiatives publiques trop fortes.

En revanche, entre l'élection proprement dite et l'arrivée du nouveau président, l'investiture ayant lieu le 20 janvier, une fenêtre d'opportunité pourrait être éventuellement utilisée. Les Américains nous ont d'ailleurs rappelé à bon escient que, si l'on regarde avec un certain recul leur Histoire, c'est souvent une période où les présidents des Etats-Unis ont réalisé des choses importantes sur le dossier du Moyen-Orient. Ainsi, c'est pendant cette période que le président Clinton a rendu publiques ses propositions de paramètres pour un accord de paix, qui restent aujourd'hui un élément important dans les réflexions que nous menons sur ce sujet. Autre illustration, peut-être un peu oubliée : lorsque le président Reagan, en décembre 1988, a quitté le pouvoir en le transmettant à son vice-président, George Bush père, lui-même républicain - ce qui a peut-être aidé -, l'Amérique a reconnu l'OLP. Comme vous le savez, cela a coïncidé avec le début d'une séquence intéressante, où l'on a vu l'administration Bush, et notamment son secrétaire d'État, James Baker, jouer un rôle très dynamique dans le processus de paix, qui a d'ailleurs abouti à la conférence de Madrid en 1991, puis aux accords d'Oslo. Cette phase est loin d'être négligeable.

Nos amis américains nous ont donc suggéré de tenir compte de cette réalité de la politique intérieure. Nous allons voir comment procéder.

L'objectif est donc d'avoir une réunion ministérielle fin mai, une conférence finale d'ici la fin de l'année et, entre-temps, des groupes de travail et, si nécessaire, des réunions des hauts fonctionnaires et des ministres pour essayer de faire avancer du mieux possible ce processus. Il s'agit d'essayer de se mettre d'accord tous ensemble et d'avoir un consensus sur ce que pourrait être le rappel des termes de référence, c'est-à-dire le cadre politique d'un accord de paix. Ces termes de référence, que certains appellent paramètres, il faut les réaffirmer, et vérifier qu'on peut être tous d'accord à ce sujet - ce qui est loin d'être gagné.

Nous avons énormément de textes, comme les résolutions du Conseil de sécurité - 242, 338 -, les conclusions de la conférence de Madrid, les accords d'Oslo, la feuille de route du Quartette, les déclarations faites par les deux parties au fil des ans sur les principaux dossiers, comme la question des frontières, du droit au retour des réfugiés, du statut de Jérusalem, la sécurité. Le Premier ministre israélien pose également la question de la reconnaissance de l'État juif, qui est un sujet très controversé, mais qui figure maintenant sur la table.

Des progrès ont été réalisés sur tous ces sujets, des déclarations ont été faites, et la question est à présent de voir comment la communauté internationale et ceux qui la représenteront dans le cadre de la conférence finale pourront parvenir à un accord sur ces termes de référence, de façon à recréer un cadre propice à l'avancement des négociations entre les deux parties. Il faut en effet entrer dans les détails, et les deux parties sont soucieuses de pouvoir avoir ces contacts directs dans le cadre réactualisé des termes de référence.

Notre souci est aussi de voir comment redonner une dynamique au plan de paix de Beyrouth proposé par les pays arabes en 2002, proposé à l'époque par l'Arabie saoudite, qui visait à la reconnaissance d'Israël en échange du retrait d'Israël des territoires occupés, du règlement des droits des réfugiés et de la mise en place d'un état palestinien avec Jérusalem-Est comme capitale.

Ce plan de paix n'avait jamais donné lieu à une réaction des autorités israéliennes pas plus que des autorités américaines, à l'époque sous administration Bush fils. Les autorités de tous ces pays arabes nous rappellent volontiers qu'ils sont prêts à réaffirmer que ce plan est toujours sur la table. Notre idée est de voir comment lui donner un caractère plus opérationnel. Cela nous semble pouvoir entrer dans la réflexion sur le cadre politique d'un accord de paix.

Nous voulons cependant aller plus loin et essayer de réfléchir à des mesures de désescalade qui pourraient faire baisser la tension sur le terrain, à des aides économiques, le jour où l'État palestinien se mettra en place, afin de lui permettre d'être viable économiquement. Nous désirons aussi travailler avec le gouvernement israélien et développer avec lui un partenariat privilégié dans le cadre d'un accord de paix, à travers l'Union européenne et des relations bilatérales, et enfin réfléchir au type de garanties de sécurité que l'on pourrait offrir au processus de paix pour lui donner toute sa chance.

Quelles ont été les réactions ? Du côté palestinien, nous avons reçu un soutien très appuyé. Le fait que la communauté internationale investisse à nouveau dans le dossier du processus de paix à travers l'initiative française est pour eux une bonne chose. Ils nous ont appuyés sans hésiter, avec beaucoup de force.

Les Israéliens, de leur côté, conservent une position attentiste à l'heure actuelle. Pour ne rien vous cacher, ils nous avouent volontiers qu'ils ne sont pas totalement enthousiasmés par notre initiative. Pour eux, la solution logique repose sur des négociations directes, sans interférence de la communauté internationale. Ce qui les préoccupe dans notre initiative, c'est qu'elle a précisément une dimension multilatérale. Vous le savez, Israël n'a jamais apprécié les ingérences du Conseil de sécurité dans ce dossier.

Ils n'ont toutefois pas fermé leur porte. Ils nous ont dit qu'ils attendaient de voir comment cette initiative allait se développer, ce qui me paraît une attitude réaliste. Ce qu'ils regardent en particulier, c'est de voir comment notre partenaire américain va réagir.

Du côté européen, il existe un soutien. Le ministre en a parlé récemment au Conseil des affaires étrangères, et un accord est intervenu. Il est variable selon chacun des États membres. Certains sont plus enthousiastes que d'autres mais, de manière générale, nos partenaires de l'Union européenne sont prêts à nous soutenir et souhaitent prendre leur part dans les efforts qui seront menés.

Du côté des Nations unies, on nous soutient sans difficulté dès lors qu'on a rassuré sur le fait qu'on ne remettait pas en cause le rôle et la responsabilité du Quartette.

C'est la même chose du côté de notre partenaire russe, qui s'est montré inquiet, compte tenu de leur place et de leur statut au sein du Quartette, et des risques que notre initiative pourrait porter à celui-ci. Dès lors que nous avons dissipé les malentendus, ils sont rassurés, mais eux aussi sont dans une position attentiste et attendent de voir ce que les autres vont faire.

Pour ce qui est des pays arabes, nous en avons déjà rencontré un certain nombre. Nous sommes en contact étroit avec l'Egypte, la Jordanie, l'Arabie saoudite, le Maroc, l'Algérie, et d'autres pays vont suivre, comme le Qatar et le Liban. Ces pays ont à l'heure actuelle beaucoup d'autres priorités en tête - conflit syrien, Libye, Yémen, relations avec l'Iran, problèmes de sécurité intérieure face aux phénomènes de radicalisation de beaucoup... Tous nous ont dit cependant qu'ils ne voulaient pas abandonner le dossier palestinien, qui leur paraît essentiel.

Les Algériens par exemple m'ont rappelé que leur population reste très mobilisée pour soutenir le peuple palestinien, et que notre initiative, de ce point de vue, est la bienvenue, car elle leur permet de réaffirmer le consensus autour du problème palestinien et de son cadre politique, en vue d'une solution de paix. Ils sont à nos côtés, et nous allons voir comment travailler utilement ensemble.

Restent les États-Unis. Le problème américain est double : il tient d'abord au contexte électoral, ainsi que vous l'avez souligné, Monsieur le président. L'administration Obama ne veut en aucune manière donner le sentiment de bouleverser les débats en cours et, par une éventuelle initiative, créer des réactions et des débats controversés pendant la campagne électorale.

Par ailleurs, notre initiative intervient à un moment où nos partenaires américains sont en train de réfléchir à ce qu'ils pourraient faire autour du dossier de processus de paix d'ici à la fin de l'administration Obama. Or, sur ce point, ils n'ont pas encore définitivement fixé leur position. De ce point de vue, avant de réfléchir à la question de savoir comment l'initiative française pourrait leur être utile dans leur réflexion sur le processus de paix, ils ont besoin de réfléchir entre eux sur ce qu'ils veulent faire. Veulent-ils prendre une nouvelle initiative ? Ce n'est pas certain, car il ne reste pas beaucoup de temps et qu'il existe bien d'autres sujets à traiter, comme la crise syrienne et les autres crises de la région.

D'autre part, s'ils devaient décider de prendre une initiative, quelle forme celle-ci pourrait-elle prendre ? Vous avez peut-être vu dans la presse américaine qu'on parle soit d'un grand discours de Barack Obama, soit d'une déclaration plus solennelle soit, s'ils avaient la possibilité d'aller plus loin, de réfléchir à une résolution au Conseil de sécurité. Rien de tout ceci n'est décidé. Peut-être ne feront-ils rien mais, visiblement, la réflexion est en cours. Le secrétaire d'État John Kerry sera à Paris lundi prochain. Il rencontrera le ministre à ce sujet, comme sur d'autres. Je pense que nous en apprendrons davantage à cette occasion.

M. Christian Cambon - Monsieur l'ambassadeur, on ne peut que saluer votre courage, après la brillante carrière qui fut la vôtre, de vous être chargé d'une telle mission. On a pourtant l'impression que le contexte n'a jamais été aussi défavorable, comme les commentaires en avaient fait état lorsque Laurent Fabius avait évoqué cette initiative.

L'actualité internationale se polarise en effet sur la Syrie, Daech, le terrorisme et le djihadisme. On entre par ailleurs dans une séquence d'élections très sensibles - élection présidentielle américaine, élection du secrétaire général des Nations unies dans quelques mois, élection présidentielle française pour le moins incertaine dans moins d'un an. Cela ne renforce pas la position des acteurs dans ce dispositif !

En outre, on ressent une certaine lassitude des Européens, qui ont l'impression d'être toujours convoqués dans des conventions internationales pour financer la reconstruction de Gaza, à chaque fois que des révoltes intervennent. On sait que, depuis des années, pour ne pas dire des dizaines d'années, les Européens ont joué un rôle de façade et que seuls les Américains - et sûrement les Russes - ont la main, dans la mesure où ils sont les seuls à pouvoir peser efficacement sur une partie ou une autre. Le fait qu'Israël occupe de nouveaux territoires ne fait même plus l'objet d'un communiqué ou de protestations... On a l'impression que cela fait partie du quotidien.

Il faut ajouter à ce contexte, outre la situation des Palestiniens eux-mêmes, que le Fatah et le Hamas n'ont jamais été aussi hostiles l'un à l'autre. Les autorités de Ramallah, pourtant élues depuis longtemps, n'ont quasiment plus d'autorité sur la bande de Gaza.

En somme, on se demande sincèrement comment la France va pouvoir agir positivement ! Le respect que nous avons pour Laurent Fabius ne peut laisser croire qu'il s'agissait d'une opération de communication... Je pense donc qu'il existe une bonne volonté de la part de la France. Tous nos espoirs vous accompagnent, mais croyez-vous réellement que des avancées puissent être réalisées grâce à cette initiative ?

M. Gilbert Roger - Avant de devenir un groupe d'amitié à part entière, le groupe d'amitié que je préside n'était qu'un simple groupe d'études sur les questions palestiniennes. J'en profite pour excuser ici Philippe Dallier, président du groupe d'amitié France-Israël, qui ne pouvait pas être présent ce matin. Nous ferons tous deux partie du voyage du Premier ministre en Israël et en Palestine entre le 21 et le 24 mai, six jours avant la conférence internationale.

J'ai lu dans la presse une déclaration du Premier ministre israélien indiquant que la conférence de Paris n'avait aucun intérêt. Il s'agit d'une prise de position publique.

Aucun d'entre nous ne souhaite que cette conférence échoue, et nous ferons tout pour vous aider, mais le Gouvernement a indiqué que rien ne le pousserait à reconnaître l'État de Palestine. Je rappelle que le Sénat est à l'initiative d'une résolution invitant le Gouvernement à reconnaître l'État de Palestine ; l'Assemblée nationale l'a adoptée dans les mêmes termes. La position de la France n'apparaîtra-t-elle pas comme un point de faiblesse ?

Il faut faire en sorte que l'État de Palestine et l'État d'Israël se reconnaissent mutuellement et vivent en paix et en sécurité. Il ne peut être question qu'Israël soit menacé dès lors que l'État de Palestine serait reconnu. Nous sommes bien entendu à votre disposition pour vous aider.

Enfin, il est vivement inquiétant de constater que Daech s'implante à Gaza au fur et à mesure que la situation se complexifie. N'est-ce pas là un danger bien plus grand que tout le reste ?

Mme Bariza Khiari. - Mes questions rejoindront celles de Christian Cambon et de Gilbert Roger, mais je veux tout d'abord saluer le fait que Jean-Marc Ayrault ait repris l'initiative de Laurent Fabius. C'est une bonne chose, car cela signifie qu'il existe une continuité de la République.

Je ne remonterai pas à la nuit des temps sur cette question - il y aurait trop à dire - mais je rappelle qu'un avant-projet de résolution française aux Nations unies donnant dix-huit mois aux deux parties pour régler le conflit a récemment circulé. Échec ! Après les violences sur l'esplanade des mosquées, l'idée d'observateurs internationaux a été émise. Échec ! On a assisté à une multitude d'échecs dans ce dossier !

Israël s'oppose à la conférence de Paris, mais vous ne nous l'avez pas dit dans des termes qui démontrent une opposition nette et franche. Finalement, on se demande si Benyamin Netanyahu ne joue pas éternellement la montre, alors qu'on assiste à l'affaiblissement de la seule personne encore capable de négocier, Mahmoud Abbas. Pendant ce temps, la colonisation continue - et vous avez évoqué des violences individuelles destinées à humilier les Palestiniens, qui sont difficilement maîtrisables, même par l'Autorité palestinienne.

On ne veut pas vous décourager, mais quelles sont les chances pour que cette initiative avance, quand on sait que les résolutions des Nations unies ne sont pas respectées ?

Par ailleurs, Laurent Fabius avait affirmé qu'au terme de ces dix-huit mois, la France reconnaîtrait l'État de Palestine. Jean-Marc Ayrault est-il dans le même état d'esprit ?

M. Yves Pozzo di Borgo. - Il y a quelques années, Alain Juppé, ministre des affaires étrangères, avait expliqué qu'il avait un grand plan pour régler le problème israélo-palestinien. Je me demandais déjà à l'époque si la France avait les moyens de prendre cette initiative. Quand vous avez été nommé, je me suis posé la même question.

Je préside un institut qui avait organisé durant les révoltes arabes un colloque sur le monde arabe et la mondialisation. Bariza Khiari était intervenue, ainsi que toute une série de personnalités du Proche-Orient - membres de la finance islamique, nouveaux dirigeants, etc. À aucun moment de la journée on n'a parlé du problème israélo-palestinien. J'avais demandé à Lakhdar Brahimi de clôturer ce colloque. Il m'avait beaucoup surpris en disant qu'on ne pourrait rien faire tant qu'on n'aurait pas réglé le problème israélo-palestinien. Cela m'avait paru complètement décalé.

Israël et les Palestiniens ont-ils vraiment envie que ce problème soit réglé ? Une telle situation n'arrange-t-elle finalement pas les deux parties ?

Mme Josette Durrieu. - J'ai envie de répondre à mon collègue Pozzo di Borgo qu'Israël préfère bien entendu que le *statu quo* dure...

Monsieur l'ambassadeur, je souhaite croire en votre aptitude à mener à son terme cette mission difficile. C'est un affront à la morale politique que de laisser perdurer cette situation, et je salue la mission de la France, même si elle paraît impossible. Rien n'est jamais impossible !

Vous avez évoqué les paramètres : il faut les réaffirmer. Certains changent : la colonisation fait qu'il ne reste rien du deuxième État voulu - ou presque.

La question de l'État juif constitue un élément nouveau, qui est assez dérangeant. Il y a trois ou quatre ans, on n'en parlait pas.

Quant à la désespérance des Palestiniens, je rencontre souvent ce qui reste des élus du Conseil législatif palestinien, dont leur président. Non seulement ils ne croient pas à la mission de la France, mais ils n'en parlent pas, et cela me dérange beaucoup. Nous sommes obligés de les corriger en soulignant qu'un effort est fait : s'ils n'y croient pas, qui va y croire ?

Cependant, vous avez eu raison de rappeler l'accord de Beyrouth de 2002 et l'initiative de l'Arabie saoudite. Vous avez également eu raison de rappeler le fait que les présidents Reagan et Bush ont reconnu l'OLP, qui a elle-même reconnu l'État d'Israël. Aujourd'hui, Mahmoud Abbas tire sa seule légitimité du fait d'être président de l'OLP.

Je crois réellement à votre mission. Si elle devait échouer, même si je n'ai pas envie de m'inscrire dans cette perspective, il faut que la France mène à son terme la reconnaissance de l'État palestinien à côté de l'État d'Israël, et ce pour un seul principe : celui du droit.

Il y a par ailleurs le problème de Daech, que mon collègue a évoqué. Je ne sais si votre mission prévoit de faire des observations à l'État français, notamment de reconnaître l'État de Palestine...

Enfin, si c'est un succès, il y aura des élections en Palestine. En l'état actuel des choses, la victoire du Hamas est possible. Je voudrais rappeler la responsabilité de la communauté internationale dans les élections de 2006. Il faut savoir que nous sommes responsables de Gaza !

J'étais observateur lors des élections de 2006. Trois jours avant, personne ne pensait que le Hamas allait gagner. Nous avons accepté qu'il y ait des candidats représentants le Hamas. Tout s'est déroulé absolument régulièrement. À Jéricho, j'ai participé au dépouillement avec Jimmy Carter. La victoire du Hamas a frappé tous les esprits, mais la communauté internationale n'a pas reconnu le résultat des élections, et nous avons immédiatement provoqué la division des Palestiniens, ainsi que la scission du Fatah du Hamas. Nous sommes responsables de Gaza !

En conclusion, j'insiste sur la responsabilité de la communauté internationale dans la situation actuelle. On parle d'élections en Palestine : le Hamas ne va-t-il pas gagner à nouveau ? Va-t-on recommencer ? Ce sont là mes interrogations.

M. Claude Malhuret. - Je sais que vous êtes un homme qui ne se décourage pas, Monsieur l'ambassadeur, mais toutes les interventions que vous avez entendues ici reflètent un immense scepticisme. Encore sommes-nous diplomates, mais les qualificatifs qu'emploient un certain nombre de politiques à l'étranger sont bien plus ennuyeux.

Je voudrais malheureusement ajouter à ce scepticisme en reprenant tout d'abord l'histoire de cette négociation.

Bariza Khiari a tout à l'heure rappelé que c'est Laurent Fabius qui a lancé celle-ci, avec une maladresse qui, si elle n'était pas voulue, apparaît cependant incommensurable : initier une négociation en disant qu'au cas où elle n'aboutirait pas, notre pays reconnaîtrait l'État palestinien signifiait encourager les Palestiniens à faire échouer cette négociation,

puisqu'ils seraient alors automatiquement reconnus par la France, et d'autre part encourager les Israéliens à refuser immédiatement cette négociation.

De la part d'un ministre des affaires étrangères françaises, c'est inconcevable ! Bien entendu, Jean-Marc Ayrault a fait savoir qu'il n'était pas sur la même position et qu'il avait compris que c'était impossible - mais c'est trop tard ! La France est désormais soupçonnée quoi qu'il arrive, même si Jean-Marc Ayrault n'a pas les mêmes positions. C'est la première raison de mon scepticisme et de celui de beaucoup de gens.

Deuxièmement, cela n'a été pas préparé en liaison avec nos habituels partenaires, et notamment le Quartette, censé organiser les premières conférences, où figure l'Europe. Cela n'a pas été préparé avec la chancelière allemande, qui a déclaré que ce n'était peut-être pas le bon moment pour prendre de grandes mesures. La réaction de l'Allemagne à cette initiative française prise sans lui en référer est évidemment plus que réservée. Raison de plus pour être sceptique : les Européens, une fois de plus, vont arriver en ordre dispersé.

Enfin, personne ici n'y peut rien, mais je voudrais insister sur un dernier point, qui me paraît le plus préoccupant pour la France. Notre pays a perdu l'essentiel de son influence dans la région. Certains de nos dirigeants tentent de se persuader que notre pays est encore une grande voix au Proche-Orient, mais la réalité, depuis longtemps, n'est plus celle-là - et vous la connaissez bien, Monsieur l'ambassadeur.

La France a été exclue de la résolution du conflit libanais lors du désaccord de Taëf, en 1989, alors que notre pays était le symbole de l'influence française au Proche-Orient. Elle était absente lors des négociations sur le processus de paix israélo-arabe, début 1990 et, dans l'affaire syrienne, la diplomatie française, comme ses armées, est plus que jamais hors-jeu. Tout se passe aujourd'hui entre les Russes et les Américains. La dernière visite du Président de la République française au Liban n'a fait la une d'aucun journal libanais. C'est dire ce qu'est aujourd'hui l'influence de la France au Proche-Orient !

Je ne comprends pas cette initiative. On a l'impression que cette conférence n'a pas pour but principal de parvenir à une solution au Proche-Orient, mais qu'il s'agit d'une tentative désespérée d'exister diplomatiquement, et peut-être, comme le disait un Palestinien, le docteur Mahdi Abdul Hadi, de transmettre un message aux électeurs français et de leur indiquer que le Gouvernement français suit ce qui se passe actuellement au Moyen-Orient avec attention...

M. Michel Billout. - Monsieur l'ambassadeur, le groupe communiste républicain et citoyen du Sénat se range dans le camp de ceux qui saluent cette initiative, aussi difficile puisse-t-elle apparaître, et même si nous ne pouvons que regretter qu'elle arrive fort tardivement mais, dans ce dossier, on peut considérer qu'au fil des ans, le moment n'a jamais été le bon.

Il existe un immobilisme terrible sur ce sujet, notamment de la part du Quartet et, alors que la colonisation ne cesse de se développer, du côté du peuple palestinien, la désespoirance se creuse de jour en jour. Il faut bien mesurer les dangers qui existent aujourd'hui à ne plus accorder le moindre espoir aux Palestiniens. On peut constater que la politique israélienne, aujourd'hui, n'a jamais mis autant en danger la sécurité d'Israël. Le fait que l'Autorité palestinienne soit discréditée, que même le Hamas n'apparaisse plus tout à fait comme une solution laisse beaucoup de place à d'autres mouvements de ce secteur, dont j'ose espérer que l'influence ne se développera pas.

Je pense donc que des initiatives sont nécessaires, et qu'elles doivent être bien positionnées. Je trouve que c'est le cas de celle-ci, sur la base du plan de paix de 2002. Même si celui-ci n'a jamais connu beaucoup de développements, c'est la position du multilatéralisme.

Notre groupe ne cesse de réclamer depuis des années pour que la communauté internationale s'empare du sujet, et que l'on cesse de renvoyer dos à dos Palestiniens et Israéliens, qui font preuve d'une incapacité évidente à régler seuls ce problème, avec au mieux les États-Unis comme seul arbitre. On ne va donc pas faire la fine bouche par rapport à cette initiative, même si on peut en effet penser qu'elle est extrêmement difficile, voire qu'il est impossible qu'elle aboutisse. L'avenir nous le dira. Je ne pense pas qu'elle puisse en tout cas contribuer à aggraver la situation. Ceci peut donc, au mieux, contribuer à ouvrir de nouveaux espaces.

On en est arrivé à un stade où, si la colonisation se poursuit à ce rythme, la solution à deux États n'existera plus. Ce n'est pas une affaire de décennies, mais de mois. Il est donc urgent de saisir de ce problème.

Il est d'ailleurs assez étonnant que la condamnation de la colonisation en Cisjordanie par l'Autorité palestinienne, puisse être considérée comme une initiative malheureuse, et apparaisse comme un obstacle aux négociations... Le respect du droit international et des résolutions onusiennes serait considéré comme une maladresse de l'Autorité palestinienne ! On ne cite même plus, parmi les obstacles, l'attitude du Gouvernement israélien, qui est pourtant, selon moi, un des handicaps les plus importants à surmonter.

Vous avez relevé, monsieur l'ambassadeur, que l'on essayait d'utiliser les accords entre le Gouvernement israélien et l'Union européenne comme une carotte. Ils sont déjà à un tel point de développement que je ne vois pas ce que l'on peut y ajouter. S'il n'existe même plus la menace d'une reconnaissance par la France de l'État palestinien, que nous reste-t-il pour convaincre les Israéliens qu'il faut qu'ils bougent ?

M. Robert del Picchia. - Monsieur l'ambassadeur, que pensent les Russes et les Chinois de cette initiative ?

N'abandonnez pas ! Tout le monde sait que vous n'abandonnez jamais. On va peut-être y arriver cette fois-ci. Rappelez-vous la conférence d'Oslo réunie à Charm-el-Cheik : Yasser Arafat est prêt à signer. Il s'en va. On lui demande pourquoi. Il affirme qu'il reviendra le lendemain, et qu'il signera. Il est parti et n'a jamais signé ! Peut-être y arrivera-t-on, malgré tout !

Par ailleurs, l'Union interparlementaire (UIP) a inventé un État en devenir pour accepter les Palestiniens en son sein, à l'initiative de la délégation française. Une telle initiative aura peut-être lieu.

J'étais allé vous voir avec un collègue député pour faire venir les pandas de Chine au zoo de Beauval. Vous y êtes arrivé : tous les espoirs sont donc permis, car ce n'était pas facile !

Mme Catherine Tasca. - Monsieur l'ambassadeur, je voudrais saluer cette initiative de la France, et former des vœux de pleine réussite pour votre mission, quelles qu'en

soient les difficultés et, sans doute, la longueur. Nous sommes très doués, en France, pour formuler une critique radicale, lucide certes, mais très démobilisatrice. Je ne voudrais pas que vous ayez le sentiment que nous vous suggérons de vous démobiliser sur ce dossier.

Sans cette initiative, dans le *maelström* des conflits internationaux multiples qui ravagent aujourd’hui la planète, et en particulier cette région, le dossier israélo-palestinien risque d’être enterré, abandonné, oublié. Je pense que votre mission est extrêmement précieuse, ne serait-ce que pour maintenir l’attention et l’engagement qui sont d’ores et déjà les nôtres sur ce dossier. Ses chances d’aboutir dépendront de la volonté de beaucoup d’acteurs. On ne peut donc en préjuger.

Il a été dit que l’on parle fort peu de cette initiative en Palestine. Quels sont les moyens qui peuvent être déployés pour mieux informer les Palestiniens et les associer au bien-fondé de cette démarche ?

Convaincre Israël me paraît pour le moment une tâche inatteignable. Comme l’a dit Michel Billout, il faut donc compter sur le multilatéral et la communauté internationale pour agir, mais je pense que vous devez partir d’ici avec la conviction qu’aucun de ceux qui souhaitent la coexistence pacifique de ces deux États ne vous suggère de baisser les bras, au contraire ! La tâche est rude, mais si elle n’est pas entreprise, c’est un oubli mortel que connaîtra ce dossier.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Ne vous inquiétez pas, il n’y a pas de risques de démobilisation sur ce sujet, ne serait-ce que parce qu’il est également présent dans tous les autres conflits. Nous sentons donc bien la nécessité de prendre des initiatives. Il était important d’affirmer notre détermination à ce qu’il y ait des avancées, et aussi de mesurer les risques que cette négociation engage, puisqu’on n’est pas attendu que par des amis sur un sujet de cette nature - mais gardons confiance.

M. Pierre Vimont. - Merci pour tous ces commentaires, où j’ai en effet senti un peu de scepticisme, mais sachez que je ne suis pas découragé parce que, à maints égards, vos constats, vos analyses, sont tout à fait réalistes et judicieux. Au quai d’Orsay, mes collègues et moi-même les partageons. Nous connaissons la difficulté de la tâche. Nous ne nous faisons pas d’illusions exagérées sur la manière d’avancer et sur les percées que nous allons pouvoir effectuer, en tout cas rapidement, mais nous partons d’un constat pessimiste sur la situation telle qu’elle se développe sur le terrain et les menaces qui apparaissent.

Encore une fois, aucun de nous ne veut se faire d’illusions exagérées mais le problème est simple : si la France a pris cette initiative, c’est parce que personne d’autre ne s’est présenté. Le dernier effort de John Kerry était tout à fait méritoire. Le secrétaire d’État américain s’était beaucoup investi, au point qu’aujourd’hui, il ne cache pas ses frustrations devant cet échec. Depuis cet effort, qui s’est achevé dans le courant de l’année 2014, il n’y a plus rien. Il existe un vide dans ce dossier. Doit-on laisser la situation ainsi, ou essayer patiemment, avec le soutien de tous nos partenaires de la communauté internationale qui le souhaiteront, de relancer à nouveau la dynamique et de redonner un horizon politique à ce processus de paix ? Il nous semble que c’est indispensable.

L’a-t-on bien fait ? L’a-t-on préparé de la bonne manière ? On peut toujours poser la question. Le premier mois a consisté pour nous à dissiper les malentendus, à rassurer ceux qui pouvaient être inquiets, et je crois pouvoir dire que tous, y compris nos partenaires allemands, sont prêts à nous suivre. Nous rencontrons tout à l’heure, à Paris, nos collègues du

ministère allemand des affaires étrangères. Ils viennent avec des suggestions et ont envie de participer. Beaucoup de nos partenaires européens, qui ont des idées et nous ont passé des « non-papiers », comme on dit en langue diplomatique - Espagne, Italie, Irlande, etc. - veulent avancer.

Nous ne sommes pas seuls, et notre volonté n'était pas de l'être. Ce n'est pas une initiative de la diplomatie française qui veut cheminer seule et ignorer des soutiens qu'elle pourrait avoir : c'est l'inverse. Il s'agit de bâtir une mobilisation de la communauté internationale. Il se trouve que c'est nous qui avons pris cette initiative, personne d'autre ne voulant le faire. C'est peut-être aussi parce qu'on estimait avoir les moyens de le faire, et qu'on avait encore suffisamment d'influence au sein du monde arabe pour cela. En tout cas, l'accueil du monde arabe est très positif. Ils sont assez heureux que la France se soit « jetée à l'eau ».

Il n'y a jamais de bon moment, c'est vrai. Faut-il pour autant ne rien faire ? Je ne le pense pas. Je crois que si l'on oublie ce dossier, il se rappellera à notre bon souvenir. Dans toute la région - et pas simplement dans les territoires occupés, où des formes de radicalisation commencent à apparaître - se pose un problème de sécurité collective à cause de la Syrie, du Yémen, et du Sinaï. Il faudra bien l'aborder un jour.

Le processus de paix en est un élément non négligeable, peut-être même essentiel. Quelqu'un a cité Lakhdar Brahimi. L'Algérie a toujours affirmé qu'au cœur de tous les problèmes de la région figurait le processus de paix. On l'oublie un peu, mais il est là en effet, et nous devons être conscients que ce qui se passe sur le terrain est dangereux. Plusieurs de nos partenaires arabes m'ont dit qu'il y aurait un regain de violence cet été. S'ils ont raison - et ce serait bien entendu dramatique - peut-on se permettre d'attendre simplement que de nouveaux incidents se produisent à Gaza, en Cisjordanie, à la frontière avec le Liban ou ailleurs ? Je ne le pense pas, et je crois que c'est tout simplement le constat qu'a fait la France.

Plusieurs d'entre vous sont intervenus à propos de la reconnaissance de l'État palestinien. Pourquoi Jean-Marc Ayrault a-t-il pris soin de préciser les choses ? Les propos de son prédécesseur, Laurent Fabius, ont été interprétés par beaucoup de nos partenaires comme la volonté de lancer un processus qui aboutirait, en cas d'échec, à la reconnaissance de l'État palestinien.

Un certain nombre nous ont dit qu'ils n'étaient prêts à nous suivre dans la logique de notre action, faisant valoir qu'ils ne pouvaient « monter à bord » d'une telle initiative si tel est notre objectif final. Nous avons donc pris soin de leur expliquer que la question ne se présentait pas ainsi.

Tout d'abord, la reconnaissance de l'État de Palestine est, pour chaque État souverain, de sa seule responsabilité. C'est à chacun de décider ce qu'il veut faire. On peut le faire de manière collective, au niveau européen mais, à la fin, c'est une décision du seul Gouvernement français ou, comme c'était le cas il y a quelques mois, du gouvernement suédois. Chaque gouvernement doit se décider en son âme et conscience. Il s'agit d'une question de droit international : une telle reconnaissance se fait par les États à titre individuel.

En deuxième lieu, ainsi que M. Ayrault l'a expliqué à son homologue palestinien, qui l'a bien compris, l'objectif de tous est la reconnaissance de l'État palestinien. C'est même au cœur de l'initiative de paix des pays arabes, avec la reconnaissance d'Israël si Israël reconnaît l'État palestinien. Tout l'objectif d'un accord de paix, c'est d'aboutir à la

reconnaissance d'un État palestinien, mais nous voulons que ce soit fait de manière positive, dans l'autre sens. S'il doit y avoir un lien, réalisons enfin l'accord de paix - nous verrons si nous pouvons avancer dans cette voie - et c'est de cela que découlera tout à fait naturellement la reconnaissance de l'État palestinien par tous ceux qui auront concouru et accepté cet accord de paix.

C'est notre analyse. Nos interlocuteurs palestiniens nous ont certes dit que nous perdions là un levier que nous aurions pu exercer sur les Israéliens. Mais de fait la partie israélienne s'en tient pour sa part à l'idée que la seule voie possible repose sur des interlocuteurs palestiniens prêts à entrer dans une négociation directe, bilatérale et sans précondition.

Plusieurs ont posé la question de savoir s'il existait un rejet par Israël de notre initiative. Il faut bien lire ce que dit le communiqué du Premier ministre israélien. Je peux d'autant plus le dire que nous avons encore aujourd'hui des contacts avec nos partenaires israéliens, qui continuent à vouloir travailler avec nous, pour essayer de comprendre ce que nous voulons faire et ce qu'est notre initiative. Ce que dit le Premier ministre israélien, c'est que, pour eux, la seule solution possible doit passer par une négociation directe avec les Palestiniens. Nous ne disons pas l'inverse. Les Palestiniens non plus. Les Palestiniens disent que lorsqu'on va entrer dans le détail d'un possible accord de paix, ils doivent discuter en tête-à-tête avec les Israéliens. C'est ainsi qu'ils pourront définir précisément ensemble tous les paramètres, déterminer notamment quels échanges de terre auront éventuellement lieu autour des frontières de 1967, quels devront être les détails d'un accord sur le droit du retour des réfugiés, etc.

Ce que nous disons - et c'est tout le sens de notre initiative - c'est qu'il faut donner un cadre de référence à ces négociations. Il sera d'autant plus fort et solide qu'il aura fait l'objet d'un consensus de la communauté internationale.

Notre apport n'est pas vraiment une innovation : c'est ce qui s'est déjà fait lors de la conférence de Madrid, qui avait fixé un cadre pour que les deux parties négocient ensuite entre elles. Cet accord de paix sera d'autant plus fort s'il est soutenu par les pays arabes, par les grands partenaires de la communauté internationale, et par toute une série d'acteurs prêts à s'engager et à aider à la recherche de ce processus de paix.

Dire pour autant que les Israéliens sont favorables à notre initiative et nous soutiennent, non. Ils nous ont dit très clairement qu'ils n'appréciaient pas notre initiative, mais ils ne ferment pas la porte. Ils veulent voir comment nous allons développer nos idées, et si nos partenaires vont nous rejoindre, en particulier les Américains. C'est à ce moment qu'ils se détermineront.

Plusieurs d'entre vous ont posé la question - certains de manière très nette : y a-t-il une chance que cette initiative française débouche, ou s'agit-il simplement de faire parler de soi ? Oui, il y a une chance. Reste à mieux cerner la portée de ce que constituera ce progrès mais l'objectif reste bien de faire prendre conscience à nos partenaires qui jouent un rôle dans cette affaire - les pays arabes, l'Amérique, la Russie, la Chine, certains autres partenaires en Asie ou en Amérique latine - que la communauté internationale ne peut laisser ce dossier à l'abandon, sauf à risquer que tous en payent les conséquences à un moment ou un autre.

La situation dans les Territoires palestiniens, qui se situe au cœur de toute cette région, est extrêmement fragile et délicate. Elle peut à tout moment commencer à évoluer

dans un sens très dangereux pour tout le monde, à la fois pour la sécurité des pays de la région et, au-delà - on le voit avec tout ce qui se passe dans nos propres pays - dans les pays occidentaux. Il ne s'agit donc pas de mesurer si cette initiative a une chance de réussir ou non, mais d'avancer et de convaincre peu à peu nos partenaires, leur faire prendre conscience qu'il faut tous aller dans ce sens.

Certains posent la question de savoir quel est l'intérêt d'Israël pour un partenariat économique. Il est réel. L'idée de l'aide économique et d'un partenariat avec eux, par exemple, un accord de libre-échange commercial avec l'Union européenne est quelque chose qui intéresse les Israéliens. Renforcer encore nos liens en matière de recherche et d'innovation les intéresse aussi énormément. Ils sont partants pour développer la coopération avec les PME. Leur reproche est qu'à l'heure actuelle, l'Europe a gelé tous ses projets précisément parce qu'il n'y a pas de progrès en matière de processus de paix. Ils sont les premiers demandeurs à vouloir reprendre cette marche en avant.

Un autre élément d'intérêt pourrait être l'initiative de paix arabe et comment la relancer. Les Israéliens en 2002 n'ont ni appuyé ni rejeté. Les pays arabes, bien évidemment, ont pu légitimement s'irriter de cette absence de réponse et aujourd'hui, rappellent que cette initiative est toujours sur la table. Il appartient donc à Israël de dire si cela l'intéresse.

Notre idée est de voir avec nos partenaires arabes comment redonner une dynamique à cette initiative de paix, et éventuellement même une certaine dimension opérationnelle.

Quant à la Chine, elle fait partie des pays qui nous ont dit qu'ils approuvaient notre initiative. Lors du dernier débat au Conseil de sécurité sur le Proche-Orient, ils ont clairement indiqué qu'ils soutenaient la position française. Quelle pourra être une contribution concrète de la Chine ? Il faudra voir à mesure que nous avançons.

Les Russes, étant membres du Quartette, sont dans une position différente. Comme je vous l'ai indiqué, ils ont eu le sentiment que notre initiative pouvait déstabiliser le quartette. Nous les avons rassurés. Pour le moment, ils observent. Ils nous soutiennent mais attendent de voir ce que les Américains vont faire avant de prendre une part plus active dans cet effort.

Enfin, vous avez été nombreux à demander s'il ne fallait pas communiquer davantage sur notre initiative, et comment le faire afin d'être mieux compris de la population palestinienne. Il y a deux réponses à cela. La première, c'est que nous avons fait le choix, pour le moment, jusqu'à la tenue de la réunion ministérielle prévue le 30 mai, de privilégier une approche consistant à parler à tous nos partenaires directement, bilatéralement, pour essayer de les convaincre de travailler avec nous et de prendre en quelque sorte place à bord de notre initiative. Nous verrons, à la lumière de la réunion du 30 mai, où nous sommes. Si nous avons l'impression que cela fonctionne, que la « mayonnaise a pris » et que nos partenaires sont intéressés, nous pourrons alors communiquer davantage et nous efforcer de donner à cette initiative toute la place qu'elle doit avoir.

Je note déjà que nous avons des soutiens dans un certain nombre de milieux, y compris dans certains milieux israéliens, où des déclarations sont faites, des interviews sont publiées dans la presse, qui apportent leur soutien à cette initiative.

Au-delà, -c'est la deuxième réponse-, il faut travailler avec la société civile, côté palestinien comme côté israélien. Nous avons l'ambition, dans le cadre de notre initiative, de voir comment à travers des formules spécifiques, nous pourrions mobiliser la société civile de ces deux pays pour recueillir leurs idées car il y en a beaucoup d'intéressantes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Vous avez noté, Monsieur l'Ambassadeur, que toutes les questions, même si elles étaient parfois marquées par le scepticisme, étaient marquées par la profondeur.

La première échéance de l'initiative française est toute proche. Le 30 mai, c'est demain. On va donc voir assez vite s'il existe une perspective.

En tout cas, la gravité du conflit israélo-palestinien pour les équilibres du monde actuel fait qu'il est important que la France soit, dans ce dossier, en situation d'initiative, et non spectatrice d'une histoire qui se révèle chaque jour plus douloureuse.

Merci beaucoup pour votre intervention devant notre commission, à la hauteur de votre image, Monsieur l'ambassadeur.

La réunion est levée à 12 heures 10

Mercredi 15 juin 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 32.

Perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine, en application de l'article 73 quater du Règlement, le rapport de MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner et le texte proposé par la commission sur la proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016) au nom de la commission des affaires européennes, présentée par Mme Gisèle Jourda et M. Yves Pozzo di Borgo, sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous examinons le rapport et le texte proposé par la commission sur la proposition de résolution sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune qui a été présentée au nom de la commission des affaires européennes par nos collègues Gisèle Jourda et Yves Pozzo di Borgo. Ce dossier est inscrit à l'ordre du jour du Conseil européen, les 28 et 29 juin prochains. Nous aurons l'occasion de poursuivre notre réflexion en l'approfondissant dans les mois à venir. En effet, faute de connaître le vote britannique, le livre blanc des Allemands ou les conclusions du sommet de Varsovie de l'OTAN, nous ne pouvons guère nous livrer qu'à une réflexion d'étape.

Mme Gisèle Jourda, auteur de la proposition de résolution. – Un mot sur l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration de cette proposition de résolution européenne. Depuis 2003, aucun document sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense n'a été publié au sein de l'Union européenne. Ce manque d'actualisation des textes a laissé l'Europe démunie face à l'évolution du monde depuis un an et demi, notamment face à l'arrivée

massive des réfugiés à ses portes. La défense relève de la souveraineté des États et nous n'avons pas encore bâti l'Europe politique. La difficulté vient donc de la différence des regards portés sur la question. La politique de sécurité et de défense européenne ne peut s'appliquer qu'en dehors des frontières de l'Union européenne. Compte tenu des évolutions géostratégiques, il faut repenser les choses, en faisant preuve de mesure. Cette proposition de résolution européenne (PPRE) n'est qu'une base de réflexion ; elle se limite aux champs qui sont de notre ressort. Certains de vos amendements précisent notre texte, je m'en réjouis. Je souhaite que nos discussions continuent de s'inscrire dans cet esprit de conciliation et ce souci de mesure.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Je salue le travail effectué en amont par Gisèle Jourda et Yves Pozzo Di Borgo, qui ont déjà intégré dans le texte un certain nombre de nos propositions.

Nous voici donc saisis de nouveau de ce thème, trois ans après notre rapport d'information « Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une défense européenne », mission dont nos collègues Xavier Pintat, et André Vallini étaient co-présidents, avec nos rapporteurs. Nous y soutenions l'ambition de relancer le projet politique européen et réconcilier l'Europe avec ses citoyens. Nous affirmions que l'Europe ne pouvait se résumer à un grand marché et qu'elle devait pouvoir compter sur une défense autonome si elle souhaitait devenir une puissance et rester dans l'histoire. Grande déception, le Conseil européen de décembre 2013 n'a pas permis l'évolution forte que nous appelions de nos vœux.

Toutefois, le contexte a beaucoup évolué. Les défis de sécurité auxquels l'Union est confrontée se sont accrus. La PPPE rappelle justement le continuum désormais évident entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (alinéa 15). Elle souligne ainsi que les crises régionales qui perdurent à la périphérie de l'Union, tant sur son flanc Est que sur son flanc Sud (alinéa 14), ont des répercussions croissantes avec les actions terroristes commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, et qu'elles font peser sur la sécurité intérieure des États membres des menaces multiformes (alinéa 13).

Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 consacré à la défense s'est tenu dans un climat très différent de celui de 2013, après une première prise de conscience. Le principal résultat de ce sommet européen, mentionné aux alinéas 16 et 19, a été de donner mandat à la Haute représentante de l'Union européenne, Federica Mogherini, d'entamer une revue de la stratégie européenne de sécurité pour aboutir à la mise en place d'une nouvelle stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité.

Faut-il voir dans cette feuille de route un réel espoir alors que l'Union européenne ne s'est pas montrée capable de faire face à la crise économique et que son incapacité à dégager des solutions probantes à la crise des réfugiés nourrit les interrogations ?

Pour la première fois depuis la création de l'Union, la défense et la sécurité sont une priorité des Européens, presque au même rang que la création d'emplois et la demande de prospérité. Sept Européens sur dix se déclarent favorables à une politique de sécurité et de défense commune, même si dans leur esprit la sécurité prime sur la défense. Ils sont plus nombreux que ceux qui soutiennent la politique étrangère commune ou l'Union économique et monétaire. Cette demande de sécurité intérieure et extérieure traduit l'inquiétude de nos concitoyens, notamment après les attentats qui nous ont frappés. Elle montre aussi que les citoyens européens gardent suffisamment confiance en l'Union européenne pour lui adresser

une demande cruciale : satisfaire leur espoir et leur désir de sécurité. Cette adhésion forte doit figurer dans le dispositif que nous vous proposons d'adopter et sera l'objet d'un amendement.

L'autre raison d'espérer que la défense européenne puisse enfin susciter la mobilisation de nos partenaires est l'ampleur de la réponse à la demande de la France au titre de l'article 42-7 le 16 novembre 2015. Cet article, que nous avons préféré à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, stipule qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». La proposition de résolution se félicite à juste titre des contributions militaires proposées à la France dans cette perspective (alinéa 17 et 18), même si elle souligne – soyons lucides – leur caractère pour le moins divers.

Au Levant, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont participé aux frappes en Syrie. Les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et l'Italie ont également soutenu l'engagement français. Au Mali, de nombreux pays ont renforcé leurs contingents au sein de la MINUSMA, dont l'Allemagne, la Roumanie, la République tchèque, l'Autriche, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie et la Belgique. D'autres ont apporté leur appui tactique, comme la Suède, le Danemark et la Norvège. Certains ont annoncé leur participation à EUTM Mali, comme la Bulgarie, l'Estonie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie. Enfin, l'opération Barkhane a bénéficié de moyens de transport tactique (C130) de l'Allemagne, la Belgique, la Norvège et l'Autriche. En République centrafricaine, une compagnie portugaise supplémentaire a été envoyée au sein de la MINUSCA au deuxième semestre 2016 et la participation de la Pologne, la Belgique et l'Espagne au sein d'EUTM RCA a été accrue.

La demande de sécurité et de défense adressée par les 500 millions de citoyens européens et la mobilisation de nos partenaires exige que nous aboutissions rapidement. L'enjeu est d'abord politique : il s'agit de redonner souffle à l'Union européenne et de répondre aux attentes de ses citoyens. La proposition de résolution souligne l'importance du couple franco-allemand (alinéa 29), et nous vous proposerons un amendement pour renforcer cette orientation.

L'enjeu stratégique est évident : les défis et les menaces qui caractérisent notre environnement rendent indispensable la définition d'une réponse européenne adaptée. La nouvelle stratégie globale de l'Union devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains, quel que soit le résultat du référendum britannique sur le Brexit. Cela fera l'objet d'un autre amendement. Le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, au premier rang avec la France pour ce qui est des contributions militaires, pour la recherche comme pour l'opérationnel. Tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, nous estimons que la stratégie globale ne doit en aucun cas être repoussée. Elle a été écrite en tenant compte du contexte britannique et le résultat du référendum, quel qu'il soit, ne la rendra pas caduque. Notre coopération avec le Royaume-Uni dans le domaine de la défense perdurera grâce à des accords bilatéraux – nous nous félicitons régulièrement au sein de notre commission de la réussite des accords de Lancaster House.

Le prochain sommet de l'OTAN se tiendra à Varsovie les 8 et 9 juillet. La Commission européenne doit également présenter son plan d'action pour la défense à l'automne. La stratégie globale européenne devra être présentée avant ces échéances si nous ne voulons pas que l'Union européenne soit reléguée en deuxième rang dans cette réflexion.

Pour que ce document ne soit pas un coup d'épée dans l'eau, il est essentiel que cette stratégie ne soit pas un compromis au rabais des objectifs de politique étrangère

acceptables par chaque État membre. Elle doit au contraire comporter une composante défense substantielle, comme le note l'alinéa 20. Elle doit également être déclinée dans les meilleurs délais, dans un document stratégique plus détaillé et précis de type « livre blanc », comme le recommandait Michel Barnier lors de son audition devant notre commission le 1^{er} juin. C'est l'objet de l'un de nos amendements. Un vrai livre blanc impliquerait une adoption par les parlements nationaux, ce qui rallongerait le processus ; mais le document de déclinaison devrait néanmoins comporter une analyse partagée des menaces et mettre en face la typologie des moyens pour y répondre.

La future stratégie globale doit prendre en compte tant le continuum entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure (alinéa 21), que l'articulation entre l'Union européenne et l'OTAN. Elle doit actualiser les modalités de coopération et de partenariat entre l'Union et l'Alliance tout en respectant la spécificité et l'autonomie de chacune (alinéa 22). De même, il convient de veiller lors du sommet de Varsovie à la cohérence des stratégies respectives des deux organisations (alinéa 23).

Enfin, la proposition de résolution mentionne « l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». Nous vous proposerons une rédaction plus large prévoyant que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international.

La cohésion est un autre enjeu de la réflexion sur la stratégie globale de l'Union. En l'absence de défense européenne, des initiatives se mettent en place sans que leur effet centrifuge ne soit forcément pris en compte. S'il s'agit de coopération bilatérale entre deux pays membres de l'Union européenne, il n'y a pas de raison que les intérêts de l'Union ne soient pas automatiquement pris en compte.

Les coopérations bilatérales ou multilatérales mises en œuvre en dehors de la coopération structurée permanente doivent éviter certains écueils. Ainsi, il est important de favoriser la base industrielle de défense européenne plutôt que les intérêts d'un seul pays, aussi grande soit la tentation, en période de croissance ralentie, de privilégier les entreprises nationales. Si ces coopérations se développent dans le cadre de l'OTAN sur la base du concept de nation-cadre, ou *framework nations concept* (FNC), elles doivent rester compatibles avec les concepts et périmètres européens. Le concept de dissuasion de l'OTAN n'est pas exactement celui de notre pays. De même, six pays de l'Union n'appartiennent pas à l'OTAN : l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte, et la Suède.

Ce concept de nation-cadre, apport politique de l'Allemagne au Sommet de Newport, propose une approche limitée et pragmatique de la planification de défense. Il s'agit de créer de plus petits groupes de nations, menés par un grand pays fournissant une infrastructure de défense dotée d'un éventail complet de capacités. L'OTAN a adopté ce concept en vue d'encourager les alliés à travailler « au niveau multinational au développement conjoint des forces et des capacités dont l'Alliance a besoin, travail facilité par une nation-cadre », et mettre ainsi à sa disposition « des ensembles cohérents de forces et de capacités, en particulier en Europe ». Les objectifs sont louables, mais ces coopérations ne doivent pas gêner le développement ultérieur et la cohésion de la défense européenne. C'est le sens d'un de nos amendements.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – La politique de sécurité et de défense commune a été théorisée par Javier Solana à une époque où le terrorisme ne nous avait pas encore frappé et où les questions de sécurité n'étaient pas aussi essentielles qu'elles le sont devenues.

D'abord guidée par des nations surtout intéressées par les possibilités d'intervention extérieure au plan civil, cette politique mérite d'être actualisée. D'où la sollicitation du Conseil européen pour que nous lui fassions des propositions.

Ce texte pousse la réflexion sur la politique de sécurité et de défense commune pour la rendre plus opérante en renforçant sa dimension militaire et sécuritaire. Cette position, très française, n'est pas forcément partagée par les autres États membres de l'Union. Le pessimisme voudrait que l'on se rallie à ce que rappelait Hubert Védrine, à savoir que la majorité des pays considèrent que l'outil de défense européen, c'est l'OTAN. La France défend la position inverse depuis longtemps, et même depuis l'origine, puisqu'à la suite de la CECA et de l'Euratom, elle a proposé de créer une communauté européenne de la défense (CED), proposition qu'elle finira paradoxalement par faire échouer car l'opinion publique ne pouvait envisager, au lendemain de la guerre, que des soldats français soient placés sous commandement allemand. L'OTAN s'est repu de cet échec de la CED : on ne peut lui faire reproche de ne pas avoir favorisé une défense commune, même si l'Alliance apparaît désormais comme un obstacle. En revanche, si la France cesse de porter cette idée de défense des valeurs européennes au travers d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), personne ne le fera et ce sera sans espoir. Tel est l'enjeu du présent exercice.

La PSDC a connu de réels succès même si elle se heurte à l'essoufflement de la volonté politique européenne : l'opération navale Atalante, la lutte contre les trafics en Méditerranée, la mission de stabilisation en RCA mais aussi les opérations de formation militaires au Mali et en Somalie ou encore la mission de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. Au titre des missions de gestion civile des crises, l'Union assure une dizaine de missions de police et de soutien aux forces de sécurité ou à la justice, au Kosovo, en Moldavie et en Ukraine ; dans les territoires palestiniens, au Moyen-Orient ; au Mali, au Niger ou au Soudan du Sud. Enfin, elle assure également des missions d'assistance au contrôle des frontières, en particulier autour de la bande de Gaza où elle a un rôle de médiation.

Toutefois, la PSDC reste absente de la gestion des principales crises régionales récentes, notamment en Libye, en 2011. Les interventions françaises au Mali et en République centrafricaine ont été interprétées comme une réponse au retrait de l'Union européenne, repliée sur des missions civiles, sanitaires ou humanitaires, dites de « Petersberg ».

L'un des obstacles auxquels se heurte la PSDC tient à la non-utilisation des instruments mis à sa disposition. Le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 n'a jamais été activé. Lorsque les instruments financiers dédiés au financement de la sécurité et de la défense sont utilisés, ce n'est pas de façon optimale : ainsi en est-il de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) ou de l'initiative « Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement ».

Les services juridiques de la Commission européenne ne doivent pas vider ces instruments de leur sens par une interprétation trop restrictive. Nous vous proposerons d'inciter la France à participer plus activement à la mise en place des normes et des dispositifs juridiques qui assoupliront leur mise en œuvre. Ne laissons pas cela aux seuls Anglo-saxons.

De même, les dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne ne sont pas mobilisées, qu'il s'agisse des coopérations renforcées ou des coopérations innovantes. Les formations militaires existantes ne sont pas non plus suffisamment sollicitées : les groupes tactiques de l'Union européenne restent inutilisés tout comme la brigade franco-allemande,

réduite à quatorze hommes présents sur le terrain dans l'un de ses rares engagements opérationnels. Nous vous présenterons un amendement pour inciter le Conseil et les États membres à y remédier.

Le rapport de Jean-Marie Bockel à l'AP-OTAN indique que les budgets de défense européens, qui avaient tendance à baisser, connaissent un rebond dans nombre de pays. Les uns et les autres tentent de s'approcher de l'objectif des 2 % de PIB annoncé à Newport, dont 20 % seraient consacrés à l'investissement.

Le paquet défense a été mis en place pour nourrir la PSDC, avec deux directives européennes, dont une sur les marchés publics. Sur les 28 pays qui ont ratifié cette procédure d'ouverture des marchés à l'ensemble des pays européens, la France a été la seule à demander la préférence communautaire. C'est un vrai sujet : pas de base communautaire industrielle sans assurer la préférence communautaire en matière d'acquisition de matériel. *Idem* pour les transferts de licences. Michel Barnier était désolé de constater que chaque État continuait d'utiliser une clause de souveraineté en matière d'équipement militaire.

On a également exploré le partage et la mutualisation, ou « *pooling and sharing* », des dépenses de défense. Cette mutualisation *via* l'Union, avec le concours de l'Agence européenne de défense (AED), soulève des réticences liées à la souveraineté nationale, notamment de la part des Britanniques. Dotée d'un budget réduit, l'Agence peine à se développer alors qu'elle est un outil essentiel pour la mutualisation des équipements mais aussi pour la réflexion sur les normes européennes en matière de défense et d'interopérabilité. Mieux vaudrait lui donner du grain à moudre. Nous vous proposerons un amendement pour renforcer le rôle et les moyens de l'AED. Il serait également intéressant d'envisager un rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (Occar). Il faudrait enfin consentir des efforts sur le financement des équipements, en utilisant par exemple les fonds d'investissement, avec pour modèle le fonds Juncker. Nous présenterons un amendement en ce sens.

L'opinion publique est prête à ce que l'Union européenne fasse un pas de plus en matière de défense. Il semble que Bruxelles n'envisage rien de très déterminant. La France doit pousser encore plus fort. La défense relève de la souveraineté nationale ; les États peuvent néanmoins coopérer sans perdre leur souveraineté nationale. Nous vous proposerons d'institutionnaliser un conseil des ministres de la défense qui se réunirait notamment une fois par an en prévision du Conseil européen. On s'assurera ainsi que la sécurité et la défense seront à l'ordre du jour quelles que soient les circonstances. Chacun sait en effet que le prochain Conseil européen, trop dicté par l'urgence de l'actualité, risque d'être placé sous le signe du Brexit ou non Brexit...

Certains fonds de soutien sont mal utilisés. Pour sortir de cette ambiguïté, nous vous proposerons d'inscrire dans les perspectives financières 2021-2027 la création d'un fonds structurel en matière de sécurité et de défense.

Enfin, la Commission prépare un plan d'action défense qui devrait être présenté à l'automne et met en place une action préparatoire sur la recherche en matière de sécurité et de défense. Sur le plan juridique, la tentation est grande de ne considérer que la sécurité. À nous de remettre l'ouvrage sur le métier pour que la défense soit également prise en compte. La Commission romprait un tabou en instaurant cet investissement. L'action préparatoire, qui atteindrait entre 70 et 100 millions d'euros, est en réalité le ballon d'essai d'un vaste programme qui serait intégré dans le futur programme cadre pour 2021-2027. Elle est

essentielle pour construire une industrie de défense européenne capable de rivaliser avec celle des autres continents. Nous vous présenterons un amendement pour inciter le gouvernement français à s'investir pleinement dans cette action préparatoire et à faire des propositions pour bénéficier de ces crédits de financement.

Nous vous proposons d'adopter cette proposition de résolution européenne sous réserve des amendements que nous vous présenterons.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je passe la parole à André Trillard qui conduit la délégation du Sénat à la Conférence interparlementaire sur la PESD-PSDC.

M. André Trillard. – Je me suis rendu avec Josette Durrieu et Joël Guerria à la Conférence interparlementaire des 28 sur la politique de sécurité et de défense commune à La Haye en avril. Nous avons obtenu une chose : que tous les pays indiquent unanimement souhaiter le vote du PNR européen (*passenger name record*). C'est déjà bien, si l'on considère que chaque délégation ne dispose en tout et pour tout que d'une minute de temps de parole ! Il faut être lapidaire et prêt à entendre des aberrations telles que : « *les attentats en France et en Belgique ne sont rien à côté de ce que souffre l'Ukraine* », ou bien, en 2014, « *nous sommes prêts à engager 1 million d'euros pour résoudre la crise des migrants en Europe* »... On est à mille lieues de la réalité. L'Ancienne République yougoslave de Macédoine ou Malte parlent aussi longtemps que la France ... Notre stratégie est d'accrocher un sujet à chaque fois ; forcément, il s'agira plus de sécurité que de défense car comment concevoir une défense commune avec des États qui ne veulent pas en entendre parler, qui attendent tout de l'OTAN ou qui, pour quatre d'entre eux, ne veulent se battre que contre les Russes ? Que pouvons-nous faire de plus ? N'aurait-il pas mieux valu que les délégués à cette conférence soient mieux associés à la réflexion initiale sur ces sujets ?

Il faut continuer à défendre la position de la France et la diffusion des idées françaises au niveau européen. C'est un travail d'influence. La PESD ne fait pas consensus. Quand j'entends certains rêver que l'Europe intervienne jusqu'en Asie, j'ai envie de rire... Ce n'est pas concevable dans le siècle qui vient. Cette proposition de résolution donne de la grandeur au projet. C'est un espoir pour les prochaines décennies. En tant que délégués à la Conférence interparlementaire, nous ne pouvons qu'avancer à petits pas.

Mme Josette Durrieu. – Personne n'a connaissance ici de cette Conférence interparlementaire dont André Trillard vient de nous parler. Elle s'est réunie pour la première fois, il y a quatre ans, à Chypre. Il s'agissait de recréer l'Assemblée parlementaire des pays de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dont notre collègue Jean-Pierre Masseret a été l'un des derniers présidents et qui offrait un lieu de rencontre exceptionnel pour parler de sécurité et de défense. On a malheureusement dissout cette assemblée avant d'en recréer un substitut au rabais sous la forme de la Conférence interparlementaire pour la sécurité qui se réunit tous les six mois. Notre commission n'y va qu'une fois par an, ce qui fragilise notre autorité dans la continuité. Pour préparer ces sessions, nous avons obtenu que l'ordre du jour de la troïka nous soit communiqué à l'avance. Cette institution garantit pourtant la contribution des parlements nationaux dans l'élaboration de la stratégie européenne. Ce n'est pas rien.

Enfin, la mission confiée à Mme Mogherini consiste à « poursuivre le processus de réflexion stratégique en vue de préparer une stratégie globale de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité en étroite coopération avec les États membres (...) pour le Conseil européen de juin 2016 ». Le mot « défense » ne figure pas !

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nos collègues des commissions permanentes ont toujours du mal à comprendre le rôle de la commission des affaires européennes. Le Conseil constitutionnel indique depuis 2004 que le droit européen relève de cette commission et la réforme de 2008 lui a donné un statut constitutionnel – qu'elle est seule à avoir.

Je remercie MM. Reiner et Gautier d'avoir travaillé de manière positive et regrette de ne pas avoir associé André Trillard. Josette Durrieu était membre de l'UEO, cette assemblée parlementaire qui a disparu sous les coups de butoir des Anglais. Je regrette que l'assemblée interparlementaire qui l'a remplacée ne soit pas davantage investie. Je regrette également que M. Trillard et son équipe ne bénéficient pas de moyens plus importants.

Cette résolution s'adresse au Gouvernement français. Les résolutions du Sénat français sont lues attentivement à Bruxelles. Ce texte sera examiné en priorité par Mme Mogherini. Faut-il indiquer que l'Allemagne et la France travaillent ensemble ? Des pays comme la Pologne pourraient se sentir vexés d'avoir été exclus.

M. Xavier Pintat. – Je félicite MM. Gautier et Reiner pour leur présentation exhaustive. Sans vouloir contrarier M. Pozzo di Borgo, cette inflation de résolutions franco-françaises n'est pas forcément judicieuse à la veille du Brexit. Je suis heureux que nos rapporteurs aient repris certaines propositions de notre rapport de 2013, notamment celle d'impliquer les chefs d'État une fois par an dans un Conseil consacré à la défense européenne.

La deuxième proposition phare de ce rapport était de créer un groupe pionnier sur la défense commune européenne. Ce qui est difficile sans le Royaume-Uni qui représente avec la France entre 50 % et 60 % des capacités de défense de l'Union ! Je comprends en revanche la proposition d'Yves Pozzo di Borgo qui souhaite rappeler à la veille du sommet européen la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN. La Russie doit faire l'objet d'une stratégie particulière. Certains sujets sont très sensibles, comme la défense anti-missiles ou l'élargissement de l'OTAN.

Si vis pacem, para bellum : une décision importante a été prise au pays de Galles pour créer un plan de réactivité de l'OTAN, dont j'ai été rapporteur pour l'AP-OTAN. La question sera abordée à Varsovie. L'Europe doit pouvoir disposer d'une force d'action rapide, crédible et efficace, soutenue par une orientation politique ferme. C'est la seule manière de se faire respecter.

M. Jacques Legendre. – Je me retrouve tout à fait dans les propos de mes collègues. Il est nécessaire que la France continue à rappeler que l'Europe doit se comporter comme une puissance. Nous ne pouvons pas être réduits aux missions de Petersberg.

M. Gilbert Roger. – Ma famille politique est mobilisée par la loi Travail, je n'ai pas eu d'informations sur cette PPRE. Peut-être faudrait-il que la commission mette l'accent, dans l'information des commissaires, sur l'examen des PPRE que nous pouvons amender.

Je trouve profondément gênant que l'on puisse sembler écrire que le Brexit n'aura finalement pas d'importance. J'ai été de ceux qui ont appelé à voter « oui » lors du référendum français ; les citoyens ont voté « non » et la France a fait comme si de rien n'était. J'ai dit que si les Anglais choisissaient le Brexit, on pourrait offrir un aller pour Douvres aux pauvres gens qui attendent à Calais – mais on ne peut pas considérer que le Brexit n'aura aucune conséquence sur l'Europe. À continuer ainsi, les démocrates que nous sommes finiront par être balayés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Une précision : la convocation de la commission précise bien le délai limite pour le dépôt d'amendements sur ce texte, fixé au 13 juin, à 12 heures. C'est la procédure habituelle. Nous veillerons naturellement à attirer au mieux votre attention quand il s'agit d'examiner un texte. Pour aujourd'hui, nos rapporteurs ont la possibilité de rectifier les amendements s'ils le souhaitent.

Mme Nathalie Goulet. – L'argent est le nerf de la guerre. On prépare le budget pour 2020-2030. N'est-ce pas l'occasion de reprendre les suggestions que Thierry Breton avait formulées lors de sa brillante audition pour abonder le fonds d'une manière différente ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Thierry Breton mène en effet des entretiens de très haut niveau sur ce sujet en ce moment même. Attendons de voir comment son initiative prospère.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Daniel Reiner, rapporteur. – L'amendement n° COM-2 après l'alinéa 16 prend acte de la préoccupation des citoyens européens pour la défense et la sécurité. Il s'agit de dire que le moment est bien choisi pour relancer la défense européenne.

M. Gilbert Roger. – Historiquement, la première étape de la construction européenne a été la CECA. Par conséquent, au deuxième paragraphe de l'objet de cet amendement, je préférerais que l'on écrive : « Consciente de la nécessité de garantir à notre continent la paix » plutôt que « Née pour garantir à notre continent la paix ». Il faudrait aussi ajouter après « États membres », « sans pour autant tendre à une harmonisation sociale ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La commission se prononce sur le dispositif et non sur l'objet de l'amendement.

M. Gilbert Roger. – Il n'en faut pas moins rendre cet objet d'amendement historiquement précis.

M. Jean-Marie Bockel. – Votre rapport est remarquable. En matière de défense européenne, on a parfois l'impression de prêcher dans le désert. Pour autant, on a raison de le faire. Le paysage va se décanter. Quand les pays de l'Union européenne sauront affirmer leur voix à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, tout ira mieux.

M. Yves Pozzo di Borgo. – J'ai découvert cet amendement à mon retour de l'Assemblée interparlementaire de La Haye. J'ai eu la même impression qu'André Trillard, celui d'une étrange solitude, tant par rapport aux attentats dont quatre pays ont été victimes que par rapport à l'idée d'une défense commune. Cet amendement presuppose que les Européens sont très intéressés par une politique de défense commune, or ce n'est pas le cas. Cependant, sur le fond, je soutiens cet amendement.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 propose d'écrire, après l'alinéa 19 : « Rappelle que le Royaume-Uni est un partenaire important de la défense européenne, et tout en souhaitant son maintien au sein de l'Union, estime que, quel que soit le résultat du référendum britannique sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne doit être examinée par le Conseil des

28 et 29 juin prochains, tant elle apparaît fondamentale et nécessaire pour répondre aux défis de sécurité intérieure et extérieure des États membres de l'Union européenne ». Cet alinéa ne porte aucun jugement sur le Brexit. Il affirme la nécessité d'inscrire la stratégie globale européenne à l'ordre du jour du Conseil européen.

M. Gilbert Roger. – Sans être en désaccord avec cet amendement, j'aimerais en préciser la rédaction. A la place de « quel que soit le résultat du référendum », mieux vaudrait écrire : « connu le résultat du référendum » ; et à la place de « doit être examinée », il faudrait écrire : « devra être examinée ». L'expression « quel que soit » donne le sentiment que le résultat n'importe pas.

Mme Josette Durrieu. – On souhaite le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Il ne s'agit pas de dire que le résultat nous importe peu.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – L'expression « connu le résultat » donne l'impression qu'on fait un pronostic. Le « quel que soit » est plus neutre. Mieux vaut le conserver. En revanche, l'emploi du futur « devra être » est judicieux. Nous écrirons donc, si les rapporteurs acceptent cette rectification : « cette nouvelle stratégie globale de l'Union européenne devra être examinée par le Conseil des 28 et 29 juin prochains ».

L'amendement n° COM-3-rect., ainsi modifié, est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 appelle à renforcer la coopération franco-allemande. Yves Pozzo di Borgo propose d'introduire après « une association par le gouvernement français du gouvernement allemand », « et de tous les autres gouvernements qui le souhaiteraient », afin de ménager notamment à la Pologne un rôle éventuel en la matière, ce qui est judicieux.

Mme Josette Durrieu. – En matière de défense, l'Allemagne est sur une position modérée.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Chacun a bien compris le sens de cet amendement. Il s'agit de rallumer le moteur franco-allemand, quelles que soient les politiques européennes. L'ajout de M. Pozzo di Borgo se conçoit pour des raisons de diplomatie.

M. Gilbert Roger. – Au lieu de « Estime que », je suggère : « Si nous estimons que », et je préciserais le terme « association » par « inclusive des autres pays membres de l'Union européenne ».

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Dans la mesure où, après l'alinéa 16, tous les alinéas commencent par un verbe conjugué, nous sommes enclins à conserver « Estime ».

M. Gilbert Roger. – Je tiens à ma seconde proposition : « une association inclusive des autres pays membres de l'Union européenne ». On peut être inclusifs ou ne pas l'être.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Nous le sommes. Dans notre rapport, nous avons écrit que rien ne pouvait se faire sans la France et sans l'Allemagne, sans exclure l'intervention d'autres pays. Nous avions utilisé la formule : « ceux qui le veulent et ceux qui le peuvent ». C'est une formule à conserver. Si l'on écrit que l'association est « inclusive des autres pays membres de l'Union européenne », tout le monde ira et personne ne fera rien.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous nous en tiendrons à la proposition de M. Pozzo di Borgo, en ajoutant « et tous les gouvernements qui le souhaiteraient ».

L'amendement n° COM-4-rect., ainsi modifié, est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Comme l'a dit Josette Durrieu, le risque existe que le mot « défense » ne figure pas dans le document stratégique présenté par la Haute représentante. Nous tenons à ce qu'il soit mentionné. Nous souhaitons également une réflexion partagée sur les menaces et les moyens d'y parer sous la forme d'un document « de type livre blanc ».

M. Jacques Gautier, rapporteur. – On introduit ainsi une incitation supplémentaire.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 supprime dans l'alinéa 22 « ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». En effet, l'alinéa 22 traite de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Il semble souhaitable de traiter la relation avec la Russie dans un alinéa séparé, comme le propose l'amendement n° COM-8 qui crée un alinéa nouveau ainsi rédigé : « Souhaite que la future stratégie globale aborde la question des relations de l'Union européenne avec son voisinage, en particulier avec la Russie, dans le respect du droit international ; ». L'idée est de distinguer les relations avec l'OTAN de celles avec la Russie.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Cet amendement a, en outre, le mérite d'intégrer la politique de voisinage. Lorsque M. Gorbatchev a accepté l'éclatement des frontières de l'Union soviétique, un accord oral prévoyait que les frontières de l'OTAN s'arrêteraient aux pays de l'Est. Il n'a pas été respecté. D'où la stratégie de Poutine de créer des conflits gelés en Moldavie, en Ukraine et en Géorgie pour éviter que ces pays rejoignent l'OTAN. Avec Mme Jourda et M. Allizard, nous avons produit un rapport étayé sur la politique de voisinage qui sera bientôt publié. C'est un sujet sensible pour la Russie. Il ne faut pas l'ignorer pour autant.

En revanche, plutôt que d'écrire « en particulier avec la Russie » à l'alinéa 23, je reprendrai « ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ». C'est une phrase qui est tirée du rapport de 2013.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il faut surtout conserver « dans le respect du droit international », qui est un point majeur.

M. Jacques Legendre. – Ces amendements me paraissent tout à fait équilibrés.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Il est plus logique de traiter d'une part les relations entre l'Union européenne et l'OTAN à l'alinéa 22, d'autre part la politique de voisinage et les relations avec la Russie dans un nouvel alinéa. On évite ainsi de mélanger la politique de l'Union européenne et celle de l'OTAN.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Tel qu'il est conçu, l'amendement n° COM-8 concerne plus l'OTAN que l'Union européenne. Cela dit, je m'incline.

L'amendement n° COM-7 est adopté, de même que l'amendement n° COM-8.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Après l’alinéa 24, l’amendement n° COM-9 rectifié « propose l’institutionnalisation du conseil des ministres de la défense, chargé, notamment, de préparer la réunion annuelle du Conseil européen consacré aux questions de sécurité et de défense ». Il nous semble en outre nécessaire que le conseil des ministres propose la création d’un « fonds d’urgence permettant, en cas de crise sécuritaire grave, d’accompagner un pays intervenant pour la résoudre ». Enfin, il conviendrait de prévoir dans les prochaines perspectives européennes la création d’un fonds structurel dédié aux dépenses de sécurité et défense. Ne rêvons pas : une telle proposition ne sera pas prise en compte immédiatement, mais nous apportons du levain pour faire lever la pâte !

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Nous préparons les perspectives financières européennes 2021-2027.

M. Gilbert Roger. – Je parlerais plutôt d’un conseil « permanent » des ministres de la défense. En outre, j’ajouterais, à la fin de l’alinéa : « c’est pourquoi il faudrait une coordination des ministres chargés de la sécurité intérieure et extérieure ». Il y a une vraie différence d’appréciation entre les pays du Nord, les pays baltes et la Pologne d’une part, et les pays du flanc méditerranéen d’autre part concernant l’importance de la lutte contre Daech et contre le terrorisme…

Mme Josette Durrieu. – D’accord pour mettre en place un conseil des ministres de la défense, qui appuie sur la nécessité d’une structure approfondie. Face aux superpouvoirs de l’exécutif, les propositions des parlementaires sont bien peu prises en compte. Il serait heureux que la Conférence interparlementaire puisse adresser ses propositions directement au conseil des ministres.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – L’association des parlementaires aux questions de défense est un vaste sujet... Au Parlement européen, sécurité et défense relèvent d’une simple sous-commission de la commission Affaires étrangères. Faut-il pour autant ajouter un alinéa demandant l’association des parlementaires nationaux ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C’est un vrai sujet, mais attention à ne pas déployer des ailes de géant qui nous empêcheraient de marcher et faire de cette résolution l’albatros de Baudelaire... La proposition de résolution est en elle-même une initiative parlementaire.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Cet alinéa est déjà riche et appelle clairement à renforcer le budget européen de la défense.

M. Joël Guerriau. – La rédaction est assez lourde. Plutôt que « accompagner » un pays intervenant, je préférerais « soutenir » qui montre mieux qu’il s’agit d’un soutien financier et non d’une intervention militaire.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – D’accord, l’amendement est rectifié en ce sens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C’est donc l’amendement n° COM-9 rectifié bis que je mets aux voix.

L’amendement n° COM- 9 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – À l’alinéa 27, l’amendement n° COM-10 recommande le recours au Corps européen, qui est fait pour cela.

L'amendement n° COM-10 est adopté.

L'amendement de coordination n° COM-5 est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – À l'alinéa 31, l'amendement n° COM-11 invite à mettre en place une « réflexion partagée » sur les budgets de défense, formule qui nous paraît plus douce que celle de « planification concertée », très ambitieuse.

M. Jean-Paul Emorine. – Le point de comparaison, ce sont les budgets de défense des États-Unis, de la Chine, de la Russie. Si nous atteignions l'objectif de 2% du PIB, nous serions plus près de 42 milliards d'euros que de 32 milliards... Enfin, il me semble souhaitable de préciser, au début de l'alinéa 31, que l'on vise bien la ressource « financière » publique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les rapporteurs sont d'accord, je mets donc aux voix un amendement n° COM-15 nouveau qui insère « financière » entre « ressource » et « publique » à l'alinéa 31.

L'amendement n° COM-15 est adopté.

Mme Gisèle Jourda. – Sur l'amendement n° COM-11, je reste dubitative. Cette proposition de résolution européenne manifeste un grand volontarisme ; pourquoi refuser de parler de « planification » ?

M. Jacques Gautier, rapporteur. – C'est trop rigide, trop soviétique !

Mme Gisèle Jourda. – De nombreux pays nullement soviétiques ont eu un Plan, à commencer par la France ! Je suis réticente au remplacement de « planification » par « réflexion », qui ne me semble guère justifié.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Nous insistons sur le caractère « partagé » de cette réflexion : l'analyse des menaces et des réponses à apporter doivent être partagées.

L'amendement n° COM-11 est adopté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je laisse Mme Aïchi nous présenter son amendement n° COM-1, qui insère un alinéa après l'alinéa 31.

Mme Leila Aïchi. – Il « invite le Gouvernement français, alors que le dérèglement climatique est aujourd'hui reconnu comme un risque stratégique à part entière, à promouvoir un instrument de concertation et de coordination politique au niveau européen afin d'anticiper et de répondre efficacement aux crises qu'engendent le dérèglement climatique et la montée des tensions autour de l'accès aux matières premières ».

Vous connaissez mon engagement et le travail que nous avons accompli au sein de notre commission sur les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique. Le 14 octobre 2015, à l'initiative du Sénat et du ministère de la défense, s'est tenu à Paris le sommet international des ministres de la défense sur le climat ; tous ont reconnu le risque climatique comme un risque stratégique à part entière et M. Le Drian a admis que le Livre blanc avait sous-estimé la problématique. Le lien entre dégradation socio-environnementale et conflit doit être réaffirmé. Longtemps considéré comme un simple effet multiplicateur, le changement climatique est un risque stratégique à part entière de par le caractère inédit, multidimensionnel

et global de ses conséquences. C'est ce qui a été à nouveau réaffirmé lors de la réunion, présidée par Gérard Larcher, qui a fait suite de l'accord de Paris, en présence de Ségolène Royal et de la ministre marocaine de l'environnement, Mme El Haite.

La sécurité de chacun des membres de l'Union européenne ne saurait être assurée individuellement face aux risques climatiques et environnementaux ; seule l'Europe a la taille critique pour anticiper et répondre efficacement à ces crises.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Avis favorable.

M. Alain Néri. – Je proposerais d'ajouter, à la toute fin de l'alinéa, « et en particulier l'accès à l'eau ».

Mme Leila Aïchi. – Tout à fait d'accord.

M. Joël Guerriau. – D'accord sur le fond. Sur la forme, je proposerais de commencer par « Alors que le dérèglement climatique est reconnu comme un risque stratégique »...

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Il faut commencer par un verbe.

M. Joël Guerriau. – Par ailleurs, je proposerai « crises climatiques » plutôt que « crises qu'engendrent le dérèglement climatique ».

Mme Leila Aïchi. – Je tiens à insister sur la force du dérèglement climatique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le climat peut engendrer des crises qui ne sont pas climatiques mais sociales, par exemple.

M. Jeanny Lorgeoux. – Romorantin ayant subi de plein fouet le dérèglement climatique, je souscris à 120 % à cet amendement !

Mme Éliane Giraud. – Dommage de ne pas faire référence à l'accord de Paris, ni à la feuille de route pour la ratification. Derrière, il y a aussi notre stratégie vis-à-vis de la Russie, je pense à l'Arctique par exemple... L'Europe travaille sur l'innovation, apporte le financement. Le chemin sera long, cette référence serait bienvenue.

Mme Leila Aïchi. – Je rectifie mon amendement en ce sens : « Invite le Gouvernement français, après l'accord de Paris, ... », le reste sans changement puis, à la fin, « autour de l'accès aux matières premières et en particulier l'accès à l'eau ».

L'amendement n° COM-1- rect. est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Après l'alinéa 32, l'amendement n° COM-12 rectifié vise à conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED). Nous reprenons une proposition du rapport d'étude qui préconisait le rapprochement avec l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (Occar).

L'amendement n° COM-12 rectifié est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – À l'alinéa 34, l'amendement n° COM-14 vise à adapter au domaine de la sécurité et de la défense la notion de « semestre européen », chère à

la commission des affaires européennes, mais que nous aurions volontiers supprimée. Mieux vaut donner l'initiative au Conseil dans ce domaine.

L'amendement n° COM-14 est adopté.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – À l'alinéa 36, l'amendement n° COM-13 invite le Gouvernement français à soutenir pleinement le projet d'action préparatoire sur la recherche de défense, qui préfigure les perspectives financières de l'Union après 2020.

L'amendement n° COM-13 est adopté.

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

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je me réjouis de cette unanimité.

TABLEAU DES SORTS

Texte de la résolution			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. J. GAUTIER, rapporteur	2	Prend acte de la préoccupation des citoyens européens pour la défense et la sécurité	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	3	Nécessité d'un examen de la stratégie globale par le Conseil européen des 28 et 29 juin quel que soit le résultat du référendum britannique	Adopté avec modification
M. J. GAUTIER, rapporteur	4	Appelle à renforcer la coopération franco-allemande.	Adopté avec modification
M. J. GAUTIER, rapporteur	6	Recommande la rédaction d'un "livre blanc" pour décliner la stratégie globale	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	7	Recentre l'alinéa sur les relations entre l'Union européenne et l'OTAN	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	8	Aborder les relations de voisinage de l'Union, notamment avec la Russie, dans le respect du droit international	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	9	Institutionnaliser le Conseil des ministres de la défense	Adopté avec modification
M. J. GAUTIER, rapporteur	10	Recommande le recours au Corps européen	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	5	Amendement de coordination avec l'amendement n°4	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	11	Mettre en place une réflexion partagée sur les budgets de défense	Adopté
Mme AÏCHI	1	Prendre en compte le dérèglement climatique comme risque stratégique	Adopté avec modification
M. REINER, rapporteur	15	Préciser que la concertation sur les budgets de défense s'effectue dans un contexte de rareté de la ressource publique	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	12	Conforter et renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED)	Adopté

M. J. GAUTIER, rapporteur	14	Adapter le "semestre européen" au secteur de la défense	Adopté
M. J. GAUTIER, rapporteur	13	Soutenir l'action préparatoire sur la recherche de défense	Adopté

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

M. Jeanny Lorgeoux sur le projet de loi n° 2607 (AN, 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

Audition de M. Ahmet Insel, économiste et politologue, sur la Turquie (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 13 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s – Examen des amendements au texte de la commission

Au cours d'une première réunion tenue en début d'après-midi, la commission procède à l'examen des amendements sur le projet de loi instituant de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

La réunion est ouverte à 13 h 35.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 992 a pour but d'associer les partenaires sociaux, au sein de la Commission nationale de la négociation collective, à la détermination de la durée hebdomadaire de travail applicable à titre supplétif, dans la limite de 39 heures par semaine, lorsqu'aucun accord d'entreprise ou, à défaut, de branche, n'a été conclu.

Mme Nicole Bricq. – Le principal commande l'accessoire. Nous connaissons votre attachement à la suppression de la durée légale du travail. Nous sommes attachés aux 35 heures. Nous ne pouvons être d'accord sur le principal.

Mme Annie David. – Même avis. Nous ne sommes pas non plus d'accord.

L'amendement n° 992 est adopté.

Article 3

L'amendement de coordination n° 995 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels n°s 993 et 994, l'amendement de coordination n° 996 et les amendements rédactionnels n°s 997, 998 et 999.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1002 corrige une erreur matérielle.

L'amendement n° 1002 est adopté.

Article 4

L'amendement de coordination n° 1000 est adopté.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1001 corrige une erreur matérielle.

L'amendement n° 1001 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Examinons à présent les motions n° 103 et 102 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même si la tentation d'une motion a pu effleurer les membres d'autres groupes, mieux vaut un débat au fond.

Mme Annie David. – La motion opposant l'exception d'irrecevabilité porte sur le contenu du projet de loi, qui ne respecte pas le préambule de la Constitution de 1946 et donc la Constitution.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable aux deux motions.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 103 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité ainsi qu'à la motion n° 102 tendant à opposer la question préalable.

Article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 40.

Mme Annie David. – Si cet amendement avait été adopté, l'examen du projet de loi aurait été bien plus rapide, mais puisque vous voulez entrer dans le débat...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 455 rectifié car il n'y a pas de dessaisissement des parlementaires. Au contraire, nous avons musclé le texte. Naturellement, le Parlement sera saisi à l'issue des travaux de la commission de refondation du code du travail.

Mme Annie David. – Non seulement les parlementaires, mais aussi les partenaires sociaux, doivent donner leur avis. Nous voulons des états généraux avant la rédaction de textes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements n°s 181, 183 et 184 de M. Gorce introduisent dans l'article 1^{er} sur la commission de recodification des dispositifs particuliers et très précis, qui n'y ont pas leur place. L'article 1^{er} pose les grands principes bornant la feuille de route de la commission. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Cet article 1^{er} fixe les grands principes : cela correspond à ce que M. Gorce a voulu par ces amendements, qui nous conviennent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 181, ainsi qu'aux amendements n°s 183 et 184.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 141 est en partie satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 141 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 182.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous partageons l'objectif de l'amendement n° 115 rectifié mais il est satisfait par l'alinéa 4, qui pose le principe général de protection des droits et des libertés fondamentales des travailleurs. Je ne crois pas qu'on gagne en lisibilité de la loi en déclinant ce principe pour chaque droit, ou en le répétant dans le code du travail. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 456 supprime la disposition selon laquelle la commission de refondation doit présenter, pour chaque partie du code du travail, l'intérêt d'accorder la primauté à l'accord de branche ou à l'accord d'entreprise. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Nous supprimons aussi les mots « renforcer la compétitivité des entreprises, en particulier de celles qui emploient moins de 250 salariés » que vous avez ajoutés. La notion de compétitivité n'a pas sa place dans le code du travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 456.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 241 rectifié réduit de deux ans à un an le délai fixé à la commission pour rendre ses travaux. M. Combrelle préconisait quatre ans. Deux ans nous paraît un moyen terme raisonnable. Il faudrait néanmoins demander à la commission d'organiser des priorités afin de rendre des avis plus tôt. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 241 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 185.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 458 oblige la commission de refondation du code du travail à respecter le principe de faveur et la hiérarchie des normes. Il est contraire à la philosophie du projet de loi, qui autorise la loi à distribuer les rôles respectifs entre les accords de branche et ceux d'entreprise. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Il sera intéressant d'avoir ce débat en séance. La hiérarchie des normes a connu de grands revers, mais le principe de faveur continuait à s'appliquer dans certains domaines sanctuarisés ; or ici, il disparaît !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 458.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 457 qui précise un certain nombre de composantes de la notion d'ordre public.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 457.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même logique pour l'amendement n° 459. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 459.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même logique pour l'amendement n° 460. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 460.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°^{os} 275, 415 et 461 obligent la commission de refondation du code du travail à comprendre un nombre égal de femmes et d'hommes. Il ne s'agit pas d'être contre la représentation d'un sexe, mais de garder de la souplesse. Notre version peut se traduire par la présence de 60 % de femmes, il ne s'agit pas de parité stricte...

Mme Nicole Bricq. – La parité, c'est 50-50. C'est ce que nous voulons.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Notre rédaction semblait convenir à la ministre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°^{os} 275, 415 et 461.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 462 subordonne l'entrée en vigueur de la présente loi à la remise au Gouvernement du rapport de la commission de refondation du code du travail, soit dans deux ans. C'est un peu baroque. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Il est dommage de citer la commission à l'article 1^{er} puis de faire comme si elle n'existe pas. Il est logique d'attendre ses conclusions.

Mme Nicole Bricq. – Je ne remets pas en cause la bonne foi de la vaillante oratrice qui défend les amendements du groupe communiste, mais l'article 1^{er} issu des travaux de l'Assemblée nationale précise que la commission est ouverte. Elle peut choisir d'associer à ses travaux qui elle veut. Il serait dommage de se priver des mesures d'application immédiates contenues dans la loi qui n'ont pas été remises en cause par la commission des affaires sociales du Sénat. Elles vont toutes dans le bon sens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 462.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 465, qui inscrit dans le code du travail l'action de groupe des syndicats représentatifs, ne relève pas du présent projet de loi mais de celui relatif à la « Justice du XXI^e siècle ». Avis défavorable.

Mme Annie David. – Cet amendement n'est pas complètement satisfait par le texte sur la justice.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 465.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 2 donne la possibilité, en application d'un accord d'entreprise, d'inscrire dans le règlement intérieur le principe de neutralité. Ce débat est intéressant. Je suis séduit par ce type de dispositions, néanmoins nous devons respecter les normes conventionnelles, notamment européennes. Avis du Gouvernement ?

Mme Nicole Bricq. – Les dispositions législatives sont claires. Le sujet a été retiré pour ne pas attiser les dissensions, mais le principe de neutralité signifie que l'on peut exercer sa liberté religieuse au sein de l'entreprise à condition de respecter la liberté religieuse des autres, et la liberté de ceux qui n'en ont pas. La rédaction du Gouvernement a été inspirée par la situation d'une entreprise où des agressions ont eu lieu. Mme Laborde défend toujours le principe de laïcité. Faut-il y revenir dans l'hémicycle ? Je ne suis pas sûre que ce soit de saison.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Il sera intéressant d'entendre le Gouvernement car la question se pose dans certaines entreprises.

M. Gérard Roche. – Cet amendement est très intéressant. L'honneur du Sénat serait de le voter.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 466 consacre dans la loi le principe de faveur et la hiérarchie des normes. Les rapporteurs restent constants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 466.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 463 qui inscrit dans le texte l'obligation pour les conventions et accords collectifs de respecter les droits reconnus par la loi aux salariés, ce qui est le cas, par définition.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 463.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 988 supprime le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et rétablit la TVA compétitivité emploi. C'est intéressant sur le fond, mais dans un autre vecteur législatif. Retrait ou avis défavorable, ainsi que sur l'amendement suivant n°989.

M. Georges Labazée. – Cela relève plutôt d'une loi de finances.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 988 et, à défaut, y sera défavorable. Il en va de même pour l'amendement n° 989.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 242 rectifié supprime l'intitulé du chapitre 1^{er} bis du projet de loi, ce qui suppose que nous supprimions les articles 1^{er} bis à 1^{er} quinquies que je recommande de conserver. Je proposerai de revenir sur le harcèlement moral et sexuel à l'article 1^{er} bis. Mais il faut conserver ces articles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 242 rectifié.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 286 et 424 ont pour but de protéger les personnes qui témoignent sur des agissements sexistes. Or cette forme de discrimination fondée sur le sexe est explicitement visée aux articles L.1132-1 à L.1132-4 du code du travail, qui protègent les personnes relatant des agissements discriminatoires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 286 et 424.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Sur les amendements identiques n°s 287 et 425, même argumentation que pour les précédents. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 287 et 425.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 292, 428, 464 et 927 étendent aux agissements sexistes le régime probatoire applicable aux discriminations. Or il n'y a pas besoin de dispositions spécifiques. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 292, 428, 464 et 927.

Article 1^{er} bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 248 rectifié de suppression.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 248 rectifié.

Article 1^{er} ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 246 rectifié.

Article 1^{er} quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 247 rectifié.

Article 1^{er} quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 249 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 467 donne la possibilité au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) d'obtenir de l'employeur la création d'une instance d'écoute et de prévention du harcèlement. J'ai du mal à la visualiser. Il existe sûrement déjà des dispositifs alternatifs tels que des numéros verts. Avis défavorable.

Mme Catherine Procaccia. – N'y a-t-il pas déjà assez d'instances ? C'est déposséder le CHSCT de ses missions.

Mme Annie David. – C'est bien le rôle du CHSCT, au contraire ! Mais ce n'est pas inscrit dans les textes, et il ne s'en empare pas. Vu le nombre de salariés concernés, il est nécessaire d'écrire cela noir sur blanc.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 467.

Articles additionnels après l'article 1^{er} quinquies

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 470 relève les peines en cas de discrimination syndicale, qui peuvent déjà aller jusqu'à un an de prison. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 470.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 288 et 426 tirent les conséquences de la loi Rebsamen du 17 août 2015, transposant à la fonction publique ces garanties contre les discriminations. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n°s 288 et 426.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 468 apporte une précision sur les agissements discriminatoires punis dans le code pénal. Avis défavorable. Cet amendement est en partie satisfait par le 5^o de l'article 225-2 du code pénal.

Mme Annie David. – En partie seulement. La discrimination syndicale s'aggrave dans les entreprises et un grand nombre d'élus syndicaux se voient refuser des formations ou des promotions. Leur progression dans la classification est parfois bloquée, contrairement à celle de leurs collègues. Ce n'est pas ainsi qu'on donne envie aux salariés de se syndiquer. Si l'on souhaite un dialogue social qui ait du sens, comme en Allemagne, il faut mettre un terme à la discrimination syndicale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 468.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 469 exclut les militants syndicaux du fichier national automatisé des empreintes génétiques, qui ne sont prélevées qu'en cas de délit. Il n'est pas bon de donner un sentiment d'impunité. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Cet amendement a tout son sens. Des syndicalistes sont condamnés alors qu'ils agissent comme représentants des salariés, combattent à leurs côtés pour faire valoir leurs droits. Si 2 000 personnes manifestent, deux sont attrapées...

Mme Catherine Procaccia. – Les plus violentes !

Mme Annie David. – Très souvent, ce sont les délégués syndicaux. Ce sont souvent eux, pourtant, qui empêchent les débordements. Ils tentent de faire entendre la voix de ceux qui n'en ont pas ; et ils se retrouvent fichés comme de grands bandits. Je le dis pour avoir été confrontée par le passé à des situations très difficiles.

M. Philippe Mouiller. – C'est effarant de proposer qu'un délégué syndical soit au-dessus des lois.

Mme Laurence Cohen. – Ne faites pas dire à Mme David ce qu'elle n'a pas dit. J'appelle votre attention sur certaines poursuites contestables contre des responsables syndicaux.

Mme Isabelle Debré. – Ce n'est pas à la loi mais à la justice de régler les cas litigieux. Cet amendement est déplacé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 469.

Articles additionnels après l'article 2 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 1 rectifié bis, 143 rectifié et 901 rétablissent le dispositif de la loi Tepa de 2007. Dès lors qu'en commission, nous avons substitué une durée de référence à la durée légale de travail, ces amendements n'ont plus d'objet.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 1 rectifié bis, 143 rectifié et 901.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 471 n'autorise la fixation du taux de majoration des heures supplémentaires par accord collectif que s'il est plus favorable à ce que prévoit la loi, ce qui constitue un retour en arrière par rapport à l'état actuel du droit et à ce qui est proposé dans le projet de loi. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Nous modifierons cet amendement en séance. Il contient une coquille : nous voulions inscrire « 25 % » et non « 10 % ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 471.

Article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 23 rectifié bis, 41 et 865 suppriment cet article très important du projet de loi. Nous sommes contre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 23 rectifié bis, 41 et 865.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 473 et 963 prévoient le caractère plus favorable de la norme supérieure, ce qui constitue un recul par rapport à l'état actuel du droit. Faisons confiance au dialogue social dans l'entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 473 et 963.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 211 et 917 instaurent le contrôle *a priori* des accords d'entreprise par la branche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 211 et 917.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements suivants sont des variantes de l'amendement de suppression de l'article 2, ils suppriment les alinéas un à un.

L'amendement n° 474 supprime les dispositions relatives au travail effectif, aux astreintes et aux équivalences. Avis défavorable : c'est un champ qui relève largement de l'ordre public, les craintes sont infondées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 474.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 475 sur la définition du temps de travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 475.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 899 assimile le temps de déplacement des travailleurs itinérants à du temps de travail. Le code du travail prévoit déjà une contrepartie pour eux, soit sous forme de repos, soit sous forme de salaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 899.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 294 prévoit une contrepartie au temps de trajet pour les travailleurs handicapés. J'en demande le retrait au profit de l'amendement n° 97 rectifié de M. Mouiller.

Mme Laurence Cohen. – Il est presque identique !

M. Georges Labazée. – Pourquoi pas l'inverse ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La rédaction du n° 97 rectifié me semble meilleure.

Mme Nicole Bricq. – Elle est sensiblement différente.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Le n° 294 prend place dans l'article qui traite des contreparties au temps de déplacement pour l'ensemble des travailleurs ; celui de M. Mouiller insère un alinéa spécifique pour les travailleurs handicapés.

M. Georges Labazée. – Le n° 97 rectifié ne prévoit qu'une contrepartie sous forme de temps de repos. L'esprit en est différent.

Mme Catherine Génisson. – Le problème réside moins dans la rédaction que dans les principes qui l'inspirent. Il vaut mieux traiter le handicap dans un cadre global et inclusif que de prévoir un alinéa spécifique qui discrimine quelque peu les travailleurs handicapés.

M. Philippe Mouiller. – Je me suis rapproché du ministère avant de proposer cet amendement. Quoi qu'il en soit, nos amendements convergent sur le fond.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je m'étonne de l'attitude du rapporteur. Les deux articles ne diffèrent pas par leur rédaction, mais bien par le fond des dispositions. Les présenter ainsi n'est pas dans la tradition du Sénat et ne nous honore pas.

M. Jean-Pierre Caffet. – Le n° 97 rectifié prévoit une contrepartie sous la seule forme du repos, alors que le nôtre prévoit repos ou compensation financière. Est-ce à dessein que M. Mouiller écarte cette dernière possibilité ?

M. Philippe Mouiller. – Oui. La compensation est possible et non obligatoire, et seulement sous forme de repos. De plus, il m'a semblé plus lisible de prévoir des dispositions séparées pour les travailleurs handicapés.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 294 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 97 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 476 rétablissant la primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la rémunération des temps de restauration et de pause. C'est contraire à l'esprit de l'article 2.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 476.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 477 rend obligatoire la rémunération des temps de restauration et de pause. Le droit actuel renvoie aux partenaires sociaux le soin de déterminer de l'opportunité de rémunérer ces temps de la journée de travail. Le projet de loi ne modifie pas cet équilibre. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 84 rectifié qui, en supprimant la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche, méconnaît l'esprit de l'article 2.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même logique pour l'amendement n° 478 prévoyant la primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise dans la définition des contreparties aux temps d'habillage et de déshabillage.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 479 redéfinit l'astreinte, en reprenant un amendement issu de la proposition de loi Attard récemment déposée à l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 479.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 116 rectifié prévoit une contrepartie financière à l'astreinte au moins égale au tiers de la rémunération due pour un temps de travail équivalent. Avis défavorable : cette contrepartie, soit sous forme

financière, soit sous forme de repos, est définie par accord collectif. Restons-en au travail des acteurs sur le terrain.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 117 rectifié détermine un délai minimal de prévenance de quinze jours pour les astreintes. Avis défavorable : nous avons inscrit ce délai dans les dispositions supplétives, l'inscrire dans les dispositions d'ordre public fait perdre tout intérêt à la négociation collective.

M. Georges Labazée. – Notre amendement n° 295 est proche. Vous semblez vous éloigner de la position qui a été privilégiée par notre commission, consistant à remplacer la notion de délai « raisonnable » par un dispositif supplétif.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous avons inséré ce délai légal de quinze jours dans le droit supplétif : il s'appliquera en l'absence d'accord.

Mme Nicole Bricq. – En introduisant le délai de quinze jours dans la loi « sauf circonstances exceptionnelles », notre amendement n° 295 est plus raisonnable.

Mme Annie David. – Certes, vous maintenez le délai de quinze jours dans le droit supplétif ; mais en cas d'accord, il peut être allongé ou raccourci... C'est pourquoi nous préférerons le fixer dans la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 117 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 295.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 480 porte à un mois le délai de prévenance pour les astreintes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 480.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 481 qui rétablit la primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour les astreintes. C'est contraire à la philosophie de l'article 2 validée par notre commission !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 481.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 78 supprime l'obligation d'extension d'un accord de branche pour la mise en place de plusieurs dispositifs relatifs au temps de travail. En l'espèce, des mesures structurantes peuvent être mises en place au niveau de la branche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 78.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 482 rétablissant la durée légale du travail : c'est en contradiction avec la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 482.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 483 fixant à 32 heures la durée hebdomadaire légale du travail.

Mme Catherine Procaccia. – Et pourquoi pas 24 heures... ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 483.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 883 rétablit la durée légale du travail, alors que la position de la commission consiste à prévoir une durée de référence. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 883.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 484 relève de la même logique que le n° 883. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 484.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable au n° 956, presque identique aux deux précédents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 956.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Un amendement identique au n° 486, supprimant les dispositions relatives aux durées maximales du travail, a été rejeté par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 486.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 368 qui rend impossible le fractionnement du temps de pause des salariés, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de cassation imposant vingt minutes consécutives de pause après six heures de travail.

Mme Evelyne Yonnet. – Le salarié doit choisir son temps de pause lui-même ! Il a quand même le droit de prendre quelques minutes pour aller fumer une cigarette ! Nul besoin de légitérer.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Cet amendement impose une contrainte à l'employeur, et non au salarié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 368.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 487 donne la primauté à l'accord de branche pour la fixation d'un temps de pause supérieur à vingt minutes toutes les six heures. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 487.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 206 supprimant toute dérogation à la durée maximale quotidienne de travail de dix heures : proposition déjà rejetée par la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 488 empêche tout dépassement des durées quotidienne et hebdomadaire maximales de travail par accord d'entreprise. Son adoption constituerait un recul par rapport à l'état actuel du droit, puisque le code du travail autorise déjà des dépassesments jusqu'à douze heures par accord collectif.

Mme Annie David. – Nous n'étions pas favorables aux modifications introduites par cet article, nous les avons combattues. Nous voulons un retour au droit antérieur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 488.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 489 faisant primer l'accord de branche sur l'accord d'entreprise en matière de dépassement de la durée maximale quotidienne du travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 489.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 900 fixe à douze heures la durée maximale de travail quotidienne supplétive. Avis défavorable. Restons-en au texte, qui autorise un dépassement dans certaines circonstances bien encadrées par la réglementation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 900.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 852 augmente la durée du repos hebdomadaire. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Il maintient surtout le repos hebdomadaire le dimanche !

Mme Laurence Cohen. – Oui, et deux jours consécutifs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 852.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 494 abaisse à 43 heures la durée maximale de travail hebdomadaire, restreint le recours aux heures supplémentaires et augmente leur majoration. Vous êtes constants dans ce domaine. Nous aussi. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Cet amendement revient aux dispositions de 1995 : depuis lors, quel détricotage par les gouvernements successifs... Plus on avance dans le temps, plus on recule. Nous le démontrerons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 494.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 490 qui fixe à 44 heures la durée maximale hebdomadaire de travail. Le plafond actuel de 48 heures est fixé par la directive du 4 novembre 2003.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 490.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 491 fait encore une fois primer l'accord de branche sur l'accord d'entreprise. Il s'agit ici de limiter le dépassement de la durée maximale de travail hebdomadaire et limiter, à 12 semaines, la période de dépassement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 491.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 871 conditionnant les dépassements de la durée maximale de travail hebdomadaire à l'accord des institutions représentatives du personnel. Un tel droit de veto ne figure pas dans le droit existant, ni dans la directive du 4 novembre 2003.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 884, qui relève du même esprit que le n° 871.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 884.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 914 impose un délai de carence de trois mois entre chaque dépassement de la durée hebdomadaire maximale de travail. Avis défavorable : un dépassement se justifie par des circonstances exceptionnelles, par nature imprévisibles ; et la directive européenne du 4 novembre 2003 n'impose aucun délai de la sorte.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même chose sur l'amendement n° 915.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 915.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 6 supprime la possibilité de porter, par accord collectif, la durée maximale hebdomadaire de travail de 44 à 46 heures. Avis défavorable ; il semble y avoir une confusion relative à l'objet de l'article du code du travail concerné.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 492 donne primauté à l'accord de branche sur l'accord d'entreprise en matière de dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail. C'est en contradiction avec la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 492.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Un amendement identique au n° 493, qui supprime les dispositions relatives à la durée de référence du travail et aux heures supplémentaires, a déjà été rejeté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 493.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 496 fixant la durée légale du travail à 32 heures par semaine et portant à 50 % la majoration des heures supplémentaires. Peut-être nos petits-enfants pourront-ils se permettre de telles dispositions ? Pour l'heure cela me semble difficile. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 496.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 916 rétablit la durée légale de travail hebdomadaire de 35 heures. Par cohérence, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 916.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Rédaction différente mais même esprit : avis défavorable à l'amendement n° 495.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 495.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 845 introduit un repos compensateur pour certaines heures supplémentaires effectuées dans le cadre du contingent. Il n'est pas souhaitable d'imposer cette contrainte additionnelle à toutes les entreprises d'au moins 20 salariés, d'autant qu'elles ont déjà la faculté d'accorder une contrepartie dans le cadre de la négociation collective. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 845.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 851 introduit une contrepartie obligatoire en repos des heures supplémentaires. Avis défavorable : faisons confiance aux partenaires sociaux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 851.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 843, qui a le même objet que le n° 851.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 844 impose une validation par le comité d'entreprise des modalités d'utilisation et des conditions de dépassement du contingent d'heures supplémentaires. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Le dialogue social exige que de telles dispositions soient au moins présentées au comité d'entreprise.

Mme Pascale Gruny. – Qu'il soit informé, soit, mais votre amendement impose son accord !

Mme Annie David. – Certains accords autorisent déjà des dépassements du contingent d'heures supplémentaires : preuve qu'en négociant bien, l'employeur peut obtenir ce qu'il souhaite.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Le comité d'entreprise n'est pas une instance décisionnaire.

Mme Isabelle Debré. – Doit-il avoir un rôle en ces matières, d'ailleurs ?

Mme Annie David. – Le comité d'entreprise est l'instance où l'on débat du fonctionnement de l'entreprise, pas seulement de l'organisation des vacances ou des sorties au ski !

Mme Isabelle Debré. – Qu'en est-il des sociétés qui n'ont pas de comité d'entreprise ?

Mme Annie David. – Elles peuvent avoir des salariés mandatés.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 844.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement n° 849 souhaitent que le refus par un salarié d'effectuer des heures supplémentaires au-delà du contingent annuel ne constitue pas une faute ou un motif de licenciement. Pourtant, le recours aux heures supplémentaires relève de l'exercice, par l'employeur, de son pouvoir de direction. La jurisprudence de la Cour de cassation en la matière est constante. Avis défavorable.

Mme Annie David. – La durée du travail du salarié est fixée dans son contrat. On ne doit pas le contraindre à travailler au-delà de ces limites, ne serait-ce que pour respecter sa vie personnelle. Je ne vois pas en quoi notre amendement contrevient à la jurisprudence.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Il contrevient au pouvoir de direction de l'employeur reconnu par la jurisprudence.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – En soumettant le dépassement du contingent annuel d'heures supplémentaires à une autorisation de l'inspection du travail, l'amendement n° 841 revient à la situation prévalant avant 2008, modifiée par notre majorité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 841.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 842 du groupe CRC, qui prévoit une information de l'inspecteur du travail et des institutions représentatives du personnel, où à défaut des délégations du personnel, sur l'ensemble des heures supplémentaires effectuées, a été déposé pour la première fois en 2008. Je salue votre constance ! Mais l'amendement est en partie satisfait, puisque le comité d'entreprise est bien informé de l'ensemble des heures supplémentaires accomplies dans le cadre du contingent, et consulté sur celles accomplies au-delà.

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes constants parce que les lois successives ont dégradé la situation des travailleurs. De plus, alors que les moyens de la médecine et de l'inspection du travail se réduisent d'année en année, poursuivre leur démantèlement témoigne d'un manque total d'ambition.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Retirer du champ de la négociation collective la durée du travail et les heures supplémentaires, ainsi que la possibilité pour un accord d'entreprise de déroger à un accord de branche : l'amendement n° 499 nous fait reculer de trente ans ! Nous ne voulons pas revenir sur la loi de 2004 qui autorise les dérogations à l'accord de branche dans certains domaines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 499.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement n° 500 réaffirment leur opposition résolue à l'article 2 et à la négociation d'entreprise. Quant à nous, nous soutenons la philosophie de cet article. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 500, ainsi qu'à l'amendement n° 502.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n° 919, 85 et 869 confiant la fixation du régime des heures supplémentaires à l'accord de branche constituent un retour à la situation d'avant 2008. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 919, 85 et 869.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Dans le même esprit, avis défavorable à l'amendement n° 498.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 498.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Toujours dans le cadre du débat entre durée légale du travail et durée de référence, l'amendement n° 855 retire de l'accord d'entreprise la fixation de la durée de référence du travail. Avis défavorable : c'est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 855, 212 et 959.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Un amendement identique au n° 501, qui porte à 25 % le taux de majoration des heures supplémentaires, a déjà été rejeté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 501.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 503 donne primauté à l'accord de branche pour les dérogations aux règles de détermination de la période de référence pour les heures supplémentaires et le repos compensateur des travailleurs saisonniers. Nous réaffirmons notre confiance dans les accords d'entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 503.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 240 rectifié fixe à 48 heures – le plafond européen – la durée hebdomadaire du travail de référence applicable en l'absence d'accord collectif. Restons-en à la rédaction satisfaisante que nous avions adoptée, qui donne la possibilité aux entreprises de trouver leur équilibre dans un tunnel compris entre 35 et 39 heures. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 240 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 504 supprime les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail sur une période supérieure à la semaine. Un amendement identique a été rejeté en commission, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 504.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 505 maintient le droit existant en matière d'aménagement du temps de travail, alors que le texte y apporte deux modifications importantes : il donne aux entreprises la possibilité d'organiser, par accord collectif, le temps de travail sur une durée de trois ans maximum, si un accord de branche autorise à dépasser la durée d'un an ; il autorise l'employeur à mettre en place unilatéralement un aménagement sur seize semaines au maximum, au lieu de quatre aujourd'hui. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 505.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Un amendement identique aux n°s 25 rectifié bis, 868 et 918, qui limitent à un an la période de référence de mise en place d'un mécanisme d'aménagement du temps de travail, a déjà été rejeté en commission. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 25 rectifié bis, 868 et 918.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Revenant à l'existant, l'amendement n° 506 limite à quatre semaines la période sur laquelle la durée du travail peut être aménagée unilatéralement par l'employeur ; pour nous, porter cette période à seize semaines est une mesure de souplesse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 506.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 885 fixe une période maximale d'aménagement de la durée du travail de neuf semaines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 885.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement de repli n° 507 limite cette période à douze semaines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 507.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 508 crée un délai de prévenance d'un mois dans le cadre d'un dispositif d'aménagement du temps de travail modifiant les horaires de travail. Les dispositions d'ordre public obligent l'employeur à respecter un délai de prévenance « raisonnable ». Dans le silence de l'accord, le cadre supplétif fixe ce délai à sept jours, en conformité avec le droit existant. Un mois est un délai trop long. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 508.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Dans le même cadre que le n° 508, l'amendement n° 118 rectifié institue un délai de prévenance de sept jours. Il est partiellement satisfait par le cadre supplétif.

Mme Annie David. – Certes, mais l'accord collectif offre la possibilité d'aller en-dessous de ce seuil.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Si c'est vraiment inacceptable pour les organisations syndicales, elles ont toujours la possibilité de ne pas signer l'accord.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 118 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 510 rétablissant la primauté de l'accord de branche en matière d'aménagement du temps de travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 510.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 271 prévoit la possibilité d'un aménagement du temps de travail sur trois ans sans accord de branche. Dans le cadre général de la primauté de l'accord d'entreprise, notre commission a reconnu une place à l'accord de branche. Ainsi, une modulation du temps de travail sur trois ans répondrait bien aux besoins des secteurs automobile ou aéronautique, mais il ne convient pas de la décider au niveau de l'entreprise. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 271 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Pascale Gruny. – Je le retirerai.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement n° 291 qui prévoit le caractère facultatif du paiement de certaines heures supplémentaires. Dès lors qu'il y a modulation, la mesure n'est plus nécessaire. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 291 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Pascale Gruny. – Je le retirerai.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 26 rectifié et 86 rectifié limitent à quatre semaines la période de référence de l'aménagement du temps de travail mis en place unilatéralement par l'employeur. Un amendement identique a été rejeté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 26 rectifié et 86 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – En l'état actuel du droit, l'employeur peut mettre en place des horaires individualisés pour répondre aux demandes de certains salariés. Le projet de loi fait disparaître cette condition. Avis du Gouvernement sur l'amendement n° 511.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 511.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 345 et 886 contraires à la position de la commission – selon nous l'avis du comité d'entreprise pour la mise en place d'horaires individualisés n'a pas à être un avis conforme.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 345 et 886.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 512 prévoit la primauté de l'accord de branche en matière de report d'heures et de récupération des heures perdues. C'est contraire à l'esprit de l'article. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 512.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 513 sur la suppression des dispositions relatives aux conventions de forfait a déjà été rejeté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 513.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 839 qui impose l'accord de l'inspecteur du travail pour la mise en œuvre d'une convention de forfait en heures sur l'année. Cette étape supplémentaire rendrait ces conventions plus difficiles à appliquer, d'autant qu'aucun délai n'est fixé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 839.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 840 qui porte sur l'entretien individuel avec l'employeur et le médecin du travail pour les salariés en forfait en jours n'avait pas été adopté en 2008. Il faut en rester là. Le projet de loi consacre des avancées suffisantes dans ce domaine. Avis défavorable.

Mme Annie David. – L'Organisation internationale du travail condamne régulièrement la France pour le non-respect de la santé et de la sécurité des salariés avec des forfaits en jours. Dire que l'encadrement de la loi suffit, c'est abuser... Nous souhaitons que les cadres bénéficient de meilleures conditions de travail dans les entreprises, car une entreprise dont les cadres sont en bonne santé travaillera mieux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 840.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 514 restreint le champ des salariés pouvant conclure une convention de forfait jours. Avis défavorable, car l'article 2 renforce les obligations des employeurs en matière de suivi de la charge de travail et de protection de la santé.

Mme Nicole Bricq. – Le forfait jours fera l'objet de la négociation d'entreprise, c'est évident.

Mme Annie David. – Sauf que la France est régulièrement condamnée par le Comité européen des droits sociaux et que la Cour de cassation a invalidé de nombreux

accords de branche qui mettaient en œuvre les forfaits jours. Nous proposons de les sécuriser. De plus en plus de cadres sont en souffrance dans les entreprises. Il faut les soulager. Les négociations n'ont abouti à rien d'acceptable. Je ne vous convaincrai sans doute pas ; je continuerai à défendre mes arguments, car on ne mesure pas assez la souffrance des travailleurs dans les entreprises, quelle que soit leur qualification.

Mme Nicole Bricq. – J'écoute votre raisonnement ; entendez le mien. Quel syndicat accepterait de signer un accord sur le forfait en jours qui ne serait pas conforme à la charte sociale européenne.

Mme Pascale Gruny. – Les cadres bénéficient déjà d'un entretien individuel sur la conciliation entre leur vie professionnelle et leur vie personnelle. Ils sont tenus de voir le médecin au moins tous les deux ans, et peuvent le solliciter davantage, s'ils le souhaitent. En général, les cadres savent se défendre.

Mme Nicole Bricq. – Ils ne sont pas les seuls visés.

Mme Laurence Cohen. – Nos amendements portaient sur l'ensemble du personnel, des salariés jusqu'aux cadres. J'attire votre attention sur le malaise au sein des entreprises. Les récentes affaires de suicide touchaient aussi bien des cadres. Tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Il est vrai que certaines personnes peuvent se sentir surchargées de travail. Cependant, le sujet relève davantage du comportemental au sein des entreprises que de la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 514.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 515 qui restreint le champ des salariés éligibles au forfait en jours aux seuls cadres dont l'autonomie est démontrée sur la base de quatre critères cumulatifs. La définition est trop limitative. On applique déjà des critères cumulatifs, restons-en là.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 515.

M. Alain Milon, président. – Un mot de procédure, pour vous indiquer que 200 amendements étant en discussion commune à l'article 2, il serait sans doute judicieux de demander à ce que certains soient discutés séparément, afin de limiter les discussions communes à des blocs cohérents. Ainsi le débat sera et plus clair et plus vivant. Nous en parlerons à notre prochaine réunion.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 358 : à l'employeur de s'assurer que ses salariés prennent leurs congés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 358.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Pourquoi revenir à la primauté de l'accord de branche en matière de conventions de forfait ? Avis défavorable à l'amendement n° 516.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Il serait contradictoire avec la position de la commission de supprimer la possibilité de fractionner le repos quotidien et hebdomadaire des salariés en forfait en jours, à leur demande. Avis défavorable à l'amendement n° 517. Il s'agit de mieux concilier vie privée et professionnelle !

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 518 propose de supprimer la possibilité pour les entreprises de moins de 50 salariés de recourir aux conventions de forfait en l'absence d'accord collectif. La commission a voté l'inverse il y a dix jours. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 87 qui prévoit l'indemnisation du préjudice subi par le salarié en forfait en jours est parfaitement satisfait par le texte du projet de loi, si l'on se réfère à l'alinéa 203 de l'article 2. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement de coordination n° 519.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 519.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 127 modifie le régime juridique du travail de nuit en substituant le recours exceptionnel au « travail de nuit » au recours exceptionnel aux « travailleurs de nuit ». Ce n'est pas satisfaisant. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – Il faut faire une différence entre le travail de nuit et le travail posté qui comprend du travail de nuit.

Mme Nicole Bricq. – On ne peut pas pour autant utiliser l'expression « travailleurs de nuit ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 127.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 126 clarifie les conditions de validité du recours au travail entre 21 heures et 6 heures du matin. Avis de sagesse. Nous pourrons en discuter en séance.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 126.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 122 qui présume la nécessité du travail de nuit pour neuf activités économiques. Quand la loi commence à introduire des dérogations sectorielles...

M. Olivier Cadic. – C'est déjà le cas dans la loi actuelle. Nous n'avons fait qu'ajouter quatre secteurs aux dérogations prévues. J'appuierai l'amendement de M. Dominati.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même logique pour l'amendement n° 98.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 98.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 274 rectifié bis raccourcit la période de nuit en la faisant débuter à 22 heures plutôt qu'à 21 heures.

Mme Annie David. – Il diminue également l'amplitude horaire du travail de nuit en la faisant passer de 9 heures à 8 heures, sans doute pour moins payer les travailleurs de nuit.

M. Olivier Cadic. – Il y a d'autres problématiques. Certaines activités doivent fermer à 21 heures parce qu'elles n'ont pas droit au travail de nuit. Je rappelle que dans tous les pays limitrophes, la période de nuit commence à 22 heures ou 23 heures.

Mme Catherine Procaccia. – C'est vrai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 274 rectifié bis.

La réunion est levée à 15 h 30.

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

Au cours d'une seconde réunion tenue à l'issue de la séance de l'après-midi, la commission procède à la suite de l'examen des amendements sur le projet de loi instituant de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

La réunion est ouverte à 21 h 46.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Alain Milon, président. – Nous reprenons avec un amendement des rapporteurs.

Article 1^{er} bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, modifie le régime probatoire du harcèlement sexuel et moral. L'objectif était de l'assouplir pour le harcèlement sexuel, mais il importe de bien distinguer celui-ci du harcèlement moral. C'est ce que fait l'amendement n° 1003, tout en respectant strictement l'esprit de cet article.

L'amendement n° 1003 est adopté.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 509 ne correspond pas à son objet. Il supprime les dérogations à la durée quotidienne maximale des travailleurs de nuit, ce qui n'apporte pas de changement fondamental au droit. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 509.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 203 propose une majoration minimale de 25 % pour les heures de travail de nuit. Un amendement identique a déjà été rejeté en commission. Le code du travail ne prévoit pas une compensation salariale obligatoire mais un repos compensateur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 522 et 887 ramènent à douze semaines la période de référence pour la mesure de la durée du travail des travailleurs de nuit. La commission l'ayant portée à seize semaines, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 522 et 887.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 521 abaisse à 32 heures la durée maximale de travail des travailleurs de nuit, ce qui la réduit de 20 % – avec maintien du salaire, ce qui pose une équation économique insoluble. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 529 propose une majoration minimale de 25 % pour les heures de travail de nuit. Le code du travail ne prévoit pas une compensation monétaire mais un repos compensateur : restons-en là.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 529.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 88 et 867 réintroduisent une visite médicale tous les six mois pour les travailleurs de nuit. Nous avons auditionné nombre de médecins du travail, à l'initiative de Jean-Marc Gabouty. Ils étaient unanimes pour affirmer que la périodicité de six mois n'est plus adaptée. Nous avons adopté un amendement prévoyant que les travailleurs de nuit doivent bénéficier d'un suivi individuel par le médecin du travail lui-même. Cela les place dans les meilleures conditions de surveillance. Retrait ou avis défavorable.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – C'est souvent en début de carrière que le travail de nuit pose problème, car il faut s'y adapter, ou bien en fin de carrière. Entre 25 et 40 ans, il ne semble pas occasionner de perturbations particulières.

M. Jérôme Durain. – J'entends vos arguments, mais d'un point de vue juridique, cela est bien flou. Nous maintenons notre amendement.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Le suivi renforcé place les travailleurs de nuit parmi les publics prioritaires : quelle meilleure garantie ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 88 et 867.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 524, similaire, assouplit les conditions pour refuser le travail de nuit. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 530.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 524, ainsi qu'à l'amendement n° 530.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 296 et 523 permettent à un salarié prenant en charge un malade chronique ou une personne handicapée de refuser de travailler la nuit sans que cela constitue une faute ou un motif de licenciement. Le code du travail prévoit déjà la possibilité pour un salarié de refuser de travailler la nuit en cas « d'obligations familiales impérieuses », qui ne font pas l'objet d'une liste exhaustive, mais dont deux exemples sont donnés : la garde d'enfant et la prise en charge d'une personne dépendante.

Mme Pascale Gruny. – C'est plus large.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – En effet. Avis défavorable, donc.

M. Georges Labazée. – Dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, nous avions adopté à l'unanimité des dispositions donnant à un aidant des jours de repos. Rapprochons ces dispositions du présent texte, pour éviter des contradictions – ce ne serait pas la première fois...

Mme Catherine Génisson. – Le cas des maladies chroniques et des personnes handicapées mérite une attention spécifique.

M. Philippe Mouiller. – J'avais déposé un amendement identique, que j'avais retiré parce qu'il était satisfait.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La notion de prise en charge d'une personne dépendante est dans le texte. Pour nous, elle fait partie des obligations familiales impérieuses. Nous pourrions demander l'avis du Gouvernement.

M. Philippe Mouiller. – Très bien.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 296 et 523.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 525 concerne les conditions de reclassement d'un salarié inapte au travail de nuit. La commission a souhaité s'en tenir, à l'initiative de Daniel Chasseing, à l'état actuel du droit, sans retenir les modifications apportées par l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 525.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 111 rectifié, 157 rectifié bis, 272 et 526 suppriment du champ de la négociation collective le travail de nuit, la mise en place du travail à temps partiel, le recours au contrat de travail intermittent, le repos quotidien et les congés payés. Pour qu'un accord d'entreprise soit signé, il faut que des organisations de salariés se rallient à des propositions acceptables. Nous ne souhaitons pas remettre en cause la philosophie de l'article 2. Retrait ou avis défavorable

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 111 rectifié, 157 rectifié bis, 272 et 526.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 531 donne la primauté à l'accord de branche en matière de travail de nuit. Faisons confiance aux acteurs de terrain ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 531.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 532 supprime les dispositions relatives au travail à temps partiel. Un amendement identique a déjà été rejeté en commission, nous assumons notre travail de réécriture de l'article 2. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 532.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 533 empêche la modification du contrat de travail des salariés à temps partiel. Le consentement des deux parties étant requis, il n'est pas nécessaire de préciser que les clauses du contrat « ne peuvent être modifiées unilatéralement par une des parties ». Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 888, identique aux amendements n^{os} 990 et 347, rétablit à 24 heures la durée minimale hebdomadaire de travail à temps partiel. C'est aussi l'objet de l'amendement n° 534. Avis défavorable : nous avons décidé de renvoyer ce sujet à la négociation.

Mme Laurence Cohen. – C'est Mme Vallaud-Belkacem qui a porté ce plancher à 24 heures. Depuis, des dizaines de dérogations dans de nombreuses branches ont affaibli cette garantie, qui concerne notamment les femme. Aussi faut-il un encadrement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 888, 990 et 347, ainsi qu'à l'amendement n° 534.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 535 fixe un délai de prévenance de sept jours en cas de modification de la répartition de la durée du travail des salariés à temps partiel. Nous préférons décider qu'à titre supplétif, ce délai ne pourra être inférieur à sept jours Si un accord est trouvé sur un délai inférieur, des contreparties devront être offertes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 535.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 136 rectifié, 418 et 928 suppriment la limitation imposée aux salariés à temps partiel dans l'usage de leurs heures de délégation. Le temps de travail des salariés à temps partiel titulaires d'un

crédit d'heures de délégation ne peut être réduit de plus d'un tiers en raison de son utilisation. La différence peut être utilisée en dehors du temps de travail et être rémunérée au même titre que des heures de travail. Cette règle est issue d'une ordonnance de mars 1982, signée entre autres par M. Auroux. Elle semble avoir fait ses preuves. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – L'idée est d'assurer l'égalité de droit entre salariés syndiqués, qu'ils soient à temps partiel ou à temps plein, au prorata des heures travaillées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 136 rectifié, 418 et 928.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 568 prévoit un droit de veto suspensif des représentants du personnel et des salariés sur la mise en place du travail à temps partiel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 568.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 536 donne la primauté à l'accord de branche pour la mise en place d'horaires à temps partiel. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 536.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement de repli n° 538 fixe à seize heures par semaine la durée minimale de travail à temps partiel pouvant être prévue par accord de branche. Avis défavorable, nous tenons à notre réécriture.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 538.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 539 donne la primauté à l'accord de branche en matière de recours aux heures complémentaires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 539.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 362 prévoit la primauté de l'accord d'entreprise pour fixer le taux de majoration des heures complémentaires des salariés à temps partiel. Il s'agit d'un autre régime que celui des heures supplémentaires, régies par l'accord d'entreprise. Seul un accord de branche étendu peut fixer un taux inférieur aux 25 % prévus par la loi, dans le respect d'un plancher de 10 %. Je demande le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 362 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 27 rectifié ter, 204, 278, 419, 541 et 929 fixent un taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %. Le projet de loi ne modifie pas l'état actuel du droit : en l'absence d'accord collectif, ce taux est fixé à 10 % pour les heures réalisées dans la limite de 10 % des heures inscrites au contrat de travail et à 25 % pour les autres. Restons-en au droit actuel.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 27 rectifié ter, 204, 278, 419, 541 et 929.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 986 concerne le recours aux compléments d'heures par avenant par accord d'entreprise. En l'état actuel du droit, ceux-ci doivent être mis en place par accord de branche. Pourquoi ne pas faire confiance ? C'est l'esprit de la loi. Sagesse positive !

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 986.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 540 prévoit la primauté de l'accord de branche en matière de répartition des horaires de travail des salariés à temps partiel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 540.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 279, 297, 420, 542 et 930.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 279, 297, 420, 542 et 930.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 543 supprime des dispositions relatives au contrat de travail intermittent. Restons à droit constant, comme vous dites le souhaiter. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 543.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 544 donne la primauté à l'accord de branche pour définir les emplois permanents pouvant être pourvus par un contrat de travail intermittent. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 544.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 547 remplace la notion de repos par la notion de temps libre. On se rappelle du ministre du temps libre, André Henry... Vous décrivez une société utopique ! Cette réécriture, très volontariste, ne me semble pas près de déboucher sur quelque chose de concret : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 547.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 545 supprime les dispositions relatives au repos quotidien. Les salariés ont le droit de se reposer ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 545.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 546 prévoit la prise en compte des pathologies psychiques parmi les maladies professionnelles. La loi Rebsamen comportait déjà des avancées en la matière, et cet amendement n'y apporte que des modifications rédactionnelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 546.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 873 supprime toute possibilité de dérogation à la durée minimale de repos quotidien. Sur ce point, le projet de loi n'apporte aucune innovation par rapport au droit actuel : il est déjà possible de déroger à cette durée, dans le respect d'un plancher de neuf heures. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 873.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 549 donne la primauté à l'accord de branche pour les dérogations à la durée minimale de repos quotidien. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 549.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 548 réécrit complètement les dispositions relatives au repos hebdomadaire donné le dimanche.

Mme Laurence Cohen. – Repos dominical !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Un équilibre avait été trouvé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 548.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 551 supprime toutes les dérogations géographiques au repos dominical instituées par la loi Macron. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 551.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 10, 123 et 238 rectifié suppriment l'obligation pour les maires d'établir la liste des dimanches du maire l'année précédant celle de leur application. Retrait, ou avis défavorable : le projet de loi prévoit la possibilité de modifier cette liste tout au long de l'année en respectant un délai de prévenance de deux mois. Sur un tel sujet, les équilibres doivent être pesés au trébuchet...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 10, 123 et 238 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 550 revient sur la loi Macron en faisant passer le nombre de dimanches du maire de douze à cinq. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 550.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 5 concerne les commerces de détail alimentaire situés dans les zones commerciales. Ceux-ci ont toujours pu ouvrir jusqu'à 13 heures le dimanche. Il est vrai qu'ils sont désavantagés par rapport à d'autres commerces situés dans ces zones, qui peuvent ouvrir toute la journée. Avis favorable, sous réserve d'une rectification.

Mme Evelyne Yonnet. – Les périmètres en question sont définis par arrêté préfectoral, me semble-t-il, et non par le code du travail.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Le code du travail fixe les principes.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 sous réserve de rectification.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 552 supprime une disposition relative aux jours fériés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 552.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 553 donne la primauté à l'accord de branche sur l'accord de l'entreprise. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 553.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 870 supprime la possibilité pour l'employeur de fixer les jours fériés chômés à défaut d'accord collectif. C'est l'état actuel du droit. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 554 restreint aux seuls cas « d'extrême nécessité » la possibilité d'ouvrir le 1^{er} mai. La direction générale du travail pourrait être saisie, mais elle ne dispose pas du pouvoir de fermer une entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 554.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 555 donne la primauté à l'accord de branche sur l'accord d'entreprise. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 555.

M. Alain Milon, président. – Nous avons déjà examiné 218 amendements. Le Règlement du Sénat pose le principe d'une discussion commune, en séance publique, dès lors que les amendements viennent en concurrence, c'est-à-dire lorsqu'ils sont incompatibles entre eux. Sur l'article 2, près de 200 amendements sont ainsi susceptibles d'être mis en discussion commune. Cela imposerait qu'ils soient tous présentés les uns après les autres, ce qui prendrait une dizaine d'heures avant de commencer la discussion du premier d'entre eux.

L'article 49 du Règlement du Sénat permet à la commission de proposer que certains amendements soient disjoints de la discussion commune. La disjonction d'une vingtaine d'amendements, discutés séparément, permettrait de limiter les discussions communes à des blocs cohérents, correspondant à une problématique bien identifiée. Ces amendements modifient des dispositions situées dans différentes parties de l'article. Il s'agit d'amendements transversaux, par exemple sur la répartition entre accord de branche et accord d'entreprise, la durée légale du travail, le travail de nuit, le temps partiel, ou d'amendements qui suppriment ou réécrivent un bloc d'alinéas. Je ne ferai cette proposition au président du Sénat, en vue d'assurer de bonnes conditions de discussion sur l'article 2, que si cette procédure ne suscite pas d'objection. Ce qui ne semble pas être le cas pour le moment. Elle serait alors soumise à l'approbation du Sénat.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 556 supprime les dispositions relatives aux congés payés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 556.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 91 rectifié améliore le droit au congé payé pour les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ayant causé un handicap. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 91 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 559 fixe au 1^{er} janvier le début de la période de référence pour l'acquisition des congés. Actuellement, la période de référence débute le 1^{er} juin. Le projet de loi permettra de négocier un point de départ différent. Avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 559.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 557 concerne le droit à congé payé en cas d'accident du travail. Y a-t-il un défaut de transposition de la directive de 2003 ? C'est ce que semble penser la Cour de cassation. Il me semble nécessaire d'interroger le Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 557.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 92 rectifié supprime la condition d'âge de l'enfant handicapé pour que ses parents bénéficient de deux jours de congé supplémentaires par an. De nombreuses conventions collectives comportent des stipulations spécifiques aux parents d'enfants handicapés. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 92 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 435 concerne la période annuelle de référence dans les secteurs pourvus d'une caisse de congés payés. Demandons au Gouvernement de confirmer que l'article 2, dans sa rédaction actuelle, permet bien de prendre en compte leur situation spécifique par décret.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 435.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 558 donne la primauté à l'accord de branche pour fixer le début de la période de référence et majorer la durée du congé pour certains salariés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 558.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 299 prévoit une majoration de la durée du congé en raison de la pénibilité au travail. Cela soulève la délicate question de l'appréciation de la pénibilité : quels seraient les salariés concernés ? S'agit-il de ceux qui sont exposés à la pénibilité au sens du compte personnel de prévention de la pénibilité, ou de ceux qui estiment exercer une activité pénible ? Avis défavorable.

Mme Evelyne Yonnet. – La pénibilité au travail va être reconnue, quand elle ne l'est pas déjà. Où est le problème ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'application du principe même pose déjà de nombreuses questions. Quels critères faudrait-il retenir ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Je ne comprends pas votre raisonnement. Vous renvoyez souvent – à juste titre – à la négociation d'entreprise. Pourquoi ne pas le faire ici ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Ce sujet est trop complexe en l'état. Même au sein de la majorité, certains souhaitent revisiter cette question, qui est loin d'être stabilisée. Prenons le temps d'étudier les choses.

Mme Catherine Génisson. – Nous souhaitons tous simplifier les conditions de reconnaissance de la pénibilité. Mais celle-ci n'est pas une vue de l'esprit : elle est tout aussi objective que l'âge ou l'ancienneté, et nous devons la reconnaître. Le Gouvernement a eu tort de ne pas le prévoir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 299.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 889 prévoit que les congés peuvent être pris dès l'embauche du salarié. La commission a souhaité maintenir le droit existant, selon lequel les congés peuvent être pris dès l'ouverture des droits.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 889.

La réunion est levée à 22 h 40.

La commission examine tout d'abord les amendements des rapporteurs :

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2			
Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	992	Détermination de la durée hebdomadaire de travail supplétive par décret après consultation des partenaires sociaux	Adopté
Article 3			
Congés spécifiques			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	995	Coordination juridique	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	993	Rédactionnel	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	994	Rédactionnel	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	996	Coordination juridique	Adopté

MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	997	Rédactionnel	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	998	Précision rédactionnelle	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	999	Rédactionnel	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1002	Correction d'une erreur matérielle	Adopté

Article 4
Compte épargne-temps

MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1000	Coordination rédactionnelle	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1001	Correction d'une erreur matérielle	Adopté

La commission adopté ensuite les avis suivants sur les amendements de séance :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
Mme ASSASSI	103	Motion d'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de loi	Défavorable
M. P. LAURENT	102	Question préalable sur le projet de loi	Défavorable
Article 1^{er} Création d'une commission de refondation du code du travail			
M. WATRIN	40	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	455 rect.	Création d'Etats généraux pour un code du travail du XXI ^e siècle	Défavorable
M. GORCE	181 rect. <i>bis</i>	Objectif fixé à la commission de refondation visant à adapter le code du travail aux mutations de l'économie	Défavorable
M. GORCE	182 rect. <i>bis</i>	Renforcement des garanties des salariés face aux mutations économiques	Défavorable
M. GORCE	183 rect. <i>bis</i>	Obligation de remplacer les salariés en formation par des demandeurs d'emploi préalablement préparés	Défavorable
M. GORCE	184 rect. <i>bis</i>	Mise en œuvre d'un plan de formation et de qualification défini par accord de branche	Défavorable
M. ANTISTE	115 rect.	Définition de sanctions appropriées pour garantir l'égalité salariale entre les femmes et les hommes	Défavorable
M. WATRIN	456	Suppression de l'objectif de renforcement de la compétitivité des entreprises	Défavorable
M. CADIC	241 rect.	Réduction de deux ans à un an du délai fixé à la commission pour rendre ses travaux	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GORCE	185 rect. <i>bis</i>	Ajout de l'objectif de lutte contre la concurrence sociale déloyale aux missions de la commission de refondation du code du travail	Défavorable
M. WATRIN	458	Obligation pour la commission de refondation du code du travail de respecter le principe de faveur et la hiérarchie des normes	Défavorable
M. WATRIN	457	Précision sur la notion d'ordre public	Défavorable
M. WATRIN	459	Inscription des notions de la durée maximale hebdomadaire de travail de 35 heures et de celle de salaire minimum	Défavorable
M. WATRIN	460	Précision de la notion d'ordre public	Défavorable
Mme DEROMEDI	141	Précision sur les missions assignées à la commission de refondation du code du travail	Défavorable
Mme JOUANNO	275 rect.	Obligation pour la commission de refondation du code du travail de comprendre un nombre égal de femmes et d'hommes	Défavorable
Mme BOUCHOUX	415	Obligation pour la commission de refondation du code du travail de comprendre un nombre égal de femmes et d'hommes	Défavorable
M. WATRIN	461	Obligation pour la commission de refondation du code du travail de comprendre un nombre égal de femmes et d'hommes.	Défavorable
M. WATRIN	462	Entrée en vigueur de la présente loi subordonnée à la remise au Gouvernement du rapport de la commission de refondation du code du travail	Défavorable

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. WATRIN	465	Inscription dans le code du travail de l'action de groupe des syndicats représentatifs si des salariés s'estiment victimes par des discriminations	Défavorable
Mme LABORDE	2 rect.	Possibilité pour le règlement intérieur de contenir des dispositions sur le principe de neutralité issues d'un accord collectif	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	466	Consécration législative du principe de faveur et de la hiérarchie des normes	Défavorable
M. WATRIN	463	Obligation pour les conventions et accords collectifs de respecter les droits reconnus par la loi aux salariés	Défavorable
M. JOYANDET	988	Suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	Défavorable
M. JOYANDET	989	Réintroduction de la "TVA compétitivité-emploi"	Défavorable

Chapitre I^{er} bis**Renforcer la lutte contre les discriminations, le harcèlement sexuel et les agissements sexistes**

M. CADIC	242 rect.	Suppression de l'intitulé du chapitre	Défavorable
----------	-----------	---------------------------------------	-------------

Article additionnel avant l'article 1^{er} bis

Mme JOUANNO	286 rect. <i>bis</i>	Protection des personnes qui témoignent d'agissements sexistes	Défavorable
Mme BOUCHOUX	424	Protection des personnes qui témoignent d'agissements sexistes	Défavorable
Mme JOUANNO	287 rect. <i>bis</i>	Nullité des dispositions et des actes relatifs à des agissements sexistes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BOUCHOUX	425	Nullité des dispositions et des actes relatifs à des agissements sexistes	Défavorable
Mme MEUNIER	292	Extension aux agissements sexistes du régime probatoire applicable aux discriminations	Défavorable
Mme BOUCHOUX	428	Extension aux agissements sexistes du régime probatoire applicable aux discriminations	Défavorable
M. WATRIN	464	Extension aux agissements sexistes du régime probatoire applicable aux discriminations	Défavorable
Mme LABORDE	927 rect.	Extension aux agissements sexistes du régime probatoire applicable aux discriminations	Défavorable
Article 1^{er} bis			
Alignement du régime probatoire du harcèlement sexuel sur celui prévu pour les discriminations			
M. CADIC	248 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article 1^{er} ter			
Obligation pour l'employeur de rappeler la définition légale des agissements sexistes dans le règlement intérieur			
M. CADIC	246 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article 1^{er} quater			
Extension du principe de prévention des risques aux agissements sexistes			
M. CADIC	247 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article 1^{er} quinquies			
Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et prévention des agissements sexistes			
M. CADIC	249 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	467	Possibilité pour le CHSCT d'obtenir de l'employeur la création d'une instance d'écoute et prévention du harcèlement	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies			
M. WATRIN	470	Relèvement des peines en cas de discrimination syndicale	Défavorable
Mme JOUANNO	288 rect. bis	Extension de l'interdiction des agissements sexistes aux fonctionnaires	Sagesse
Mme BOUCHOUX	426	Extension de l'interdiction des agissements sexistes aux fonctionnaires.	Sagesse
M. WATRIN	468	Précision sur les agissements discriminatoires punis dans le code pénal	Défavorable
M. WATRIN	469	Exclusion des militants syndicaux du fichier national automatisé des empreintes génétiques	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 A (Supprimé)			
M. KAROUTCHI	1 rect. bis	Défiscalisation des heures supplémentaires	Défavorable
Mme DEROMEDI	143 rect.	Défiscalisation des heures supplémentaires	Défavorable
M. RACHLINE	397	Défiscalisation des heures supplémentaires	
M. REQUIER	901 rect.	Défiscalisation des heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	471 rect.	Taux de majoration des heures supplémentaires uniquement plus favorable par accord que par la loi	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
Mme LIENEMANN	23 rect. bis	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	41	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	865	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	473	Caractère plus favorable de la norme supérieure	Défavorable
M. DURAIN	963 rect.	Caractère plus favorable de la norme supérieure	Défavorable
M. M. BOURQUIN	211 rect.	Contrôle a priori des accords d'entreprise par la branche	Défavorable
Mme MALHERBE	917 rect.	Contrôle a priori des accords d'entreprise par la branche	Défavorable
M. WATRIN	474	Suppression des dispositions relatives au travail effectif, aux astreintes et aux équivalences	Défavorable
M. WATRIN	475	Élargissement de la définition du temps de travail	Défavorable
M. COLLOMBAT	899 rect.	Assimilation du temps de déplacement des travailleurs itinérants à du temps de travail	Défavorable
Mme D. GILLOT	294	Contrepartie au temps de trajet pour les travailleurs handicapés	Défavorable
M. MOUILLER	97 rect. <i>ter</i>	Contrepartie au temps de trajet pour les travailleurs handicapés	Favorable
M. WATRIN	476	Primaute de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la rémunération des temps de restauration et de pause	Défavorable
M. WATRIN	477	Rémunération obligatoire des temps de restauration et de pause	Défavorable
M. CABANEL	84 rect. <i>bis</i>	Suppression de la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche	Défavorable
M. WATRIN	478	Primaute de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise dans la définition des contreparties aux temps d'habillage et de déshabillage	Défavorable
M. WATRIN	479	Redéfinition de l'astreinte	Défavorable
M. ANTISTE	116 rect.	Contrepartie financière à l'astreinte au moins égale au tiers de la rémunération due pour un temps de travail équivalent	Défavorable
M. ANTISTE	117 rect.	Information des salariés sur la programmation individuelle des astreintes au moins quinze jours à l'avance	Défavorable
M. CABANEL	295	Information des salariés sur la programmation individuelle des astreintes au moins quinze jours à l'avance	Défavorable
M. WATRIN	480	Délai de prévenance d'un mois pour les astreintes	Défavorable
M. WATRIN	481	Primaute de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la mise en place d'astreintes	Défavorable
M. HUSSON	78 rect.	Suppression de l'obligation de l'extension d'un accord de branche pour la mise en place de plusieurs dispositifs relatifs au temps de travail	Défavorable
M. WATRIN	482	Rétablissement de la durée légale de travail	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	483	Fixation à 32 heures de la durée légale de travail hebdomadaire	Défavorable
M. COLLOMBAT	883 rect.	Rétablissement de la durée légale de travail	Défavorable
M. WATRIN	484	Rétablissement de la durée légale de travail	Défavorable
Le Gouvernement	956	Rétablissement de la durée légale de travail	Défavorable
M. WATRIN	486	Suppression des dispositions relatives aux durées maximales de travail	Défavorable
M. RAPIN	368	Impossibilité de fractionner le temps de pause des salariés	Favorable
M. WATRIN	487	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour fixer un temps de pause supérieur à vingt minutes toutes les six heures	Défavorable
M. LABAZÉE	206 rect.	Suppression de toute dérogation à la durée maximale quotidienne de travail de dix heures	Défavorable
M. WATRIN	488	Interdiction d'autoriser le dépassement des durées quotidienne et hebdomadaire maximales de travail par accord d'entreprise	Défavorable
M. WATRIN	489	Primat de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise en matière de dépassement de la durée maximale quotidienne de travail	Défavorable
M. COLLOMBAT	900 rect.	Fixation à douze heures de la durée maximale de travail quotidienne supplétive	Défavorable
M. WATRIN	852	Augmentation de la durée de repos hebdomadaire	Défavorable
M. WATRIN	494 rect.	Abaissement à 43 heures de la durée maximale de travail hebdomadaire, restriction du recours aux heures supplémentaires et augmentation de leur majoration	Défavorable
M. WATRIN	490	Fixation de la durée maximale de travail hebdomadaire à 44 heures	Défavorable
M. WATRIN	491	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour autoriser le dépassement de la durée maximale de travail hebdomadaire et limitation à douze semaines de la période sur laquelle le respect de celle-ci est mesuré	Défavorable
M. DESESSARD	871	Dépassement de la durée maximale de travail hebdomadaire après accord des institutions représentatives du personnel	Défavorable
M. COLLOMBAT	884 rect.	Avis des institutions représentatives du personnel sur le dépassement exceptionnel de la durée maximale hebdomadaire de travail	Défavorable
Mme MALHERBE	914 rect.	Respect d'un délai de carence de trois mois entre chaque dépassement de la durée hebdomadaire maximale de travail	Défavorable
Mme MALHERBE	915 rect.	Respect d'un délai de carence de deux mois entre chaque dépassement de la durée hebdomadaire maximale de travail	Défavorable
Mme JOISSAINS	6	Suppression de la possibilité de porter par accord collectif la durée maximale hebdomadaire de travail de 44 à 46 heures	Défavorable
M. WATRIN	492	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise en matière de dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	493	Supprimer les dispositions relatives à la durée de référence du travail et aux heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	496 rect.	Fixation de la durée légale de travail à 32 heures par semaine et majoration des heures supplémentaires à 50 %	Défavorable
Mme MALHERBE	916 rect.	Rétablissement de la durée légale de travail hebdomadaire de 35 heures	Défavorable
M. WATRIN	495 rect.	Rétablissement de la durée légale de travail hebdomadaire	Défavorable
M. WATRIN	845	Repos compensateur pour certaines heures supplémentaires effectuées dans le cadre du contingent	Défavorable
M. WATRIN	851	Contrepartie obligatoire en repos des heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	843	Contrepartie obligatoire en repos des heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	844	Validation par le comité d'entreprise des modalités d'utilisation et des conditions de dépassement du contingent d'heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	849	Conséquence du refus par un salarié d'effectuer des heures supplémentaires au-delà du contingent annuel	Défavorable
M. WATRIN	841	Interdiction du dépassement du contingent d'heures supplémentaires par l'inspecteur du travail	Défavorable
M. WATRIN	842	Information de l'inspecteur du travail et des institutions représentatives du personnel sur l'ensemble des heures supplémentaires effectuées	Défavorable
M. WATRIN	499	Suppression du champ de la négociation collective concernant la durée du travail et les heures supplémentaires et de la possibilité plus générale pour un accord d'entreprise de déroger à un accord de branche	Défavorable
M. WATRIN	500	Primaute de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour définir la semaine applicable dans l'entreprise	Défavorable
M. WATRIN	502	Primaute de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour définir la semaine ainsi que le régime des heures supplémentaires	Défavorable
Mme MALHERBE	919 rect.	Fixation par accord de branche de la durée de travail de référence et du régime des heures supplémentaires	Défavorable
M. CABANEL	85 rect.	Primaute de l'accord de branche pour fixer la durée de travail de référence, le taux de majoration des heures supplémentaires et le régime des heures supplémentaires	Défavorable
M. DESESSARD	869	Primaute de l'accord de branche pour fixer la durée de travail de référence, le taux de majoration des heures supplémentaires et le régime des heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	498	Fixation par accord de branche de la durée de travail de référence, du taux de majoration des heures supplémentaires, du contingent des heures supplémentaires et des conditions de son dépassement	Défavorable
M. WATRIN	855	Suppression de la fixation de la durée du travail de référence par accord d'entreprise	Défavorable
M. M. BOURQUIN	212 rect.	Suppression de la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche en matière de fixation du taux de majoration des heures supplémentaires	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DURAIN	959 rect.	Suppression de la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche en matière de fixation du taux de majoration des heures supplémentaires	Défavorable
M. WATRIN	501	Taux de majoration minimale des heures supplémentaires de 25 %	Défavorable
M. WATRIN	503	Primauté de l'accord de branche pour fixer les dérogations aux règles de détermination de la période de référence pour les heures supplémentaires et le repos compensateur spécifiques aux travailleurs saisonniers	Défavorable
M. CADIC	240 rect. <i>bis</i>	Fixation de la durée du travail de référence applicable en l'absence d'accord collectif à 48 heures par semaine	Défavorable
M. WATRIN	504	Suppression des dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail	Défavorable
M. WATRIN	505	Maintien du droit actuel en matière d'aménagement du temps de travail	Défavorable
Mme LIENEMANN	25 rect. <i>bis</i>	Limitation à un an de la période de référence sur laquelle peut être mis en place un mécanisme d'aménagement du temps de travail	Défavorable
M. DESESSARD	868	Limiter à un an de la période de référence sur laquelle peut être mis en place un mécanisme d'aménagement du temps de travail	Défavorable
Mme MALHERBE	918 rect.	Limiter à un an de la période de référence sur laquelle peut être mis en place un mécanisme d'aménagement du temps de travail	Défavorable
M. WATRIN	506	Limitation à quatre semaines de la période sur laquelle la durée du travail peut être aménagée unilatéralement par l'employeur	Défavorable
M. COLLOMBAT	885 rect.	Limitation à neuf semaines de la période d'aménagement de la durée du travail dans les PME	Défavorable
M. WATRIN	507	Aménagement de la durée du travail sur douze semaines en l'absence d'accord collectif	Défavorable
M. WATRIN	508	Délai de prévenance d'un mois en cas de changement des horaires lorsqu'un dispositif d'aménagement du temps de travail a été mis en place	Défavorable
M. ANTISTE	118 rect.	Délai de prévenance de sept jours en cas de changement des horaires lorsqu'un dispositif d'aménagement du temps de travail a été mis en place	Défavorable
M. WATRIN	510	Primauté de l'accord de branche en matière d'aménagement du temps de travail	Défavorable
Mme GRUNY	271 rect.	Possibilité de mettre en place un aménagement du temps de travail sur trois ans sans accord de branche	Demande de retrait
Mme GRUNY	291 rect.	Caractère facultatif du paiement de certaines heures supplémentaires le mois où elles ont été accomplies en cas d'aménagement du temps de travail sur une période supérieure à un an	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	26 rect.	Limitation à quatre semaines de la période de référence de l'aménagement du temps de travail mis en place unilatéralement par l'employeur	Défavorable
M. CABANEL	86 rect. <i>bis</i>	Limitation à quatre semaines de la période de référence de l'aménagement du temps de travail mis en place unilatéralement par l'employeur	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	511	Mise en place d'horaires individualisés à la demande des salariés	Avis du Gouvernement
Mme BRICQ	345	Avis conforme du comité d'entreprise pour la mise d'horaires individualisés	Défavorable
M. COLLOMBAT	886 rect.	Avis conforme du comité d'entreprise pour la mise d'horaires individualisés	Défavorable
M. WATRIN	512	Primauté de l'accord de branche en matière de report d'heures et de récupération des heures perdues	Défavorable
M. WATRIN	513	Suppression des dispositions relatives aux conventions de forfait	Défavorable
M. WATRIN	839	Accord de l'inspecteur du travail pour la mise en œuvre d'une convention de forfait en heures sur l'année	Défavorable
M. WATRIN	840	Entretien individuel avec l'employeur et le médecin du travail pour les salariés en forfait en jours	Défavorable
M. WATRIN	514	Restriction du champ des salariés pouvant conclure une convention de forfait en jours	Défavorable
M. WATRIN	515	Définition de l'autonomie du salarié en forfait en jours	Défavorable
Mme GRUNY	358 rect.	Exonération de responsabilité de l'employeur lorsque son salarié en forfait en jours n'a pas pris ses congés	Défavorable
M. WATRIN	516	Primauté de l'accord de branche en matière de conventions de forfait	Défavorable
M. WATRIN	517	Suppression de la possibilité de fractionner les repos quotidien et hebdomadaire des salariés en forfait en jours à leur demande	Défavorable
M. WATRIN	518	Suppression de la possibilité pour les entreprises de moins de 50 salariés de recourir aux conventions de forfait en l'absence d'accord collectif	Défavorable
M. CABANEL	87 rect.	Indemnisation du préjudice subi par le salarié en forfait en jours	Défavorable
M. WATRIN	519	Coordination	Défavorable
M. WATRIN	520	Suppression des dispositions relatives au travail de nuit	Défavorable
M. P. DOMINATI	127 rect.	Recours aux travailleurs de nuit exceptionnel	Défavorable
M. P. DOMINATI	126 rect.	Nécessité du travail de nuit reconnue par un accord collectif	Sagesse
M. P. DOMINATI	122 rect.	Présomption de nécessité du travail de nuit pour neuf activités économiques	Défavorable
M. ADNOT	98 rect.	Présomption de nécessité du travail de nuit pour des secteurs d'activité définis par décret	Défavorable
M. CADIC	274 rect. <i>ter</i>	Raccourcissement de la période de nuit	Demande de retrait
M. WATRIN	509 rect.	Suppression des dérogations à la durée quotidienne maximale des travailleurs de nuit	Défavorable
M. LABAZÉE	203 rect.	Majoration minimale de 25 % pour les heures de travail de nuit	Défavorable
M. WATRIN	522	Période de référence de douze semaines pour la mesure de la durée du travail des travailleurs de nuit	Défavorable
M. COLLOMBAT	887 rect.	Période de référence de douze semaines pour la mesure de la durée du travail des travailleurs de nuit	Défavorable
M. WATRIN	521	Abaissement à 32 heures de la durée maximale de travail des travailleurs de nuit	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	529	Majoration minimale de 25 % pour les heures de travail de nuit	Défavorable
M. CABANEL	88 rect.	Surveillance médicale tous les six mois des travailleurs de nuit	Défavorable
M. DESESSARD	867	Surveillance médicale tous les six mois des travailleurs de nuit	Défavorable
M. WATRIN	524	Surveillance médicale des travailleurs de nuit tous les six mois et assouplissement des conditions pour refuser le travail de nuit ou demander l'affectation à un poste de jour	Défavorable
M. WATRIN	530	Surveillance médicale des travailleurs de nuit tous les six mois	Défavorable
Mme D. GILLOT	296	Refus du travail de nuit par les salariés prenant en charge une personne malade chronique ou une personne handicapée	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	523	Refus du travail de nuit par les salariés prenant en charge une personne malade chronique ou une personne handicapée	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	525	Conditions de reclassement d'un salarié inapte au travail de nuit	Défavorable
Mme CAYEUX	111 rect.	Suppression du champ de la négociation collective en matière de travail de nuit, de mise en place du travail à temps partiel, de recours au contrat de travail intermittent, de repos quotidien et de congés payés	Défavorable
M. VASSELLE	157 rect. <i>ter</i>	Suppression du champ de la négociation collective en matière de travail de nuit, de mise en place du travail à temps partiel, de recours au contrat de travail intermittent, de repos quotidien et de congés payés	Défavorable
M. COURTEAU	272	Suppression du champ de la négociation collective en matière de travail de nuit, de mise en place du travail à temps partiel, de recours au contrat de travail intermittent, de repos quotidien et de congés payés	Défavorable
M. WATRIN	526	Suppression du champ de la négociation collective en matière de travail de nuit, de mise en place du travail à temps partiel, de recours au contrat de travail intermittent, de repos quotidien et de congés payés	Défavorable
M. WATRIN	531	Primauté de l'accord de branche en matière de travail de nuit	Défavorable
M. WATRIN	532	Suppression des dispositions relatives au travail à temps partiel	Défavorable
M. WATRIN	533	Encadrement renforcé du travail à temps partiel	Défavorable
Mme LABORDE	888 rect.	Rétablissement de la durée minimale hebdomadaire de travail à temps partiel de 24 heures	Défavorable
Mme BRICQ	347	Rétablissement de la durée minimale hebdomadaire de travail à temps partiel de 24 heures	Défavorable
Le Gouvernement	990	Rétablissement de la durée minimale hebdomadaire de travail à temps partiel de 24 heures	Défavorable
M. WATRIN	534	Rétablissement de la durée minimale de travail à temps partiel de 24 heures	Défavorable
M. WATRIN	535	Fixation d'un délai de prévenance de sept jours en cas de modification de la répartition de la durée du travail des salariés à temps partiel	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BLONDIN	136 rect. <i>ter</i>	Suppression de la limitation dans l'usage de leurs heures de délégation imposée aux salariés à temps partiel	Défavorable
Mme BOUCHOUX	418	Suppression de la limitation dans l'usage de leurs heures de délégation imposée aux salariés à temps partiel	Défavorable
Mme LABORDE	928 rect.	Suppression de la limitation dans l'usage de leurs heures de délégation imposée aux salariés à temps partiel	Défavorable
M. WATRIN	568	Droit de veto suspensif des représentants du personnel et des salariés sur la mise en place du travail à temps partiel	Défavorable
M. WATRIN	536	Primauté de l'accord de branche pour la mise en place d'horaires à temps partiel	Défavorable
M. WATRIN	538	Limiter à 16 heures par semaine la durée minimale de travail à temps partiel pouvant être fixée par accord de branche	Défavorable
M. WATRIN	539	Primauté de l'accord de branche en matière de recours aux heures complémentaires	Défavorable
Mme GRUNY	362 rect.	Primauté de l'accord d'entreprise pour fixer le taux de majoration des heures complémentaires des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme LIENEMANN	27 rect. <i>ter</i>	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
M. LABAZÉE	204 rect. <i>bis</i>	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
Mme JOUANNO	278 rect. <i>bis</i>	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
Mme BOUCHOUX	419	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
M. WATRIN	541	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
Mme LABORDE	929 rect.	Taux minimal de majoration des heures complémentaires de 25 %	Défavorable
Mme GRUNY	986 rect.	Recours aux compléments d'heures par avenant par accord d'entreprise	Sagesse
M. WATRIN	540	Primauté de l'accord de branche en matière de répartition des horaires de travail des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme JOUANNO	279 rect. <i>bis</i>	Fixation à sept jours du délai minimal de prévention des salariés à temps partiel en cas de modification de la répartition de leur durée de travail	Défavorable
Mme MEUNIER	297	Fixation à sept jours du délai minimal de prévention des salariés à temps partiel en cas de modification de la répartition de leur durée de travail	Défavorable
Mme BOUCHOUX	420	Fixation à sept jours du délai minimal de prévention des salariés à temps partiel en cas de modification de la répartition de leur durée de travail	Défavorable
M. WATRIN	542	Fixation à sept jours du délai minimal de prévention des salariés à temps partiel en cas de modification de la répartition de leur durée de travail	Défavorable
Mme LABORDE	930 rect.	Fixation à sept jours du délai minimal de prévention des salariés à temps partiel en cas de modification de la répartition de leur durée de travail	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	543	Suppression des dispositions relatives au contrat de travail intermittent	Défavorable
M. WATRIN	544	Primaute de l'accord de branche pour définir les emplois permanents pouvant être pourvus par un contrat de travail intermittent	Défavorable
M. WATRIN	547	Remplacement de la notion de repos par la notion de temps libre	Défavorable
M. WATRIN	545	Suppression des dispositions relatives au repos quotidien	Défavorable
M. WATRIN	546	Aménagement rédactionnel des dispositions relatives à la prise en compte des pathologies psychiques parmi les maladies professionnelles	Défavorable
M. DESESSARD	873	Suppression de toute possibilité de dérogation à la durée minimale de repos quotidien	Défavorable
M. WATRIN	549	Primaute de l'accord de branche pour les dérogations à la durée minimale de repos quotidien	Défavorable
M. WATRIN	548	Consécration du repos hebdomadaire le dimanche	Défavorable
M. WATRIN	551	Suppression de toutes les dérogations géographiques au repos dominical instituées par la loi Macron	Défavorable
M. CIGOLOTTI	10	Suppression de l'obligation pour les maires d'établir la liste des dimanches du maire l'année précédant celle de leur application	Défavorable
M. P. DOMINATI	123 rect.	Suppression de l'obligation pour les maires d'établir la liste des dimanches du maire l'année précédant celle de leur application	Défavorable
M. CADIC	238 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation pour les maires d'établir la liste des dimanches du maire l'année précédant celle de leur application	Défavorable
M. WATRIN	550	Abaissement du nombre de dimanches du maire	Défavorable
Mme PRIMAS	5 rect. <i>bis</i>	Ouverture toute la journée du dimanche des commerces de détail alimentaire situés dans les zones commerciales et les zones touristiques	Favorable
M. WATRIN	552	Suppression des dispositions relatives aux jours fériés	Défavorable
M. WATRIN	553	Primaute de l'accord de branche en matière de définition des jours fériés chômés	Défavorable
M. DESESSARD	870	Suppression de la possibilité pour l'employeur de fixer les jours fériés chômés à défaut d'accord collectif	Défavorable
M. WATRIN	554	Restriction de la possibilité d'ouvrir le 1 ^{er} mai	Défavorable
M. WATRIN	555	Primaute de l'accord de branche pour fixer les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité	Défavorable
M. WATRIN	556	Suppression des dispositions relatives aux congés payés	Défavorable
M. MOUILLER	91 rect. <i>bis</i>	Droit au congé payé annuel des salariés de retour dans l'entreprise après un accident du travail ayant causé un handicap	Favorable
M. WATRIN	559	Début de la période de référence pour l'acquisition des congés le 1 ^{er} janvier	Défavorable
M. WATRIN	557	Droit à congé payé en cas d'accident du travail	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	92 rect. <i>bis</i>	Congés supplémentaires pour les parents d'enfants en situation de handicap	Sagesse
Mme GATEL	435 rect.	Période annuelle de référence des congés payés dans le BTP	Avis du Gouvernement
M. WATTRIN	558	Primauté de l'accord de branche pour fixer le début de la période de référence et majorer la durée du congé pour certains salariés	Défavorable
Mme D. GILLOT	299	Majoration de la durée du congé en raison de la pénibilité au travail	Défavorable
M. COLLOMBAT	889 rect.	Prise des congés dès l'embauche du salarié	Défavorable

Mardi 14 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à la suite de l'examen des amendements sur le projet de loi instituant de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

La réunion est ouverte à 9 h 30.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1006 met en cohérence l'article 2 avec la suppression en commission, à l'article 25, de la charte d'entreprise sur la déconnexion.

L'amendement n° 1006 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 1007 est adopté, de même que l'amendement de coordination n° 1010.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1011 corrige des références obsolètes.

L'amendement n° 1011 est adopté.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1008 corrige une erreur de référence.

L'amendement n° 1008 est adopté.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1009 supprime une coordination redondante.

L'amendement n° 1009 est adopté.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 280 réintègre dans l'ordre public un délai de prévenance d'un mois pour toute modification des dates de congés par l'employeur. On presume que quand il y a accord, celui-ci n'est pas défavorable aux salariés. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous suivons pas l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 280, 300, 421, 561 et 931.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 562 donne la primauté à l'accord de branche pour définir la période de prise de congé, l'ordre des départs et le délai de prévenance à respecter par l'employeur en cas de modification. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 563.

M. Jean-Pierre Caffet. – Nous suivons l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 562, de même qu'à l'amendement n° 563.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 560 permet de reporter des congés payés non pris. Les congés payés sont un droit annuel de chaque salarié et une interruption bienvenue entre les périodes d'activité. Il est important que les salariés soldent l'intégralité de leurs congés chaque année. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 560.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 564 maintient le salaire en cas de réduction de la durée du travail. C'est une idée généreuse mais difficilement applicable. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 565 prévoit des dispositions d'information pour les salariés et de contrôle par l'inspecteur du travail et le juge judiciaire. De tels éléments sont déjà prévus ailleurs dans le texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 565.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La recodification opérée par l'article 2 a des conséquences sur de nombreux autres codes. Avis défavorable à l'amendement n° 566 qui supprime des coordinations nécessaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 566.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°3 rectifié *bis* par coordination.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 3 rectifié bis et 200.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 412 exclut de l'encadrement des périodes d'astreinte par le code du travail les périodes de réserve du personnel navigant, qui s'y apparentent. Avis du Gouvernement pour ce sujet assez technique.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 412.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 413 donne une définition spécifique du travail à temps partiel pour le personnel navigant. Une disposition réglementaire permet déjà cette adaptation. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 413.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 485 réduit la durée quotidienne de travail des femmes enceintes de 30 minutes par jour à partir du troisième mois de grossesse et d'une heure à partir du cinquième mois. Demandons l'avis du Gouvernement.

Mme Élisabeth Doineau. – La grossesse n'est pas une maladie ! Si nécessaire, la femme demande un arrêt maladie. Elle peut aussi s'arranger avec son employeur.

Mme Michelle Meunier. – Cela ne relève pas du code du travail mais de la sécurité sociale.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable, donc.

M. Dominique Watrin. – Mieux vaut prévenir que guérir...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 485.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 346 supprime le mécanisme d'articulation entre le contrat de travail et les accords collectifs portant sur la durée du travail. Nous nous contentions de rafraîchir le dispositif Aubry II, et sommes étonnés que cette logique n'emporte pas l'adhésion. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 346, 567, 890 et 736.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 188 subordonne la mise en œuvre de l'article 2 à la conclusion d'un accord de branche sur le renforcement du dialogue social. Défavorable, c'est une manœuvre dilatoire. La mise en œuvre de la philosophie du Gouvernement ne saurait être différée trop longtemps ! Même avis sur l'amendement n° 189, qui suit le même esprit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 188 ainsi qu'à l'amendement n° 189.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 276 demande un rapport. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – Nous aurons un débat important sur le plancher des 24 heures hebdomadaires pour le temps partiel. Des dérogations lourdes sont déjà possibles ; elles sont presque systématiquement utilisées. Un bilan détaillé s'impose.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 276 et 527.

Articles additionnels après l'article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 850 limite la durée de la période d'essai à un mois. Restons-en au droit existant, sans rajouter de freins : deux mois pour les ouvriers, trois pour les agents de maîtrise, quatre mois pour les cadres. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 850.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 252 rectifié traite du contrat de travail à durée déterminée à objet défini (CDD-OD). Il ne se distingue du régime actuel que sur deux points : un accès ouvert à tous les salariés et une durée maximale de 48 mois au lieu de 36. Avis favorable à ce dispositif qui peut apporter une réponse adéquate.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 252 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 99 rectifié permet le renouvellement du CDD-OD quand il a été conclu avec une PME européenne. Avis défavorable, à défaut de retrait, car le CDD-OD peut déjà être prolongé grâce à l'amendement que nous venons d'accepter.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 239 rectifié prévoit qu'un décret fixe les secteurs d'activité autorisés à ouvrir la nuit. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 239 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 125 étend le recours à la consultation des salariés sur l'ouverture dominicale des commerces et la majoration minimale de la rémunération. Nous avons adopté à l'article 10 un amendement qui renforce la possibilité d'organiser une consultation. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 125 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 124 autorise l'ouverture dominicale préalablement à la négociation d'un accord collectif et prolonge la période d'adaptation au nouveau cadre juridique prévue par la loi Macron. Une consultation et un accord s'imposent sur ce sujet sensible. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 124.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 9 autorise l'ouverture dominicale en l'absence d'accord. Retrait ou avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – C'est un vrai retour en arrière !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 9 et 237.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 93 rectifié bis augmente le temps de travail dans la fonction publique territoriale. S'agissant du secteur public, il faudrait un autre vecteur. Le rapport Laurent a été remis à la ministre, laissons le débat s'installer. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 93 rectifié bis.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 381 rectifié bis rétablit des dispositions de l'article 2 A que nous avons déplacées à l'article 13. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 381 rectifié bis.

Article 3

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 42.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 570 supprime les dispositions relatives aux congés pour événements familiaux. Avis défavorable.

M. Dominique Watrin. – Il va sans dire que ne voulons pas supprimer les congés mais l'architecture !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 570.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 882 étend au concubin le bénéfice du congé lors du décès du conjoint ou du partenaire liés par un Pacs. Sagesse ou avis du Gouvernement.

Mme Catherine Génisson. – Nous y sommes favorables.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Alors, avis favorable également.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 882.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 301 attribue des jours de congés en cas d'annonce d'un handicap chez un enfant. Nous l'avions déjà rejeté car il soulève plusieurs questions. Si le handicap est révélé à la naissance, les jours de congés s'additionnent-ils ? *Quid* en cas de maladie grave ? Les auteurs du premier amendement ne l'ont pas redéposé. Retrait ou avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Le système, qui prévoit un jour de congé pour un mariage, trois jours pour une naissance, cinq jours pour autre chose, est complexe ! Ne pourrait-on simplifier ?

Mme Catherine Génisson. – Plutôt que d'énumérer les situations, conservons des unités de deux ou trois jours.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 301 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 571 donne priorité aux accords de branche pour définir les congés spécifiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 571.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 302 porte le congé de deux à trois jours en cas de décès du conjoint et élargit le dispositif au concubin. Notre assemblée a adopté une proposition de loi en ce sens à l'unanimité. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 302, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 572 et 911.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Défavorable à l'amendement n° 573 qui supprime des dispositions relatives au congé de solidarité familiale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 573.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même avis pour les amendements identiques n°s 109, 110 rectifié, 158 rectifié, 273 et 574 qui suppriment des dispositions relatives au champ de la négociation collective pour les congés de solidarité familiale, de proche aidant et de représentation. Nous faisons le pari que la négociation collective permettra d'atteindre un équilibre. À défaut, s'appliquent à titre supplétif les règles du droit actuel. Retrait ou avis défavorable.

Les amendements n°s 109 et 110 rectifiés sont retirés.

La commission demande le retrait des amendements n°s 158 rectifié, 273 et 574 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 575 donne la priorité aux accords de branche pour définir les modalités du congé de solidarité familiale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 575.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 576 supprime des dispositions relatives au congé de proche aidant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 576.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 577 abaisse à un an au lieu de deux la condition d'ancienneté requise pour bénéficier du congé de proche

aidant. Aucune ancienneté n'est requise pour le congé de solidarité familiale. Il est vrai qu'il y a un caractère d'urgence, quand le pronostic vital est engagé... Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 577 et 902.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 578 supprime la durée maximale d'un an du congé de proche aidant pour l'ensemble de la carrière. L'esprit d'un congé renvoie à son caractère temporaire : au-delà d'un an, l'éloignement de l'entreprise devient trop important pour le salarié et pour l'employeur. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 579 fait primer l'accord de branche en matière de congé de proche aidant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 579.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 592 supprime des dispositions relatives au congé de représentation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 592.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 590 fait primer l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 590.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 497 rectifié supprime des dispositions relatives au congé sabbatique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 497 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 580 supprime des dispositions relatives au congé mutualiste de formation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 580.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 582 élargit le bénéfice du congé mutualiste de formation – qui était réservé aux administrateurs – aux personnes bénévoles. Soit on est bénévole, soit on ne l'est pas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 582 et 903, de même qu'à l'amendement de conséquence n° 584.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 581 fait primer l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 581.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 585 supprime des dispositions relatives au congé de participation aux instances d'emploi et de formation professionnelle ou à un jury d'examen. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 585.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 583 donne la primauté aux accords de branche en la matière. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Sans chercher à convaincre M. Watrin, je lui rappelle que de nombreux accords de branche sont moins favorables aux salariés que les accords d'entreprise. Je comprends qu'il dénonce l'inversion de la hiérarchie des normes mais attention : beaucoup d'accords de branche ne sont pas bons, voire obsolètes. Si les branches étaient vivantes et actives, cela se saurait ! Je vous renvoie au rapport Combrexelle.

M. Dominique Watrin. – Nous nous opposons à l'architecture, tout en défendant le principe de faveur. Nous ne sommes pas contre la négociation dans l'entreprise, à condition qu'elle ne remette pas en cause des avantages octroyés à un niveau supérieur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 583.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 587 supprime des dispositions relatives au congé pour catastrophe naturelle. Avis défavorable, d'autant que nous sommes sous l'eau !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 587.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 586 fait primer l'accord de branche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 586.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 589 supprime des dispositions relatives au congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 589.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 588 donne la primauté à l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 588.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 593 supprime des dispositions relatives au congé de solidarité internationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 593.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 591 donne la primauté à l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 591.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 595 supprime des dispositions relatives au congé pour acquisition de la nationalité française. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 595.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 594 donne la primauté à l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 594.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 596 supprime des dispositions relatives au congé et période de travail à temps partiel pour la création ou la reprise d'entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 596.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 597 donne la priorité à l'accord de branche en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 597.

Article 4

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 43 supprime l'article 4 qui réécrit les dispositions du code du travail sur le compte épargne temps (CET). Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 28 rectifié *bis* donne la primauté à l'accord de branche pour la mise en place d'un CET. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28 rectifié bis.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 366 interdit d'affecter au CET l'intégralité des cinq semaines du congé annuel. N'enlevons pas de la souplesse : il peut y avoir une préférence des salariés pour la monétarisation.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 366 et 599.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 254 rectifié autorise la monétarisation de la quatrième semaine de congés, en plus de la possibilité existant pour la cinquième. Cela s'appliquerait aussi aux salariés sans CET. Avis favorable.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement est contraire à l'esprit de la loi. Vous laissez le salarié face-à-face avec l'employeur, c'est mortel pour lui ! Le CET a vocation à être inclus dans le compte personnel d'activité, nous en rediscuterons à l'article 21. Le principe de fongibilité est latent, mais il y a des droits qu'on ne peut monétiser.

M. Dominique Watrin. – C'est une question de santé au travail. Troquer sa santé pour une rémunération qui peut n'être que de 10 % supplémentaire, c'est grave !

Mme Evelyne Yonnet. – Je rejoins mes collègues. La santé doit être la priorité. Cet amendement changerait la nature du CET, qui permet d'anticiper le départ à la retraite. On monnaiera bientôt les congés payés dus par l'employeur !

Mme Catherine Génisson. – Mme Bricq a mis l'accent sur le lien de subordination, M. Watrin et Mme Yonnet sur la santé. Nous avons souvent davantage d'appétence pour la compensation financière que pour le repos. Or celui-ci est fondamental : nous devons le respecter et le valoriser. C'est notre fonction, en tant que législateur, de défendre la santé des travailleurs et de lutter contre la pénibilité au travail.

Mme Catherine Deroche. – L'amendement ouvre une faculté pour les salariés, ce n'est en aucun cas une obligation. Nos philosophies sont opposées : nous, nous sommes pour la liberté, certes encadrée, pas pour la rigidité !

Mme Evelyne Yonnet. – Où est la rigidité ?

Mme Catherine Génisson. – C'est une question de santé au travail !

M. Olivier Cadic. – C'est un amendement de flexibilité, qui exige l'accord des parties. Nous avons deux façons différentes de voir les choses. Il y a ceux qui veulent permettre aux gens de travailler et ceux qui veulent les obliger à chômer...

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Les congés cumulés en fin de période ne peuvent plus être pris. Dans des PME ou TPE qui n'ont pas de période de fermeture annuelle, le solde de congés peut être important. En pratique, ils sont monétisés d'une manière ou d'une autre. Légaliser cette pratique n'est pas l'encourager ; ne l'excluons pas.

Mme Élisabeth Doineau. – Ayant eu la responsabilité de salariés, je peux témoigner que certains ne se reposent pas assez, et que cela relève de la responsabilité de l'employeur. Faisons attention et donnons un cadre. Les salariés sont tentés de monétiser, mais cela pose ensuite des problèmes, surtout dans les métiers physiques.

Mme Evelyne Yonnet. – Cela peut causer des accidents du travail.

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable à cet amendement, qui répond à la demande des salariés de petites entreprises, où il n'est pas toujours facile de trouver un intérimaire. Les salariés ne travailleront pas plus que le temps légal.

Mme Hermeline Malherbe. – Il est plus facile de trouver un intérimaire pour quatre semaines que pour trois. Préservons la santé ! Quand on se sent en forme, on veut monétiser cette semaine. De nos jours, on ne reste pas vingt ou trente ans dans la même entreprise. Les effets de ce renoncement aux congés ne se voient pas sur le moment, mais dix ans plus tard. À nous de veiller à la santé des salariés et au temps de repos.

M. René-Paul Savary. – Nous rencontrons tous des jeunes qui, en cours d'année, ont déjà de nombreux jours à prendre, alors qu'ils ont un pouvoir d'achat insuffisant. Il n'est pas illégitime de penser qu'on puisse monnayer une accumulation de RTT. Cette souplesse n'entrave en rien la santé. Je soutiendrai cet amendement.

Mme Pascale Gruny. – En cas d'accident du travail, l'inspecteur du travail recherche les causes, notamment la fatigue du salarié. J'ai travaillé dans les transports de marchandises : en cas d'accident, l'employeur est responsable des salariés qu'il envoie sur les routes. Souvent, ces salariés demandaient la monétisation de leurs congés payés... Si l'on est autorisé à monétiser la quatrième semaine, on dépassera le maximum fixé à 218 jours dans le cadre du forfait jours. La responsabilité de l'entreprise peut être engagée.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 254 rectifié.

Article 5

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 303 limite le dispositif de sécurisation proposé pour le forfait jours. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 303.

Article additionnel après l'article 5

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 304 prévoit un rapport sur la redéfinition, l'utilisation et l'harmonisation des notions de jour dans la législation du travail et de la sécurité sociale. Le sujet est important, avis favorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous l'avions voté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 304.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 601.

Article additionnel avant l'article 7 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 255 rectifié supprime les commissions paritaires régionales interprofessionnelles. Nous sommes constants : avis favorable.

Mme Nicole Bricq. – Vous revenez sur la loi Rebsamen alors que l'encre est à peine sèche ! Les PME, que vous prétendez défendre, sont très favorables à ces commissions.

M. Olivier Cadic. – Je suis favorable à cet amendement pour la défense des TPE.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 255 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 848 accorde un droit à la formation syndicale de deux heures à tous les salariés. Nous préférons nous en tenir à l'article 27.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 848.

Article 7 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 45. Nous avons relevé le seuil d'élection de délégués du personnel de onze à vingt salariés.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 45, 392 et 938.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 201 rectifié porte ce seuil à cinquante salariés. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 201 rectifié et 250 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 605 abaisse le seuil d'élection de délégués du personnel à cinq salariés, comme dans l'exemple allemand...

Mme Nicole Bricq. – ... et suédois !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 605.

Article 7 B

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 46 supprime l'article 7 B qui porte de 50 à 100 salariés le seuil au-dessus duquel un comité d'entreprise et un CHSCT sont obligatoires. Avis défavorable, par cohérence avec notre position.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 46, 401 rectifié et 937.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 607 élargit l'obligation de mettre en place des délégués du personnel dès qu'un site compte plus de onze salariés. Avis défavorable, d'autant que l'article 7 A supprime les délégués de site.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 607.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 251 rectifié relève de 50 à 250 salariés le seuil prévu à plusieurs reprises dans le code du travail. Laissons vivre cette mesure pendant quelques temps avant d'augmenter le seuil : avis défavorable.

M. Olivier Cadic. – Le seuil de 250 salariés est retenu pour la définition d'une PME au sens du droit de l'Union européenne. Et Xavier Bertrand a déclaré devant notre commission d'enquête sur les chiffres du chômage que la région Hauts-de-France appliquait un seul critère pour les aides : plus ou moins 250 salariés, conformément à la réglementation européenne.

Mme Nicole Bricq. – C'est un seuil européen, pas un seuil social !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 251 rectifié.

Article 7 C

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 348 supprime l'article 7 C, introduit par la commission, qui autorise toutes les entreprises à mettre en place une délégation unique du personnel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 348, 409, 608 et 936.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 609 revient sur la loi Rebsamen. Nous défendons cet héritage, du moins ici ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 609.

Article additionnel après l'article 7 C

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 982 met en œuvre une recommandation du récent rapport du Conseil économique, social et environnemental qui prévoit que le Gouvernement présente un rapport sur les voies de valorisation et de promotion du dialogue social. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 982.

Article 7

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 44 supprime l'article 7 qui introduit une durée maximum de validité de cinq ans pour les conventions et accord collectifs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 611 supprime la possibilité pour un accord de branche d'abaisser la fréquence des négociations obligatoires. Ce dispositif existe au niveau de l'entreprise depuis la loi Rebsamen. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 611 et 960, ainsi qu'à l'amendement n° 410.

La réunion est levée à 10 h 30.

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

Au cours d'une seconde réunion tenue à l'issue de la séance publique de l'après-midi, la commission procède à la suite de l'examen des amendements sur le projet de loi instituant de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

La réunion est ouverte à 20 h 40.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Alain Milon, président. – Commençons par les amendements des rapporteurs.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 1024 est adopté.

Article 7 B

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1012 corrige des erreurs matérielles.

L'amendement n° 1012 est adopté.

Article 9

L'amendement de coordination n° 1015 est adopté.

Article 10

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, nous ne souhaitons pas un renoncement pur et simple à la règle des 50 % de suffrages exprimés pour valider un accord, mais un cheminement. L'amendement n° 1016 prévoit une clause de revoyure au 31 décembre 2018, par le biais d'un rapport du Gouvernement au Parlement.

L'amendement n° 1016 est adopté.

L'amendement de cohérence n° 1018 est adopté.

Article 11

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1017 tire les conséquences du débat sur l'article 11. Dans notre esprit, le régime unique des accords de préservation de l'emploi et de développement de l'emploi ne doit pas avoir pour effet une diminution de la rémunération des salariés dans le second cas, en phase de conquête. Nous souhaitons l'écrire noir sur blanc.

L'amendement n° 1017 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 1020.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1021 clarifie l'article 11 afin de dissiper la crainte des entreprises de payer deux fois le préavis des salariés refusant de s'inscrire dans la dynamique de l'accord de préservation ou de développement de l'emploi, engendrant un licenciement *sui generis*, qui bénéficie déjà d'un accompagnement *ad hoc* de trois mois. Nous avons calqué le dispositif sur celui des contrats de sécurisation professionnelle.

L'amendement n° 1021 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 1019.

Article 17

L'amendement rédactionnel n° 1014 est adopté.

Article 18

L'amendement rédactionnel et de coordination n° 1013 est adopté.

Article 18 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La décision d'affecter l'excédent du budget de fonctionnement du comité d'entreprise au financement des activités sociales et culturelles doit être prise à l'unanimité de ses membres élus. La rédaction de l'amendement n° 1023 est cohérente avec d'autres dispositions du code du travail.

Mme Annie David. – J'y suis toujours défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les uns et les autres, nous restons cohérents.

L'amendement n° 1023 est adopté.

Article 19

L'amendement de coordination n° 1022 est adopté.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Nous passons aux autres amendements.

Article 7

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 860 offre la possibilité à un syndicat signataire d'un accord modifiant la périodicité des négociations obligatoires au niveau de la branche de demander et d'obtenir l'ouverture d'une négociation sur l'intéressement. Nous avons refusé cette disposition pour la négociation sur les rémunérations, nous ne pouvons donc l'accepter sur l'intéressement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 860.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 957 du Gouvernement reprend une proposition du rapport du Conseil économique, social et environnemental (Cese) qui précise le contenu des accords de méthode : ils devront définir les principales étapes du déroulement des négociations et peuvent prévoir des moyens supplémentaires spécifiques. Avis favorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 613 supprime l'obligation pour les accords de branche de comprendre un accord de méthode applicable aux négociations en entreprise, or il s'agit d'un mode d'emploi fourni aux entreprises. C'est une avancée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 613.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 612 impose le maintien des effets juridiques d'un accord collectif arrivé à expiration jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord. Or les accords seront désormais limités dans le temps ; cela conforte la vitalité du dialogue. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 612.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 411 supprime la durée maximale de validité d'un accord de cinq ans, si l'accord n'en dispose pas autrement. Même motif qu'à l'amendement précédent. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Même chose pour l'amendement n° 305.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 305.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 614 supprime la disposition selon laquelle la publication de l'accord sur le nouveau portail vaut notification auprès de l'administration. Nous souhaitons que la création d'un portail allège les contraintes des entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 614.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 306 et 615 suppriment la possibilité pour un signataire de s'opposer à la publication d'un accord sur le portail internet dédié. La commission en a décidé autrement. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement a trait à la publicité de la négociation et de l'accord. Nous y sommes favorables.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 306 et 615.

Articles additionnels après l'article 7

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 77 supprime la possibilité pour un représentant syndical d'être mandaté pour négocier et conclure un accord collectif. Si un salarié lambda peut être mandaté, un représentant de la section syndicale (RSS) peut l'être *a fortiori*. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 77.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 738 rectifié supprime le décret en Conseil d'État qui précise les informations que doit communiquer l'employeur au comité d'entreprise dans les entreprises employant plus de 300 salariés. En effet, l'employeur communique chaque trimestre au comité d'entreprise un certain nombre d'informations et il est préférable d'en préciser la nature. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 738 rectifié.

Article 8

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous sommes défavorables à la suppression de l'article 8, et donc aux amendements identiques n°s 31 rectifié et 47. On

reviendra en détail sur la notion d'avantages individuels acquis, qui est effectivement réduite à la notion de rémunération. Cela motive aussi pour négocier.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 31 rectifié et 47.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 79 supprime l'obligation de représentativité des organisations patronales pour réviser un accord interprofessionnel, une convention ou un accord de branche étendu. Or, le droit en vigueur le prévoit déjà. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 617 supprime la possibilité pour un salarié mandaté de négocier et de conclure des avenants de révision d'accords collectifs. Le droit en vigueur l'autorise à signer des accords mais il est muet sur sa capacité à conclure des avenants, or ces deux volets sont indissociables. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – L'objet de l'amendement souligne qu'il n'est pas acceptable de défaire des normes issues de la négociation collective alors qu'un salarié mandaté est isolé et fragilisé. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à celui présenté tout à l'heure.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous souhaitons maintenir le pouvoir donné au mandaté.

Mme Nicole Bricq. – Nous ne pourrons voter cet amendement.

Mme Annie David. – Il ne nous semble pas acceptable que des accords collectifs puissent être revus par un salarié mandaté. Le mandatement est à la rigueur acceptable quand il n'y a pas de syndicat ni de représentant des salariés dans l'entreprise, mais il ne l'est pas quand des accords ont été signés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 617.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 11, qui offre la possibilité aux représentants élus du personnel, même non mandatés, de conclure des accords collectifs, est plutôt satisfait par l'article 10 A, même s'il va plus loin. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 618 supprime la possibilité pour un salarié mandaté de conclure des accords sur tous les sujets traités dans le code du travail. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 618.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 620 étend la notion d'avantages individuels acquis. Restons-en au projet de loi initial du Gouvernement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 620.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 451, issu de la délégation aux entreprises, est inspiré du modèle allemand. Il aborde un sujet d'actualité, puisqu'il suspend le droit de grève pendant la durée de validité d'une convention ou d'un accord collectif. Ainsi, nos amis allemands peuvent conclure un accord collectif à durée déterminée qui interdit toute grève portant sur les sujets couverts par cet accord. Ce sujet mérite d'être débattu.

Mme Nicole Bricq. – Vous allez vous faire rappeler à l'ordre par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 451.

Article 9

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 622 supprime l'article 9, qui apporte des correctifs aux lois Rebsamen et Macron. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 622.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 623 supprime l'obligation pour la commission paritaire de branche de se prononcer dans un délai de quatre mois sur la légalité d'un accord conclu par un élu du personnel non mandaté. Il faut enserrer l'avis de la commission dans des délais précis, sans quoi elle ne fonctionne pas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 623.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 137, 281, 429 et 624 précisent la part de femmes et d'hommes dans le conseil d'administration dans la base de données économiques et sociales. Vous connaissez mon attachement à la promotion des femmes dans la vie économique et sociale. Avis favorable.

La loi Copé-Zimmermann impose la présence croissante de femmes au conseil d'administration, jusqu'à au moins 40 %. Il s'agit ici de renseigner la base de données, pour que les entreprises concernées communiquent sur ces chiffres.

Mme Annie David. – Ces amendements ne sont pas incitatifs, ils ont juste pour objectif de faire remplir la base de données.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 137, 281, 429 et 624.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 627 supprime les dispositions sur la visioconférence introduites en commission. Nous avions laissé un nombre minimum de séances en présentiel, mais la visioconférence peut être intéressante. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Le texte privilégie la visioconférence pour les réunions des institutions représentatives du personnel. Or, lorsqu'il s'agit de réunions du comité de groupe, les représentants du personnel organisent généralement une réunion préalable pour valider leur stratégie. Avec la visioconférence, les représentants syndicaux sont placés en situation d'infériorité par rapport aux représentants de l'entreprise qui auront eu l'occasion de se réunir. C'est une atteinte au droit syndical à laquelle nous nous étions déjà opposés lors de l'examen d'un texte précédent. Je sais, pour avoir participé à un certain nombre de réunions de comité d'entreprise, que la visioconférence n'est pas la panacée, même si elles facilitent les prises de décision.

M. René-Paul Savary. – Il faut vivre avec son temps. Les grandes régions fonctionneront par visioconférence. Les déplacements coûtent une fortune et vont à l'encontre du développement durable. Il faut se former à la visioconférence – on s'y fera, comme aux téléphones portables. La loi doit bien être un peu prédictive.

Mme Nicole Bricq. – Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen de la loi Rebsamen, qui inscrivait la visioconférence dans la loi pour la première fois. Qu'a décidé notre commission par rapport au texte initial ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La commission a inversé la logique du texte de l'Assemblée nationale. Il y aura au moins trois réunions par an en présentiel. La visioconférence reste une faculté et non une obligation.

Mme Nicole Bricq. – Je comprends l'argumentation de Mme David et le besoin de faire le point. Les organisations syndicales ne sont pas toujours implantées dans le même pays. Mais, sous réserve d'inventaire, il reste des réunions exclues de la visioconférence au moins deux fois par an, ce qui me paraît faisable. Cela dit, je suis favorable à la visioconférence.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Certains points se négocient plus facilement en présence physique. Cela vaut pour les deux parties.

Mme Nicole Bricq. – On revient sur un texte récent sans en avoir eu l'évaluation. C'est dommage.

M. Gérard Roche. – La visioconférence est extrêmement utile pour faire passer des informations, mais pas pour des réunions décisionnelles.

M. Philippe Mouiller. – Il faut vivre avec son temps. Ceux qui liront le compte rendu dans cinq ans riront bien.

Mme Nicole Bricq. – Quand une décision est lourde de conséquence, mieux vaut se voir.

Mme Annie David. – Quand 2 000 salariés sont mis à la rue, c'est grave, et ils ne riront pas en lisant le compte rendu. On parle de la vie des gens. Quand la prendrez-vous en compte ?

Mme Nicole Bricq. – Sans préjuger de mon vote en séance, je m'abstiens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 627.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 626 supprime les dispositions relatives à la visioconférence lors des réunions du comité d'entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 626.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 984 du Gouvernement, qui reprend une proposition du Cese, oblige l'employeur à transmettre au comité d'entreprise les informations relatives à la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 984.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 169 rectifié et 625 apportent des précisions sur le plan d'action unilatérale de l'employeur en cas d'absence d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous avons évoqué ce sujet hier soir. Ces amendements sont satisfaits par l'article L 2242-8 du code du travail modifié par la loi Rebsamen. Le droit en vigueur semble même aller plus loin. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 169 rectifié et 625.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 628 supprime la notion des douze derniers mois pour calculer le seuil de 300 salariés. Nous souhaitons maintenir la règle actuelle pour calculer le franchissement du seuil, à savoir les douze derniers mois et non douze mois sur une période de trente-six mois. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 628.

Articles additionnels après l'article 9

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 621 prend en compte dans les effectifs de l'entreprise les apprentis, les titulaires de contrats aidés et les personnes en contrat de professionnalisation, ce qui risquerait de freiner l'embauche des personnels en question. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 621.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 138, 282 et 422 élèvent au niveau législatif le conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Ce conseil est actuellement défini à l'article D. 1145-6 du code du travail. Je souhaite demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 138, 282 et 422.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 285 rectifié, 837 rectifié et 932 rectifié limitent le cumul des responsabilités dans les structures de gouvernance des entreprises. Nous sommes ici dans le code du commerce et non dans le code du travail. Il serait préférable d'avoir ce débat dans le projet de loi Sapin II. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 285 rectifié, 837 rectifié et 932 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements n° 433 rectifié et 434 rectifié suivent la même logique que les amendements précédents. Avis défavorable

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 433 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 434 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 634 donne un pouvoir de cogestion aux comités d'entreprise : l'exposé des motifs évoque l'expérience allemande. Pourquoi pas, mais alors calquons notre droit sur celui de l'Allemagne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 634.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 635 propose que le comité d'entreprise puisse présenter des propositions complémentaires ou alternatives aux projets de l'employeur. Même logique que le précédent amendement : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 635.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 636 prévoit l'information du comité d'entreprise sur les prix des transferts et les cessions des entreprises et des entités du groupe, même si ces dernières sont implantées à l'étranger. Alors que la compétition internationale fait rage, ce ne serait pas la meilleure mesure à prendre : avis défavorable.

Mme Annie David. – Dans le contexte actuel d'évasion fiscale évalué entre 60 et 80 milliards, il nous semble que cet amendement est très intéressant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 636.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 629 précise les informations fournies au comité d'entreprise sur l'utilisation du CICE. Or, ces informations peuvent déjà être demandées par les membres du comité d'entreprise à partir de la base de données unique. Avis défavorable.

Mme Annie David. – Dans la vraie vie, les représentants des salariés dans les entreprises n'arrivent pas à obtenir ces informations. Comment faire pour que la loi s'applique ? Hier, vous disiez que ceux qui se placent au-dessus de la loi devaient être condamnés : les entreprises doivent donc l'être.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 629.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 637 impose l'avis conforme du comité d'entreprise sur le recours par l'employeur aux CDD et aux contrats de travail temporaire : même si nous partageons l'idée de lutter contre ces contrats précaires, cet amendement remettrait en cause le pouvoir de direction et la liberté d'entreprendre. Une information-consultation est déjà prévue : restons-en là. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 637.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 631 permettrait au comité de suivi régional du CICE de suspendre ou de retirer l'aide à une entreprise. Le comité d'entreprise peut déjà demander à l'employeur de fournir des explications et il peut transmettre un rapport au comité de suivi régional. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Quand le CICE a été créé, il était prévu que les organisations représentatives des salariés seraient informées et débattraient de l'usage du CICE. Il avait été dit que des accords de branches pourraient être signés, mais il n'y en a eu qu'une trentaine. Faisant partie du comité de suivi des aides publiques aux entreprises, je puis vous dire que tant du côté syndical que du côté patronal, il n'y a pas eu d'engouement pour cette mesure, ce qui est bien dommage. La volonté du législateur n'a pas trouvé d'écho chez les partenaires sociaux.

Nous devrions disposer d'ici la loi de finances du bilan 2013 de l'utilisation du CICE pour les salaires et l'emploi.

Mme Pascale Gruny. – Et pour les investissements ?

Mme Nicole Bricq. – Bien sûr.

Mme Annie David. – Lorsque nous avons créé le CICE, la loi n'a prévu aucune obligation en ce domaine. Dans mon département, je n'arrive pas à obtenir le moindre chiffre auprès de la préfecture. Je ne sais pas quels sont les montants versés aux entreprises.

M. René-Paul Savary. – Rien n'est versé aux entreprises ! En revanche, les montants figurent dans les bilans.

Mme Nicole Bricq. – Ce ne sont pas des sommes qui sont versées.

M. Alain Milon, président. – Il s'agit d'un crédit d'impôt. Cette question pourra être posée en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 631.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 139, 290, 430 et 630 permettent au comité d'entreprise de recourir à un expert pour préparer la négociation sur l'égalité professionnelle dans les entreprises de plus de 50 salariés, au lieu de 300 actuellement. Le Sénat s'est déjà prononcé contre la disposition à partir de 300 salariés il y a un peu plus d'un an. Une telle mesure aurait un coût certain, puisqu'elle serait à la charge des entreprises. Avis défavorable.

Mme Evelyne Yonnet. – Faisons attention aux seuils. Il serait regrettable d'avoir des comités d'entreprise à plusieurs vitesses.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Aujourd'hui, le seuil se situe à 50 salariés, mais demain il sera à 100.

Mme Nicole Bricq. – C'est vous qui le dites !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous l'espérons.

Mme Evelyne Yonnet. – Pourquoi ne pas prévoir un seuil identique pour tous les comités d'entreprise ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 139, 290, 430 et 630.

La réunion est levée à 21 h 25.

La commission examine tout d'abord les amendements des rapporteurs :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 2			
Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1006	Cohérence	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1007	Rédactionnel	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1010	Coordination	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1011	Correction de références obsolètes	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1008	Correction d'une erreur de référence	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1009	Suppression d'une coordination redondante	Adopté
Article 3			
Congés spécifiques			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1024	Rédactionnel	Adopté
Article 7 B			
Assouplissement des règles encadrant l'obligation de représentation du personnel			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1012	Correction d'erreurs matérielles	Adopté
Article 9			
Aménagements des règles de fonctionnement des institutions représentatives du personnel			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1015	Coordination juridique	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 10 Renforcement de la légitimité des accords et conventions d'entreprise			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1016	Rapport du Gouvernement à remettre au Parlement avant le 31 décembre 2018 sur l'opportunité de subordonner la validité d'un accord à sa signature par des syndicats ayant recueilli plus de 50 % des suffrages	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1018	Cohérence juridique	Adopté
Article 11 Création d'un régime juridique unique pour les accords de préservation et de développement de l'emploi			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1017	Interdiction par un accord de développement de l'emploi de baisser la rémunération mensuelle des salariés	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1020	Coordination juridique	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1021	Précision sur le parcours d'accompagnement personnalisé	Adopté
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1019	Coordination juridique	Adopté
Article 17 Procédure de contestation des expertises demandées par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1014	Rédactionnel	Adopté
Article 18 Formation des acteurs de la négociation collective			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1013	Rédactionnel et de coordination	Adopté
Article 18 bis Possibilité d'affecter l'excédent du budget de fonctionnement du comité d'entreprise au budget dédié aux activités culturelles et sociales			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1023	Rédactionnel	Adopté
Article 19 Ajout du nombre de salariés dans le critère de l'audience fondant la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1022	Coordination juridique	Adopté

La commission adopte ensuite les avis suivants sur les amendements de séance :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
Mme JOUANNO	280 rect. <i>bis</i>	Délai de modification de l'ordre et des dates de départ en congé par l'employeur	Défavorable
Mme BLONDIN	300	Délai de modification de l'ordre et des dates de départ en congé par l'employeur	Défavorable
Mme BOUCHOUX	421	Délai de modification de l'ordre et des dates de départ en congé par l'employeur	Défavorable
M. WATRIN	561	Délai de modification de l'ordre et des dates de départ en congé par l'employeur	Défavorable
Mme LABORDE	931 rect.	Délai de modification de l'ordre et des dates de départ en congé par l'employeur	Défavorable
M. WATRIN	562	Primauté de l'accord de branche pour la définition de la période de prise de congé, de l'ordre des départs et du délai de prévenance à respecter par l'employeur en cas de modification	Défavorable
M. WATRIN	563	Primauté de l'accord de branche en matière d'attribution et de fractionnement des congés	Défavorable
M. WATRIN	560	Report des congés payés non pris	Défavorable
M. WATRIN	564	Maintien du salaire en cas de réduction de la durée du travail	Défavorable
M. WATRIN	565	Information des salariés et contrôle par l'inspecteur du travail et le juge judiciaire du temps de travail en entreprise	Défavorable
M. WATRIN	566	Suppression des dispositions de coordination	Défavorable
M. KAROUTCHI	3 rect. <i>ter</i>	Coordination	Défavorable
Mme DEROMEDI	200 rect. <i>bis</i>	Coordination	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	412 rect.	Périodes d'astreinte des personnels navigants	Avis du Gouvernement
M. CAPO-CANELLAS	413 rect.	Personnel navigant à temps partiel	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	485	Aménagement du temps de travail des femmes enceintes	Défavorable
Mme BRICQ	346	Suppression du mécanisme d'articulation entre le contrat de travail et les accords collectifs portant sur la durée du travail	Défavorable
M. WATRIN	567	Suppression du mécanisme d'articulation entre le contrat de travail et les accords collectifs portant sur la durée du travail	Défavorable
M. COLLOMBAT	890 rect.	Suppression du mécanisme d'articulation entre le contrat de travail et les accords collectifs portant sur la durée du travail	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	736	Suppression du régime <i>sui generis</i> de la loi Aubry II	Défavorable
M. GORCE	188 rect. <i>bis</i>	Mise en œuvre de l'article subordonnée à la conclusion d'un accord de branche sur le renforcement du dialogue social	Défavorable
M. GORCE	189 rect. <i>bis</i>	Mise en œuvre de l'article subordonnée à la conclusion d'un accord de branche sur la protection et l'expression des salariés des entreprises sous-traitantes	Défavorable
Mme JOUANNO	276 rect. <i>bis</i>	Bilan des accords de branche dérogeant à la durée minimale légale de travail des salariés à temps partiel	Défavorable
M. WATRIN	527	Bilan des accords de branche dérogeant à la durée minimale légale de travail des salariés à temps partiel	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
M. WATRIN	850	Limitation de la durée de la période d'essai	Défavorable
Mme GRUNY	252 rect. <i>bis</i>	Contrat de travail à durée déterminée à objet défini	Favorable
M. ADNOT	99 rect. <i>bis</i>	Renouvellement du contrat à durée déterminée à objet défini	Défavorable
Mme GRUNY	253 rect. <i>bis</i>	Relèvement de 18 mois à six ans de la durée maximale d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail temporaire (CTT)	
M. CADIC	239 rect. <i>bis</i>	Liste des secteurs d'activité autorisés à ouvrir la nuit	Défavorable
M. P. DOMINATI	125 rect.	Extension du recours à la consultation des salariés pour l'ouverture dominicale des commerces et majoration minimale de la rémunération des salariés concernés	Défavorable
M. P. DOMINATI	124 rect.	Possibilité d'ouverture dominicale préalablement à la négociation d'un accord collectif et prolongation de la période d'adaptation au nouveau cadre juridique prévue par la loi Macron	Défavorable
M. CIGOLOTTI	9	Ouverture dominicale en l'absence d'accord collectif	Défavorable
M. CADIC	237 rect. <i>bis</i>	Ouverture dominicale en l'absence d'accord collectif	Défavorable
M. MOUILLER	93 rect. <i>ter</i>	Augmentation du temps de travail dans la fonction publique territoriale	Défavorable
M. MARIE	381 rect. <i>bis</i>	Rétablissement des dispositions de l'article 2 A	Défavorable
Article 3			
Congés spécifiques			
M. WATRIN	42	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	570	Suppression des dispositions relatives aux congés pour évènements familiaux	Défavorable
M. MÉZARD	882 rect.	Extension au concubin du bénéfice du congé lors du décès du conjoint ou du partenaire liés par un PACS	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme D. GILLOT	301	Attribution de jours de congés en cas d'annonce d'un handicap chez un enfant	Défavorable
M. WATRIN	571	Priorité aux accords de branche pour définir les congés spécifiques	Défavorable
M. TOURENNE	302	Extension de la durée du congé en cas de décès du conjoint et élargissement du dispositif au concubin	Favorable
M. WATRIN	572	Extension de la durée du congé pour cause de décès de deux à trois jours	Favorable
M. REQUIER	911 rect.	Extension de la durée du congé pour cause de décès de deux à trois jours	Favorable
M. WATRIN	573	Suppression des dispositions relatives au congé de solidarité familiale	Défavorable
Mme CANAYER	109 rect. ter	Suppression des dispositions relatives au champ de la négociation collective pour les congés de solidarité familiale, de proche aidant et de représentation	Défavorable
Mme CAYEUX	110 rect. <i>bis</i>	Suppression des dispositions relatives au champ de la négociation des congés de solidarité familiale, de proche aidant et de représentation	Défavorable
M. VASSELLE	158 rect. <i>bis</i>	Suppression des dispositions relatives au champ de la négociation collective pour les congés de solidarité familiale, de proche aidant et de représentation	Défavorable
M. COURTEAU	273	Suppression des dispositions relatives au champ de la négociation collective pour les congés de proche aidant, de solidarité familiales et de représentation	Défavorable
M. WATRIN	574	Suppression des dispositions relatives au champ de la négociation pour les congés de solidarité familiale, de proche aidant et de représentation	Défavorable
M. WATRIN	575	Priorité aux accords de branche pour définir les modalités du congé de solidarité familiale	Défavorable
M. WATRIN	576	Suppression des dispositions relatives au congé de proche aidant	Défavorable
M. WATRIN	577	Abaissement à un an au lieu de deux de la condition d'ancienneté requise pour pouvoir bénéficier du congé de proche aidant	Avis du Gouvernement
M. COLLOMBAT	902 rect.	Abaissement à un an au lieu de deux de la condition d'ancienneté requise pour pouvoir bénéficier du congé de proche aidant	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	578	Suppression de la durée maximale d'un an du congé de proche aidant pour l'ensemble de la carrière	Défavorable
M. WATRIN	579	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la fixation des modalités de mise en œuvre du congé de proche aidant	Défavorable
M. WATRIN	592	Suppression des dispositions relatives au congé de représentation	Défavorable
M. WATRIN	590	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la fixation des modalités de mise en œuvre du congé de représentation	Défavorable
M. WATRIN	497 rect.	Suppression des dispositions relatives au congé sabbatique	Défavorable
M. WATRIN	580	Suppression des dispositions relatives au congé mutualiste de formation	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	582	Élargissement du bénéfice du congé mutualiste de formation aux personnes bénévoles mais impliquées dans le fonctionnement des mutuelles ou de leurs unions et fédérations	Défavorable
M. REQUIER	903 rect.	Élargissement du bénéfice du congé mutualiste de formation aux personnes bénévoles mais impliquées dans le fonctionnement des mutuelles ou de leurs unions et fédérations.	Défavorable
M. WATRIN	584	Amendement de conséquence de l'élargissement du bénéfice du congé mutualiste de formation pour les bénévoles en limitant à 4 jours maximum par an la durée de ce congé	Défavorable
M. WATRIN	581	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la fixation des modalités du congé mutualiste de formation	Défavorable
M. WATRIN	585	Suppression des dispositions relatives au congé de participation aux instances d'emploi et de formation professionnelle ou à un jury d'examen	Défavorable
M. WATRIN	583	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la fixation des modalités de mise en œuvre du congé de participation aux instances d'emploi et de formation professionnelle ou à un jury d'examen	Défavorable
M. WATRIN	587	Suppression des dispositions relatives au congé pour catastrophe naturelle	Défavorable
M. WATRIN	586	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la fixation des modalités de mise en œuvre du congé pour catastrophe naturelle	Défavorable
M. WATRIN	589	Suppression des dispositions relatives au congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse	Défavorable
M. WATRIN	588	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour déterminer les modalités de mise en œuvre du congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse	Défavorable
M. WATRIN	593	Suppression des dispositions relatives au congé de solidarité internationale	Défavorable
M. WATRIN	591	Primauté des accords de branche sur les accords d'entreprise pour la mise en œuvre du congé de solidarité internationale	Défavorable
M. WATRIN	595	Suppression des dispositions relatives au congé pour acquisition de la nationalité française	Défavorable
M. WATRIN	594	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la mise en œuvre du congé d'acquisition de la nationalité	Défavorable
M. WATRIN	596	Suppression des dispositions relatives au congé et période de travail à temps partiel pour la création ou la reprise d'entreprise	Défavorable
M. WATRIN	597	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la mise en œuvre du congé ou de la période de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4 Compte épargne-temps			
M. WATRIN	43	Suppression de l'article	Défavorable
Mme LIENEMANN	28 rect. <i>bis</i>	Primauté de l'accord de branche sur l'accord d'entreprise pour la mise en place d'un compte épargne-temps	Défavorable
M. DESESSARD	366	Interdiction d'affectation au compte épargne-temps de l'intégralité des cinq semaines du congé annuel	Défavorable
M. WATRIN	599	Interdiction d'affectation au compte épargne-temps de l'intégralité des cinq semaines du congé annuel	Défavorable
Mme DEROCHE	254 rect. <i>bis</i>	Permettre au salarié d'utiliser, sous forme de complément de rémunération, des droits versés sur le compte épargne-temps et correspondant aux jours de congés annuels dès la quatrième semaine et permettre de renoncer à cinq journées maximum de congé en échange d'une rémunération au taux de majoration de la première heure supplémentaire applicable à l'entreprise	Favorable
Article 5 Sécurisation des conventions de forfait existantes			
Mme BRICQ	303	Amendement visant à limiter le dispositif de sécurisation proposé	Défavorable
Article additionnel après l'article 5			
Mme BRICQ	304	Demande d'un rapport sur la redéfinition, l'utilisation et l'harmonisation des notions de jour dans la législation du travail et de la sécurité sociale	Favorable
Article 6 Travail de nuit dans le domaine fluvial			
M. WATRIN	601	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel avant l'article 7 A			
M. RETAILLEAU	255 rect. <i>bis</i>	Suppression des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	Favorable
Article 7 A (nouveau) Modification du seuil d'élection des délégués du personnel			
M. WATRIN	45	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	392	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	938	Suppression de l'article	Défavorable
Mme DEROMEDI	201 rect.	Relèvement à 50 salariés du seuil d'effectif à partir duquel l'élection des délégués du personnel devient obligatoire	Défavorable
M. CADIC	250 rect. <i>bis</i>	Relèvement à 50 salariés du seuil d'effectif à partir duquel l'élection des délégués du personnel devient obligatoire	Défavorable
M. WATRIN	605	Abaissement à 5 salariés du seuil d'effectif à partir duquel l'élection des délégués du personnel devient obligatoire	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 B (nouveau) Assouplissement des règles encadrant l'obligation de représentation du personnel			
M. WATRIN	46	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	401 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	937	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	607	Élargissement de l'obligation de mettre en place des délégués du personnel dès qu'un site compte plus de 11 salariés	Défavorable
M. CADIC	251 rect. <i>bis</i>	Relèvement du seuil de 50 à 250 salariés prévu à plusieurs reprises dans le code du travail	Défavorable
Article 7 C (nouveau) Généralisation de la délégation unique du personnel			
Mme BRICQ	348	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	409	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	608	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	936	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	609	Suppression de la réforme de la délégation unique du personnel intervenue dans la loi relative au dialogue social	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 C			
Le Gouvernement	982	Présentation d'un rapport du Gouvernement sur les voies de valorisation et de promotion du dialogue social	Sagesse
Article 7 Modification des règles relatives aux conventions de branches et aux accords professionnels			
M. WATRIN	44	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	611	Suppression de la possibilité pour un accord de branche d'abaisser la fréquence des négociations obligatoires	Défavorable
M. DURAIN	960 rect.	Suppression de la possibilité pour un accord de branche d'abaisser la fréquence des négociations obligatoires	Défavorable
M. DESESSARD	410	Suppression de la possibilité pour un accord de branche d'abaisser la fréquence des négociations obligatoires	Défavorable
M. CANEVET	860 rect.	Possibilité pour un syndicat signataire d'un accord modifiant la périodicité des négociations obligatoires au niveau de la branche de demander et obtenir l'ouverture d'une négociation sur l'intérressement	Défavorable
Le Gouvernement	957	Précision sur le contenu des accords de méthode	Favorable
M. WATRIN	613	Suppression de l'obligation pour les accords de branche de comprendre un accord de méthode applicable aux négociations en entreprise	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	612	Maintien des effets juridiques d'un accord collectif arrivé à expiration jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord	Défavorable
M. DESESSARD	411	Suppression de la durée maximale de validité d'un accord de cinq ans, si l'accord n'en dispose pas autrement	Défavorable
Mme LIENEMANN	305	Maintien des effets juridiques d'un accord collectif arrivé à expiration jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord	Défavorable
M. WATRIN	614	Suppression de la disposition selon laquelle la publication de l'accord sur le nouveau portail vaut notification auprès de l'administration	Défavorable
Mme LIENEMANN	306	Suppression de la possibilité pour un signataire de s'opposer à la publication d'un accord sur un portail internet dédié	Défavorable
M. WATRIN	615	Suppression de la possibilité pour un signataire de s'opposer à la publication d'un accord sur un portail internet dédié	Défavorable
Article additionnel après l'article 7			
M. HUSSON	77 rect.	Suppression de la possibilité pour un représentant syndical d'être mandaté pour négocier et conclure un accord collectif	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	738 rect.	Suppression du décret en Conseil d'Etat qui précise les informations que doit communiquer l'employeur au comité d'entreprise dans les entreprises employant plus de 300 salariés	Défavorable
Article 8 Modification des règles relatives à la révision des accords et des conventions			
Mme LIENEMANN	31 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	47	Suppression de l'article	Défavorable
M. HUSSON	79 rect.	Suppression de l'obligation de représentativité des organisations patronales pour réviser un accord interprofessionnel, une convention ou un accord de branche étendu	Défavorable
M. WATRIN	617	Suppression de la possibilité pour un salarié mandaté de négocier et conclure des avenants de révision d'accords collectifs	Défavorable
Mme GRUNY	11 rect.	Possibilité pour les représentants élus du personnel de conclure des accords collectifs	Demande de retrait
M. WATRIN	618	Suppression de la possibilité pour un salarié mandaté de conclure des accords sur tous les sujets traités dans le code du travail	Défavorable
M. WATRIN	620	Extension de la notion d'avantages individuels acquis par rapport à la définition retenue dans le projet de loi	Défavorable
Mme BILLON	451 rect.	Suspension du droit de grève pendant la durée de validité d'une convention ou un accord collectif	Défavorable
Article 9 Aménagements des règles de fonctionnement des institutions représentatives du personnel			
M. WATRIN	622	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	623	Suppression de l'obligation pour la commission paritaire de branche de se prononcer dans un délai de quatre mois sur la légalité d'un accord conclu par un élu du personnel non mandaté	Défavorable
Mme BLONDIN	137 rect. <i>bis</i>	Obligation pour la base de données économiques et sociales de préciser la part des femmes et des hommes dans le conseil d'administration	Favorable
Mme JOUANNO	281 rect. <i>bis</i>	Obligation pour la base de données économiques et sociales de préciser la part des femmes et des hommes dans le conseil d'administration	Favorable
Mme BOUCHOUX	429	Obligation pour la base de données économiques et sociales de préciser la part des femmes et des hommes dans le conseil d'administration	Favorable
M. WATRIN	624	Obligation pour la base de données économiques et sociales de préciser la part des femmes et des hommes dans le conseil d'administration	Favorable
M. WATRIN	627	Suppression des dispositions sur la visioconférence introduites en commission	Défavorable
M. WATRIN	626	Suppression des dispositions relatives à l'utilisation de la visioconférence lors des réunions du comité d'entreprise	Défavorable
Le Gouvernement	984	Obligation pour l'employeur de transmettre au comité d'entreprise les informations relatives à la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)	Favorable
Mme JOUANNO	289 rect. <i>bis</i>	Correction d'une erreur de référence	Favorable
Mme LABORDE	933 rect. <i>bis</i>	Correction d'une erreur de référence	Favorable
Mme MEUNIER	169 rect. <i>bis</i>	Précision sur le plan d'action unilatérale de l'employeur en cas d'absence d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes	Défavorable
M. WATRIN	625	Précision sur le plan d'action unilatérale de l'employeur en cas d'absence d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes	Défavorable
M. WATRIN	628	Suppression de la notion des douze derniers mois pour calculer le seuil de 300 salariés	Défavorable

Article additionnel après l'article 9

M. WATRIN	621	Prise en compte dans les effectifs de l'entreprise des apprentis, des titulaires de contrats aidés et des personnes en contrat de professionnalisation	Défavorable
Mme BLONDIN	138 rect. <i>bis</i>	Consécration législative du conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	Avis du Gouvernement
Mme JOUANNO	282 rect. <i>bis</i>	Consécration législative du conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	Avis du Gouvernement
Mme BOUCHOUX	422	Consécration législative du conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	Avis du Gouvernement
Mme JOUANNO	285 rect. <i>bis</i>	Limitation du cumul des responsabilités dans les structures de gouvernance des entreprises	Défavorable
M. WATRIN	837 rect.	Limitation du cumul des responsabilités dans les structures de gouvernance des entreprises	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LABORDE	932 rect. <i>bis</i>	Limitation du cumul des responsabilités dans les structures de gouvernance des entreprises	Défavorable
Mme BOUCHOUX	433 rect.	Modification des règles de gouvernance des entreprises	Défavorable
Mme BOUCHOUX	434 rect.	Modification des règles de gouvernance des entreprises	Défavorable
M. WATRIN	634	Pouvoir de cogestion des comités d'entreprise	Défavorable
M. WATRIN	635	Possibilité pour le comité d'entreprise de présenter des propositions complémentaires ou alternatives aux projets de l'employeur	Défavorable
M. WATRIN	636	Information du comité d'entreprise sur les prix des transferts et cessions des entreprises et entités du groupe	Défavorable
M. WATRIN	629	Précision sur les informations fournies au comité d'entreprise sur l'utilisation du CICE	Défavorable
M. WATRIN	637	Avis conforme du comité d'entreprise sur le recours par l'employeur aux CDD et aux contrats de travail temporaire	Défavorable
M. WATRIN	631	Possibilité pour le comité de suivi régional du CICE de suspendre ou de retirer l'aide à une entreprise	Défavorable
Mme BLONDIN	139 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour le comité d'entreprise de recourir à un expert pour préparer la négociation sur l'égalité professionnelle dans toutes les entreprises employant plus de 50 salariés	Défavorable
Mme JOUANNO	290 rect.	Possibilité pour le comité d'entreprise de recourir à un expert pour préparer la négociation sur l'égalité professionnelle dans toutes les entreprises employant plus de 50 salariés	Défavorable
Mme BOUCHOUX	430	Possibilité pour le comité d'entreprise de recourir à un expert pour préparer la négociation sur l'égalité professionnelle dans toutes les entreprises employant plus de 50 salariés	Défavorable
M. WATRIN	630	Possibilité pour le comité d'entreprise de recourir à un expert pour préparer la négociation sur l'égalité professionnelle dans toutes les entreprises employant plus de 50 salariés	Défavorable

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises
et les actif-ve-s – Suite de l'examen des amendements au texte de la
commission**

La réunion est ouverte à 9 h 30.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 2

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 1025 de sécurisation juridique assure que la primauté des accords d'entreprises vaut aussi sur les accords de branche conclus avant 2004. Le Conseil constitutionnel l'a affirmé mais un débat persiste entre juristes. Nous préférons donc l'écrire.

L'amendement n° 1025 est adopté.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Articles additionnels après l'article 9

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 939 prévoit un rapport du Gouvernement sur l'utilisation de la base de données économiques et sociales. Il fait suite à une demande du Conseil économique, social et environnemental. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 939.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 600 encadre les rémunérations dans les entreprises – les écarts pouvaient atteindre un à vingt. Nous en débattrons lors de l'examen de la loi Sapin II. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 600.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n° 414 et 632 augmentent le nombre des représentants des salariés dans les conseils d'administration des entreprises. Nous avions déjà rejeté un amendement sur ce sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 414 et 632.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 382 rectifié *bis* rend obligatoire la présence d'administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration des entreprises de plus de 300 salariés. La loi de sécurisation de l'emploi, de 2003, a rendu obligatoire la présence de ces administrateurs dans les conseils d'administration des entreprises employant au moins 5 000 salariés si leur siège est situé en France, et au moins 10 000 salariés s'il est implanté à l'étranger. La loi Rebsamen avait abaissé ces seuils respectivement à 1 000 et 5 000 salariés. Attendons le bilan de cette loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 382 rectifié bis.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 633 prévoit la présence obligatoire de deux administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration, quelle que soit leur taille. Même esprit que l'amendement précédent, même réponse.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 633.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 661 supprime la possibilité, par accord majoritaire, de baisser la fréquence des négociations obligatoires en entreprise. Cette faculté, prévue par la loi du 17 août 2015, donne de la souplesse aux partenaires sociaux au niveau de l'entreprise. Gardons-la. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous avons voté pour cette disposition l'année dernière, nous n'allons pas changer de position !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 661.

Article 10 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 48, comme le n° 965, supprime l'article 10 A introduit par notre commission il y a dix jours : défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 48 et 965.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 639 supprime la possibilité de conclure des accords directement avec le personnel dans les entreprises dépourvues d'institutions représentatives du personnel et de délégué syndical. C'est un canal supplémentaire pour rendre effective la réforme dans les TPE. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 639.

Article additionnel après l'article 10 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 144 rectifié supprime le monopole syndical lors du premier tour de l'élection des délégués du personnel. L'amendement avait été retiré le 1^{er} juin dernier. Je maintiens ma demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 144 rectifié et, à défaut, y sera défavorable. Il en va de même pour les amendements n°s 145 rectifié et 267 rectifié bis.

Article 10

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 49 supprime l'article 10 qui redéfinit les conditions de validité des accords. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 891 rétablit le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité. Hier soir, nous avons adopté une

clause de revoyure pour tendre vers la majorité d'engagement à 50 % pour la signature des accords d'entreprise. Restons-en là. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 891, de même qu'à l'amendement n° 958.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Selon l'amendement n° 935, les syndicats signataires d'un accord doivent avoir recueilli au moins 50 % des suffrages lors des dernières élections professionnelles. Même esprit, même avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 935, de même qu'à l'amendement n° 641.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 205 supprime la possibilité de consulter les salariés si un accord est frappé d'opposition. En présence de deux légitimités, mettons la balle au centre : les salariés départageront. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 205 et 436.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 349 rétablit le dispositif de consultation du personnel issu du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité. Avis défavorable : nous avons réécrit cet article.

Mme Nicole Bricq. – Vous ne l'avez pas réécrit, vous êtes contre !

M. Alain Milon, président. – Nous l'avons réécrit parce que nous étions contre la rédaction du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 349.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 642 étend le droit de demander une consultation des salariés à tous les syndicats, même non signataires de l'accord. Les syndicats qui ont exercé leur droit d'opposition n'ont aucun intérêt à demander une consultation des salariés. Ce droit de réplique ne peut être exercé que par les syndicats signataires. C'est une question de cohérence interne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 642.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 643 oblige à consulter les salariés sur la rémunération de la direction de l'entreprise et le montant des dividendes versés dès lors qu'une consultation sur un accord collectif est organisée. La rémunération de la direction peut être discutée chaque année dans le cadre de la négociation sur les salaires, et par le comité d'entreprise dans le cadre de la consultation annuelle sur la politique sociale de l'entreprise. Restons-en là. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 643.

Article 11

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 50, 447 et 961.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 645 interdit qu'un accord de préservation ou de développement de l'emploi prévale sur les clauses du contrat de travail relatives à la rémunération. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 645.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 646 prévoit un délai d'un mois pour communiquer aux négociateurs les informations nécessaires à la conclusion de l'accord. Soit, mais quel serait le point de départ précis ? Si l'employeur souhaite un accord, il donnera rapidement les documents nécessaires ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 646.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 892 rétablit le texte sur la rémunération des salariés et le mandattement, sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité. Nous avons traité de façon équilibrée cet aspect il y a dix jours, différenciant les accords offensifs et défensifs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 892.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 350 suit la même logique. Nous avons distingué les accords défensifs, où la baisse ne peut toucher les rémunérations inférieures à 1,2 Smic, des accords offensifs, où les rémunérations ne peuvent être modifiées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 350, de même qu'à l'amendement n° 920.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 351 sur les prérogatives des salariés mandatés rétablit le texte du Gouvernement. Nous n'avons pas supprimé le mandattement mais ouvert des canaux supplémentaires de négociation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 351.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 647 supprime le caractère individuel de la procédure pour motif économique en cas de refus du salarié d'appliquer un accord de préservation ou de développement de l'emploi. Le licenciement est *sui generis* mais la procédure à suivre est bien celle du licenciement individuel pour motif économique. Supprimer cette disposition freinerait la conclusion d'accords. Le salarié bénéficiera d'un accompagnement. Avis défavorable.

M. Dominique Watrin. – Les droits ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit de licenciement économique ou de licenciement individuel à motif économique.

Mme Nicole Bricq. – Évidemment.

M. Dominique Watrin. – C'est donc une régression.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 647.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 307 impose que l'accord prévoie les conditions dans lesquelles les dirigeants, les mandataires et les actionnaires fournissent des efforts proportionnés à ceux demandés aux salariés. Restons-en à une faculté. S'ils veulent un accord, les intéressés proposeront des mesures précises. Arrêtons de corseter l'accord. Avis défavorable.

M. Jean Desessard. – Quand il s'agit de la direction, le rapporteur souhaite une faculté... Bref, ces efforts ne pèsent que sur une catégorie. L'amendement me semble intéressant.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Ce n'est pas moi qui propose cette formulation : c'est celle du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – On a le droit de vouloir malgré tout une proportionnalité entre les efforts des dirigeants et ceux des salariés. Nous légiférons dans une certaine conjoncture économique.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Demandons alors l'avis du Gouvernement...

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 307.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 449 supprime la possibilité, pour les négociateurs représentant les salariés, de bénéficier de l'expertise d'un expert-comptable. Le recours aux experts est particulièrement justifié. Il est légitime d'autoriser les salariés à bénéficier d'une expertise extérieure pour éclairer leurs choix. Avis défavorable.

M. Olivier Cadic. – La délégation aux entreprises est en désaccord avec vous car cette intervention représente un coût supplémentaire. L'amendement est le fruit de l'écoute des entreprises, et on le balaie d'un revers de la main !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous ne le balayons pas d'un revers de main. Quand l'entreprise est au bord du gouffre, la rémunération des salariés peut être diminuée : je comprends que l'on s'adresse à des personnes du chiffre pour expertiser la situation objectivement. Cela facilitera les accords.

M. René-Paul Savary. – L'alinéa 17 est précis : un expert-comptable « peut » être mandaté. C'est une faculté et non une obligation.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Nous avons des différences d'appréciation : il est bon d'en parler et cet amendement peut être une base de discussion.

Mme Evelyne Yonnet. – L'aide de l'expert-comptable qui vérifie les comptes de l'entreprise et du comité d'entreprise est légitime, car les œuvres sociales sont payées par l'employeur. C'est une question de transparence, celle-ci est utile pour les délégués du personnel comme pour les dirigeants.

Mme Pascale Gruny. – Il est normal que les salariés puissent recourir à un expert-comptable. Mais attention aux honoraires, souvent plus élevés que ceux facturés aux entreprises.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous avons adopté des amendements pour encadrer le recours à l'expertise, notamment par des devis. Avis défavorable.

L'amendement n° 449, identique au n° 879 rectifié, a le même effet, mais il se fonde sur une autre raison : le refus d'un monopole des experts-comptables.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 449 et 879 rectifiés.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 83, comme les n°s 101 rectifié, 112 rectifié, 131 rectifié, 174, 878 rectifié et 897, identiques, remplace l'expert-comptable par « tout professionnel habilité ». Dans les accords de maintien de l'emploi, les experts-comptables sont les seuls professionnels habilités pour assister les négociateurs. Aujourd'hui, seuls deux types d'experts sont demandés par le comité d'entreprise : les experts-comptables ou les experts techniques. La situation existante plaide pour les experts-comptables. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 83, 101 rectifié, 112 rectifié, 131 rectifié, 174, 878 rectifié et 897.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 648 réduit de cinq à trois ans la durée des accords dans le cadre des dispositions supplétives. L'accord est si important que les négociateurs n'oublieront probablement pas de prévoir sa durée. Si tel n'est pas le cas, une durée de trois ans plutôt que cinq ne me choquerait pas... Je m'en remets à la sagesse de la commission. Une sagesse positive !

M. Dominique Watrin. – C'est un amendement de repli, pour le cas où notre amendement de suppression de l'article 11 ne serait pas adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 648.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 210 prévoit que le Gouvernement engage une réflexion sur le maintien du statut de salarié après un licenciement économique. Nous avions déjà repoussé un amendement similaire en commission le 1^{er} juin, à la suite d'un long débat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 210.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 649 augmente de trois à six mois le financement par l'employeur du parcours d'accompagnement professionnel. La durée de trois mois est calquée sur ce qui existe déjà pour le contrat de sécurisation professionnelle. Restons simples et cohérents. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 649. Elle émet un avis favorable aux amendements n°s 289 et 933 tendant à corriger une erreur de référence.

Article 12

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 51.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 651 supprime des règles spécifiques pour modifier des accords de groupe. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 651.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 230 autorise un accord de groupe à modifier les règles de la représentativité syndicale, alors que cela relève de la seule loi. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 230 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Pascale Gruny. – Je retirerai cet amendement.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 652 modifie les règles de désignation des coordonnateurs syndicaux pour négocier un accord de groupe. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 652.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 654 interdit à un accord interentreprises de déroger à certaines règles. Je ne partage pas les craintes des auteurs de l'amendement sur les accords interentreprises. Faisons confiance aux partenaires sociaux. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 654.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié : nous avions déjà rejeté cet amendement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 32 rectifié et 655.

Article 13

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 656.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 943 précise le champ d'application des branches – en principe national – et autorise à mandater des structures pour conclure des accords locaux. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 943.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 308 modifie la composition de la commission nationale de concertation et de proposition compétente dans les chambres d'agriculture. Je souhaiterais avoir l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 308, de même que sur l'amendement n° 658.

Article 14

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 659 oblige tout salarié à être couvert par une convention collective de branche. En France, le taux de

couverture est élevé. L'extension protègerait tout le monde mais ne favoriserait pas le dialogue social. Avis défavorable.

M. Dominique Watrin. – Nous en débattons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 659.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 660 renforce le droit de veto de la commission nationale de la négociation collective. Nous avons déjà pris du retard dans la restructuration de la négociation collective. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 660.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 662 applique le principe de faveur en cas de fusion, s'il y a deux conventions collectives. Faisons confiance aux salariés pour négocier. Avis défavorable.

M. Dominique Watrin. – Harmonise-t-on vers le haut ou vers le bas ? Dans certains secteurs, comme les services à domicile, l'instauration d'une convention unique a marqué un recul pour certains salariés et certaines associations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 662.

Elle émet un avis favorable à l'amendement de précision juridique n° 941.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 80 associe les organisations multi-professionnelles aux négociations sur la restructuration des branches. Avis favorable, sous réserve de rédiger ainsi cet amendement : « *les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multi-professionnel sont associées à cette négociation.* »

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 80 sous réserve de rectification.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 663 supprime la possibilité, pour le ministre du travail, d'engager la restructuration accélérée des branches inactives depuis plusieurs années. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 663.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 857 autorise le ministre du travail à accélérer la restructuration des branches employant moins de 5 000 salariés. La priorité est au regroupement des branches inactives. Je suis étonné que M. Desessard propose cela. Nous nous attendions plutôt au *small is beautiful*. Avis défavorable.

M. Jean Desessard. – Je vais réfléchir, après cette aimable invitation du rapporteur.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je m'interroge. L'économie sociale et solidaire compte quatorze branches. Cette disposition ne va-t-elle pas lui porter préjudice en la regroupant en une seule ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – C'est un secteur ; ne confondons pas branche et secteur.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – C'est pour cette raison que nous différencions.

M. Jean Desessard. – Je maintiens mon amendement ; nous verrons en séance.

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

Article 14 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 664 oblige les conventions collectives en outre-mer à prendre en compte les critères déterminant les salaires des agents de la fonction publique. Ne préemptons pas le champ de la négociation entre partenaires sociaux ultra-marins. S'ils souhaitent se référer aux traitements versés aux fonctionnaires en poste outre-mer, c'est leur liberté ; mais la loi n'a pas à l'imposer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 664.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Alain Milon, président. – Nous passons directement à l'article 21, en examinant d'abord les amendements des rapporteurs.

Article 21 bis B

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 1031 facilite l'échange d'informations entre les chambres des métiers et de l'artisanat, l'administration fiscale et les Urssaf concernant les personnes assujetties à la taxe pour frais de chambres, c'est-à-dire inscrites au répertoire des métiers. Le but est de garantir que le transfert de la collecte de la contribution à la formation professionnelle des artisans aux Urssaf ne se traduira pas par une diminution du nombre de redevables en raison d'une mauvaise transmission d'informations.

Mme Nicole Bricq. – Nous nous abstenons.

L'amendement n° 1031 est adopté.

Article 23

L'amendement de coordination n° 1030 est adopté.

Article 23 bis A

L'amendement de coordination n° 1026 est adopté, de même que l'amendement de cohérence rédactionnelle n° 1034.

Article 23 bis B

L'amendement de coordination n° 1033 est adopté.

Article 23 bis C

L'amendement de clarté rédactionnelle n° 1029 est adopté.

Article 23 bis D

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 1032 augmente le délai de dépôt de demande d'aide à la recherche du premier emploi (Arpe) de trois à quatre mois.

L'amendement n° 1032 est adopté.

Article 23 ter

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 1027 est adopté, de même que l'amendement de clarté rédactionnelle n° 1028.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Nous revenons aux amendements de séance sur ces mêmes articles.

Article 21

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 245 rectifié supprime l'article 21. Il est contraire à la position de la commission, qui veut parfaire et simplifier le CPA pour le rendre plus opérationnel. Avis défavorable.

M. Olivier Cadic. – Nous en reparlerons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 245 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 912 rectifié car le compte d'engagement citoyen (CEC) est inabouti. L'important est de parfaire le compte personnel d'activité (CPA), avec le compte personnel de formation (CPF) ainsi que le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), limité à quatre critères de pénibilité -travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, activités exercées en milieu hyperbare. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous sommes contre l'avis du rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 912 rectifié, de même qu'aux amendements n°s 312, 167 rectifié bis, 975 et 367.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le CPF des salariés à temps partiel est alimenté à due proportion du temps de travail effectué. Cette règle doit être maintenue. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 171 rectifié ter, 283 rectifié bis et 689.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 140 rectifié ter prévoit d'augmenter l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel. Avis défavorable : des abondements complémentaires peuvent déjà être apportés par les entreprises et les branches.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 140 rectifié ter, 284 rectifié bis et 431 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 277 rectifié bis ouvre la possibilité de compléter l'abondement du CPF des salariés à temps partiel. Nous ne sommes bien sûr pas opposés à la formation des salariés à temps partiel, mais l'amendement est satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 277 rectifié bis, 427, 926 rectifié et 317 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 698 lie la rémunération du salarié à son niveau de qualification. La rémunération dépend du poste, fort heureusement ! Celui qui accède à un poste d'encadrement dans une entreprise où il est entré au bas de l'échelle et sans diplôme devrait-il être rémunéré en fonction de sa formation initiale ? Ce principe n'a rien à voir, du reste, avec le CPF. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 698.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 688 vise à prendre en compte les années d'études dans les annuités retraite, le tout au sein du CPF. Ce débat devrait avoir lieu dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le calcul des années d'études inclut-il les périodes de stages obligatoires ?

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je ne peux vous répondre, la rédaction n'est guère compréhensible...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 688.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 81 rectifié retire du CPA le compte pénibilité. Or la commission, sur ma proposition, a simplifié le C3P en le limitant aux quatre facteurs actuellement en vigueur et en invitant les partenaires sociaux à engager une concertation pour parvenir dès que possible à élaborer un nouveau mécanisme de prévention et de compensation de la pénibilité. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 81 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 313 inclut le compte épargne-temps (CET) dans le CPA. Un amendement identique a déjà été rejeté en commission. Défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Au groupe socialiste, nous tenons beaucoup à cet amendement d'appel, pour avoir un débat en séance sur cette question. Le CPA doit démarrer. Il y a des résistances tant du côté du patronat que de certaines organisations syndicales, car il s'agit de droits personnels et non statutaires. Nous voulons que la ministre réponde et donne une orientation, car le CET, logiquement, aurait dû être inclus dans le CPA. Celui-ci, je le précise, est aussi ouvert aux indépendants – et non aux seuls salariés.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La ministre a déclaré, devant la commission de l'Assemblée nationale, qu'inclure le CET dans le CPA soulevait de nombreuses questions. Avoir un portage des droits dans le CPA est une bonne idée, mais faisons monter en puissance le dispositif pour qu'il fonctionne, sans brûler les étapes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 313.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 314 inclut des informations relatives à la mobilité géographique et professionnelle dans le CPA. Pourquoi pas ? Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 314.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 353 supprime la simplification du compte pénibilité. C'est contraire à la position de la commission, et c'est être sourd aux difficultés rencontrées sur le terrain par les entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 353 et 953.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 316 supprime la possibilité de financer, grâce au CPF, des actions de formation et d'accompagnement à la création d'entreprise. Avis défavorable, d'autant qu'une nouvelle entreprise crée de l'emploi. Un actif doit pouvoir disposer de ses droits acquis.

Mme Nicole Bricq. – Le but est ici d'accroître la formation qualifiante. Nous ne sommes pas contre l'aide à la création d'entreprise mais contre les modalités du financement prévues : il y a des fonds destinés à l'accompagnement des nouveaux entrepreneurs.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La ministre défendra mieux que moi la position que je viens d'exprimer car la position de la commission a été élaborée en concertation avec elle : je vous laisserai en débattre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 316.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 315 prend en compte systématiquement les formations destinées aux personnes illettrées dans le cadre du CPA. Nous avons déjà rejeté cet amendement en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 315.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 162 rectifié *quater*, qui permet l'abondement du CPF par un autre dispositif de formation, me semble satisfait. Le CPF peut d'ores et déjà être abondé par les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), qui assurent aussi le financement d'autres dispositifs de formation ; et par les organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation (Opacif). D'autres financeurs peuvent également intervenir : les régions, Pôle emploi, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph). Retrait ou avis défavorable.

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

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 161 rectifié *quater* prévoit un financement supplémentaire du CPF par un Opcap. Cet amendement est en partie satisfait par les dispositions de l'article L. 6323-14 du code du travail, selon lesquelles les partenaires sociaux d'une branche ou interprofessionnels peuvent décider d'un abondement supplémentaire du CPF des salariés. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 161 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 163 rectifié *ter* supprime la possibilité pour les entreprises de gérer en interne le financement du CPF. Au contraire, maintenons cette disposition, qui offre aux entreprises qui le souhaitent la possibilité d'inclure le CPF dans une politique cohérente de formation. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 163 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 172 rectifié *bis* prévoit un rapport sur l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel. Conformément à notre jurisprudence constante à l'égard des demandes de rapport, retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements identiques n° 172 rectifié bis et 432 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 21 bis A

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 699 supprime l'article 21 bis A. Les auteurs refusent l'acquisition des titres et diplômes professionnels par blocs de compétences. C'est regrettable. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous sommes contre la suppression de l'article.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 699.

Article 21 bis (supprimé)

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 976 rétablit l'article 21 bis, que la commission avait supprimé puisqu'il portait de manière peu normative sur « une concertation sur les dispositifs pouvant être intégrés dans le CPA. » Avis défavorable. Je regrette que le Gouvernement dépose un tel amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 976.

Articles additionnels après l'article 21 bis (supprimé)

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 977, relatif au CPF dans les établissements et services d'aide par le travail (Esat), porte sur une mesure attendue par tous les acteurs du secteur, et qui fait consensus. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 977.

L'amendement n° 94 rectifié ter est retiré.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 692, relatif à la mise en œuvre du CPF outre-mer, est un amendement d'appel : un rapport prévu par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle outre-mer n'a jamais été remis. Il sera intéressant que la ministre explique pourquoi. Ensuite, l'amendement pourra être retiré. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 692 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 22 bis

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 360 rectifié supprime l'article 22 bis, qui habilite le Gouvernement à adapter le CPA aux agents des chambres consulaires, au motif qu'ils seraient déjà couverts par l'habilitation prévue à l'article 21 concernant le CPA pour les agents publics. Sagesse.

Mme Nicole Bricq. – Il n'y a aucune raison pour que les chambres consulaires aient un régime à part.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Elles sont déjà couvertes.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 360 rectifié.

Article 23

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 973 substitue la notion d'accompagnement « vers l'emploi et l'autonomie » à la notion d'accompagnement « vers l'autonomie par l'emploi ». Sagesse, comme sur l'amendement adopté par la commission précédemment.

Mme Nicole Bricq. – Nous sommes très favorables à cet amendement.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 973.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 969 du Gouvernement supprime la mention des missions locales comme organismes mettant en œuvre le parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie afin de pouvoir confier cette tâche à un autre organisme. La commission a adopté, contre l'avis des rapporteurs, un amendement selon lequel le parcours contractualisé n'est mis en œuvre que par les missions locales. Je propose de demander au Gouvernement de modifier son amendement ainsi : « toutefois, par dérogation, un autre organisme peut être désigné par le représentant de l'État dans le département lorsque cela est justifié par les besoins de la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ». On donnerait la préférence aux missions locales, tout en offrant une autre solution dans les territoires où elles ne sont pas implantées.

Mme Nicole Bricq. – Cette proposition est plutôt bonne car il n'est parfois pas possible pour les missions locales d'assurer cette tâche.

M. Philippe Mouiller. – J'insiste sur l'importance de cette modification, qui conserve la place des missions locales tout en ne bloquant pas le système. Bravo au rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 969 sous réserve de rectification.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 320 rétablit la généralisation de la garantie jeunes. J'aimerais qu'on sorte des procès d'intention. Nous ne sommes pas défavorables à la garantie jeunes, mais nous refusons la mise en place d'un dispositif dont la conception n'est pas aboutie. Une année supplémentaire -ou deux- d'expérimentation est nécessaire pour la parfaire et l'évaluer, avant de la graver dans le marbre de la loi.

Mme Nicole Bricq. – Je ne fais pas de procès d'intention, mais ce sujet important mérite d'être inscrit dans le texte, tout en sachant qu'il devra monter en puissance. Le principe du compte personnel d'activité a été inscrit dans la loi Rebsamen, puis il a été mis en œuvre. Nous sommes现实ists : tout ne se fera pas d'un coup. Nous ne parlons pas d'une universalité de la garantie jeunes mais d'une généralisation.

M. Jean-Pierre Godefroy. – L'expérimentation de la garantie jeunes, chez moi, se passe très bien. C'est un des moyens les plus performants pour approcher les jeunes en rupture. Pourquoi poursuivre l'expérimentation ? On peut parfaitement généraliser ce dispositif sur l'ensemble du territoire. Un report ne serait pas un bon signal en direction des jeunes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il ne faut pas tout mélanger. La mission commune d'information que je préside sur le revenu minimal d'existence poursuit ses travaux. En tant que président de la mission locale du Pays d'Artois, j'expérimente la garantie jeunes, qui est intéressante puisqu'elle remet au travail les décrocheurs plus efficacement que les dispositifs que nous avons connus précédemment. Toutefois, nous ne sommes pas au bout de l'expérimentation, dont j'ai demandé une évaluation dans mon territoire. Poursuivons-la jusqu'à fin 2017 comme prévu initialement. Je ne suis pas hostile en revanche à sa généralisation à l'ensemble des départements – ce serait un progrès.

Mme Hermeline Malherbe. – La grande différence entre la garantie jeunes et les dispositifs précédents réside dans l'esprit d'équipe et la coordination des acteurs qu'elle suscite. Les retours d'expérience sont positifs.

M. Jean-Louis Tourenne. – Certains disent que l'expérimentation a débuté il y a un an. C'est bien plus ancien ! L'Ille-et-Vilaine y participe. Nous avons le recul nécessaire. Comment se montrer timoré quand des dizaines de milliers de jeunes en déshérence sombrent dans la délinquance, la violence, les difficultés sociales ? Les dispositifs sont prêts à être mis en œuvre. Avançons, sinon des jeunes seront pénalisés.

M. René-Paul Savary. – Attention à ces dispositifs dont la philosophie est intéressante mais qui n'offrent pas de solution à la sortie. Si rien n'est proposé aux jeunes ensuite, nous allons au-devant de difficultés.

L'histoire du RSA, censé inciter à l'emploi et réduire le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté, est révélatrice. Il a été généralisé en cours d'expérimentation et ses résultats sont bien maigres.

Mme Agnès Canayer. – L'expérimentation de la garantie jeunes à la mission locale du Havre Estuaire Littoral, que je préside, donne des résultats probants. Il est toutefois compliqué d'étendre le dispositif avant de l'avoir évalué. Nous n'avons de recul que sur les premières cohortes.

L'amendement du Gouvernement contient un embryon d'universalisation. Pour moi, la garantie jeunes doit rester une possibilité, à disposition des équipes des missions locales. Un droit à la garantie jeunes, vu le nombre de jeunes qui remplissent les conditions d'attribution, ne serait pas dans nos moyens.

M. Jean Desessard. – Lors du débat sur le RSA – en faveur duquel la droite sénatoriale a voté – j'avais mis en garde contre les nombreux problèmes que poserait son application. Monsieur le rapporteur, quelle est la différence entre l'expérimentation réelle dans tous les départements et la mise en place à l'échelon national ?

M. Gérard Roche. – Avant la mise en place définitive de ce dispositif très positif socialement, il faut veiller à nous garder de deux injustices, l'une géographique c'est pourquoi je suis en faveur de la généralisation- et l'autre portant sur les abus du droit. Les opposants au RSA le condamnent à chaque révélation d'un abus. En matière de garantie jeunes, certains sont vraiment à la dérive mais d'autres ont choisi leur loisir comme métier, sans en vivre. Je pense par exemple aux musiciens, qui attendent d'avoir leur nombre d'heures pour rester intermittents année après année, alors qu'ils pourraient tout à fait travailler à temps partiel. Ciblons les jeunes qui en ont vraiment besoin.

Mme Corinne Imbert. – L'expérimentation de la garantie jeunes a débuté en octobre 2013. Les conditions d'une expérimentation sont souvent favorables pour montrer que le dispositif fonctionne, mais la réalité est ensuite différente. Il y a lieu de s'interroger sur la généralisation.

M. Jean-Marie Morisset. – Il faut, avant, dégager les financements. Les missions locales s'inquiètent, car elles n'ont pas les moyens nécessaires.

M. Michel Forissier, rapporteur. – À l'échelon local, tous s'accordent sur l'intérêt du dispositif. Cependant, nous nous penchons ici sur son application à l'échelon national. L'expérimentation a débuté en 2013, dans dix départements, avant d'être étendue en 2015 et 2016. Seuls dix départements ne l'ont pas encore mise en place.

En gravant la garantie jeunes dans la loi, on ne l'appliquerait qu'au 1^{er} janvier 2017. Pourquoi ne pas en rester à un décret, qui assure le même fonctionnement que la loi ? Il est préférable de parfaire ce dispositif coûteux pour les collectivités territoriales. Il ne s'agit pas de revenir sur son principe mais d'améliorer les conditions d'application.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 320 et 893 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 437 et 971.

Article additionnel après l'article 23

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 697, qui prend en compte les qualifications dans les classifications de branche, méconnaît l'expérience acquise au cours de leur carrière par les salariés peu diplômés. Par ailleurs, il fait référence aux demandeurs d'emploi alors que les classifications s'appliquent aux salariés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 697.

Article 23 bis A

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 700 rectifié supprime l'élargissement des tâches du réseau Cnous-Crous. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 700 rectifié.

Articles additionnels après l'article 23 ter

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 673 rectifié réécrit l'article du code du travail qui porte sur les mesures prises par les employeurs en faveur des personnes handicapées. Je ne peux qu'adhérer à l'intention, mais la rédaction me pose difficulté. L'article précise bien que les mesures favorisant l'égalité de traitement des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination ; l'amendement supprimant cette dernière mention, on peut craindre une requalification par le juge en mesures discriminatoires. En outre, l'amendement alourdirait considérablement les missions des employeurs, alors que celles-ci sont assumées par un service public de l'emploi spécifique, autour des Cap emploi et des services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (Sameth), que le projet de loi redéfinit de façon plus cohérente et simplifiée à l'article 43 *ter*. Avis défavorable.

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

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 702 concerne la création d'une plateforme pour mettre en relation employeurs et parents d'enfants présentant un handicap. Le problème de l'accompagnement dans l'emploi des handicapés mérite attention, mais le système proposé est peu opérant par rapport au droit au répit des parents, ou au recours à un aidant familial. Mieux vaudrait une revalorisation des plafonds de la prestation de compensation du handicap (PCH). Le Gouvernement doit assurer la bonne diffusion d'un guide sur les aidants publié le 6 octobre 2014 par l'observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (Orse) et l'union nationale des associations familiales (Unaf).

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 702.

Article 23 quater

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 968.

Articles additionnels après l'article 23 quater

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 96 rectifié *bis* augmente le plafond des heures de mise à disposition auprès d'entreprises ou de collectivités territoriales des salariés des associations intermédiaires. Il a déjà été examiné et rejeté par notre commission.

M. Philippe Mouiller. – J'ai déposé à nouveau cet amendement car 480 heures ne suffisent pas pour mener à bien la mission d'insertion. Il ne s'agit pas de concurrence déloyale, ces personnes étant très éloignées de l'emploi. L'esprit est très proche de celui de l'apprentissage : prendre un apprenti, est-ce exercer une concurrence déloyale ? Non. J'insiste pour obtenir au moins un avis de sagesse afin de débattre en séance. Cet amendement débloquerait des situations, alors que nous cherchons à faire disparaître le chômage de longue durée.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je partage l'intention de votre amendement mais ses conséquences techniques sont telles qu'il faut demander son avis au Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 96 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 175 rend inéligibles à l'allocation d'aide au retour à l'emploi les agents titulaires ou non titulaires de la fonction publique territoriale qui démissionnent pour occuper un nouveau poste. C'est un amendement d'appel : nous connaissons les difficultés des petites collectivités territoriales qui doivent indemniser d'anciens agents alors que ceux-ci ont démissionné. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 175.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 177 est dans l'esprit du précédent. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 177.

Article 24

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 703 inverse la règle d'obtention de l'accord du salarié pour la transmission du bulletin de salaire par voie électronique. Puisqu'il peut la refuser, il est préférable de s'en tenir à la formulation actuelle, qui facilite la généralisation du bulletin dématérialisé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 703.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 196 rectifié décale la date d'entrée en vigueur de l'article 24 au 1^{er} janvier 2020 dans les outre-mer. Puisque cet article n'oblige pas les entreprises à dématérialiser le bulletin de paie, mais en donne la possibilité, adopter cet amendement freinerait les initiatives ultramarines en la matière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 196 rectifié.

Article 25

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 243 rectifié qui supprime cet article. Le dispositif a été considérablement simplifié en commission et le sujet nécessite d'être abordé lors de la négociation annuelle sur la qualité de vie au travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 243 rectifié.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 33 rectifié *bis* rétablit le texte de l'Assemblée nationale, que nous avions dépouillé d'éléments inutiles et qui créait une nouvelle contrainte pour les entreprises de plus de 50 salariés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33 rectifié bis, ainsi qu'aux amendements n°s 966, 321 et 704.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 190 rectifié *bis* crée un référent « droit à la déconnexion » dans les entreprises de plus de 100 salariés, au sein de la direction des ressources humaines. La loi n'a pas à entrer dans ce niveau de détail. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 190 rectifié bis.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 323 fait du droit à la déconnexion une protection contre le licenciement. Le dispositif proposé s'impute mal à cet article relatif aux différents sujets sur lesquels doit porter la négociation annuelle sur la qualité de vie au travail. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Ce sujet est très important pour nous. Pour que le droit à la déconnexion affirmé dans le projet de loi soit effectif, son non-respect doit être assorti de sanctions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 323.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 322 réintroduit l'obligation, pour les entreprises de plus de 100 salariés, d'élaborer une charte fixant les modalités du droit à la déconnexion. Avis défavorable, pour les mêmes raisons qui ont conduit à simplifier le dispositif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 322, ainsi qu'à l'amendement n° 324.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 705 rétablit l'expérimentation supprimée en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 705.

Article 26

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 326 rétablit l'article 26 dans la version de l'Assemblée nationale. Avis défavorable. Les négociateurs sont tout à fait capables d'apprécier ces éléments. Inutile d'encombrer le texte.

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

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 325 propose le recours à un décret en Conseil d'État pour prévoir les modalités de conciliation entre télétravail et respect de la vie personnelle. Dans la mesure où l'article 26 prévoit une concertation sur le télétravail, faisons les choses dans l'ordre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 325.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 859 demande un rapport au Gouvernement sur la discrimination à l'emploi subie par les travailleurs sans connexion à internet suffisante à leur domicile. Je comprends l'intention, mais l'intérêt de ce rapport est limité. Avis défavorable.

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

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 133 rectifié ter inclut dans la concertation l'adaptation du poste à des impératifs de santé contraignants. Nous avons recentré cette concertation sur le travail à distance et les conventions individuelles de forfait. N'élargissons pas ce dispositif dont le Conseil d'État avait considéré qu'il était dépourvu de tout contenu normatif. Avis défavorable.

La commission demande la retrait de l'amendement n° 133 rectifié ter et à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 708 et 858 rétablissent une demande de rapport supprimée en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 708 et 858.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 709, qui complète le code du travail pour encadrer davantage le télétravail, est prématuré. L'objectif de cet article est d'ouvrir une concertation, non de modifier la réglementation en cours. Laissons la concertation se dérouler. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 709.

Articles additionnels après l'article 26

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 376 facilite le télétravail en cas de pic de pollution. Cet amendement, déjà rejeté en commission, part d'une bonne intention. Néanmoins, un pic de pollution entre dans la catégorie des circonstances exceptionnelles déjà prévues par la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 376.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 377 rectifié instaure une expérimentation de trois ans autorisant la transmission aux régions des données de la déclaration sociale nominative sur le besoin de déplacements domicile-travail, afin de mieux organiser les déplacements entre les bassins de vie et d'emploi à l'échelle régionale. Cela concerne les transports et n'a pas sa place dans une loi sur le droit du travail. En outre, les problématiques de déplacement se trouvent plus à l'intérieur de chaque bassin. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 377 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 27

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 711 qui renforce le pouvoir des organisations syndicales pour contraindre un employeur à négocier sur les modalités d'utilisation des outils numériques, créant une contrainte supplémentaire pour les entreprises.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 711.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 354 rétablit une disposition sans portée normative, supprimée en commission, et inutile. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 354.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 712 impose un lien vers les sites des organisations syndicales depuis l'intranet des entreprises. La loi n'a pas à régir son contenu. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 712, ainsi qu'à l'amendement n° 713.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 714 dispose que les organisations syndicales peuvent s'adresser aux salariés sur leur messagerie professionnelle en l'absence d'intranet. L'article prévoit une négociation sur les modalités de communication syndicale dans l'entreprise. Ne rigidifions pas le cadre de cette négociation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 714.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Défavorable à l'amendement n° 715, de même esprit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 715.

Articles additionnels après l'article 27

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 327 rectifié et 710 introduisent les dispositions du I^{er} de l'article 27 dans le code rural et de la pêche maritime afin qu'elles puissent s'appliquer dans les chambres d'agriculture. Je n'y vois pas d'inconvénient mais je souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 327 rectifié et 710.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 848 rectifié crée un droit à l'information syndicale de deux heures par an pour tous les salariés, ce qui représente une nouvelle contrainte pour les entreprises. L'article 27 du projet de loi élargit considérablement le droit de communication des organisations syndicales par l'utilisation des outils numériques de l'entreprise. Nous ne souhaitons pas aller plus loin. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 848 rectifié.

Article 27 bis

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 328 rétablit l'article 27 bis sur les plateformes numériques introduit à l'Assemblée nationale et supprimé par notre commission, qui a exprimé ainsi son scepticisme quant à la création, au sein du code du travail, d'un statut *ad hoc* de travailleur indépendant, bénéficiant de certains attributs du salariat sans pour autant être lié à l'établissement par un lien de subordination. Cela se fait dans la précipitation et sans réelle concertation avec les parties prenantes. Les plateformes numériques lancent un défi considérable à notre modèle de protection social. Il faudra penser plus largement le statut de ces travailleurs qui ont effectivement une activité spécifique, entre le salariat et le travail indépendant.

Par ailleurs, deux recours des Urssaf contre une plateforme viennent d'être déposés devant les juridictions sociales pour requalifier des contrats en contrats de travail. Il me paraît inopportun ou prématuré de légiférer tout de suite. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Je retirerai cet amendement du groupe socialiste au profit de celui du Gouvernement, le n° 964 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 328.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 716.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 716, ainsi qu'à l'amendement n° 964 rectifié.

Article additionnel après l'article 27 bis

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 864 rectifié bis limite les activités complémentaires entre particuliers, en plus d'une activité salariée, au seul partage des frais. Je comprends l'intention de ses auteurs mais je crains que le dispositif proposé ne soit pas bien adapté. Il semble difficile à mettre en œuvre, le calcul des coûts d'amortissement étant une opération comptable qui ne peut être improvisée. Par ailleurs, l'approche doit être plus fiscale que relative au droit du travail. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 864 rectifié bis.

La réunion est levée à 11 h 35.

La commission examine tout d'abord les amendements des rapporteurs :

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 2 Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1025	Primauté des accords d'entreprise sur les accords de branche antérieurs à 2004	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 21 bis B Recouvrement de la contribution à la formation professionnelle des travailleurs indépendants			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1031	Échange d'informations sur les personnes assujetties à la taxe pour frais de chambre	Adopté
Article 23 Parcours contractualisé d'accompagnement et généralisation de la garantie jeunes			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1030	Coordination	Adopté
Article 23 bis A Extension des missions du réseau Cnous/Crous à la gestion des aides pour les personnes non étudiantes à la recherche d'un emploi			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1026	Coordination	Adopté
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1034	Rédactionnel	Adopté
Article 23 bis B Régime social des volontaires pour l'insertion de l'établissement public d'insertion de la défense (Epide)			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1033	Coordination	Adopté
Article 23 bis C Droit à l'accompagnement vers l'autonomie et l'emploi des jeunes à Mayotte			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1029	Rédactionnel	Adopté
Article 23 bis D Aide à la recherche du premier emploi			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1032	Relèvement du délai pour demander l'aide à la recherche du premier emploi	Adopté
Article 23 ter Dispositif d'emploi accompagné spécifique pour les personnes handicapées			
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1027	Cohérence rédactionnelle	Adopté
MM. FORISSIER, LEMOYNE et GABOUTY	1028	Rédactionnel	Adopté

La commission adopte ensuite les avis suivants sur les amendements de séance :

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 9 (suite)			
Le Gouvernement	939	Production d'un rapport du Gouvernement sur l'utilisation de la base de données économiques et sociales	Favorable
M. WATRIN	600	Encadrement des rémunérations en entreprise	Défavorable
M. DESESSARD	414	Augmentation du nombre des représentants des salariés dans les conseils d'administration des entreprises	Défavorable
M. WATRIN	632	Augmentation du nombre des représentants des salariés dans les conseils d'administration des entreprises	Défavorable
M. MARIE	382 rect. <i>bis</i>	Présence obligatoire d'administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration des entreprises employant plus de 300 salariés	Défavorable
M. WATRIN	633	Présence obligatoire de deux administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration	Défavorable
M. WATRIN	661	Suppression de la possibilité, par accord majoritaire, de baisser la fréquence des négociations obligatoires en entreprise	Défavorable
Article 10 A			
Assouplissement des modalités de conclusion des accords collectifs dans les entreprises employant moins de cinquante salariés et dépourvues de délégué syndical			
M. WATRIN	48	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	965	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	639	Suppression de la possibilité de conclure des accords directement avec le personnel dans les entreprises privées d'institutions représentatives du personnel et de délégué syndical	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 A			
Mme DEROMEDI	144 rect.	Suppression du monopole syndical lors du premier tour de l'élection des délégués du personnel	Demande de retrait
Mme DEROMEDI	145 rect.	Suppression du monopole syndical lors du premier tour de l'élection des membres du comité d'entreprise	Demande de retrait
Mme DEROCHE	267 rect. <i>ter</i>	Réduction à un tour des élections professionnelles et suppression du monopole syndical	Demande de retrait
Article 10			
Renforcement de la légitimité des accords et conventions d'entreprise			
M. WATRIN	49	Suppression de l'article	Défavorable
M. COLLOMBAT	891 rect.	Rétablissement du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	958	Rétablissement du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité	Défavorable
Mme LABORDE	935 rect.	Obligation pour les syndicats signataires d'un accord d'avoir recueilli au moins 50 % des suffrages lors des dernières élections professionnelles	Défavorable
M. WATRIN	641	Obligation pour les syndicats signataires d'un accord d'avoir recueilli au moins 50 % des suffrages lors des dernières élections professionnelles et suppression de la possibilité de consulter les salariés si un accord est frappé d'opposition	Défavorable
M. LABAZÉE	205 rect.	Suppression de la possibilité de consulter les salariés si un accord est frappé d'opposition	Défavorable
M. DESESSARD	436	Suppression de la possibilité de consulter les salariés si un accord est frappé d'opposition	Défavorable
Mme BRICQ	349	Rétablissement du dispositif de consultation du personnel issu du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité	Défavorable
M. WATRIN	642	Extension du droit de demander une consultation des salariés à tous les syndicats, même non signataires de l'accord	Défavorable
M. WATRIN	643	Obligation de consulter les salariés sur la rémunération de la direction de l'entreprise et le montant des dividendes versés dès lors qu'une consultation sur un accord collectif est organisée	Défavorable

Article 11**Création d'un régime juridique unique pour les accords de préservation et de développement de l'emploi**

M. WATRIN	50	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	447	Suppression de l'article	Défavorable
M. DURAIN	961 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	645	Interdiction pour un accord de préservation ou de développement de l'emploi de prévaloir sur les clauses du contrat de travail relatives à la rémunération et à la durée du travail	Défavorable
M. WATRIN	646	Délai d'un mois fixé à l'employeur pour communiquer aux négociateurs les informations nécessaires à la conclusion de l'accord	Défavorable
M. REQUIER	892 rect.	Rétablissement du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité s'agissant de la rémunération des salariés et du mandatement	Défavorable
Mme BRICQ	350	Impossibilité pour l'accord de préservation ou de développement de l'emploi de faire baisser la rémunération mensuelle des salariés	Défavorable
Mme MALHERBE	920 rect.	Impossibilité pour l'accord de préservation ou de développement de l'emploi de faire baisser la rémunération mensuelle des salariés	Défavorable
Mme BRICQ	351	Rétablissement du texte du Gouvernement sur lequel il a engagé sa responsabilité s'agissant des prérogatives des salariés mandatés	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	647	Suppression du caractère individuel de la procédure pour motif économique en cas de refus du salarié d'appliquer un accord de préservation ou de développement de l'emploi	Défavorable
M. TOURENNE	307 rect.	Obligation pour l'accord de prévoir les conditions dans lesquelles les dirigeants, les mandataires et les actionnaires fournissent des efforts proportionnés à ceux demandés aux salariés	Avis du Gouvernement
Mme BILLON	449 rect.	Suppression de la possibilité pour les négociateurs représentant les salariés de bénéficier de l'expertise d'un expert-comptable	Défavorable
Mme AÏCHI	879 rect.	Suppression de la possibilité pour les négociateurs représentant les salariés de bénéficier de l'expertise d'un expert-comptable	Défavorable
M. COURTEAU	83	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
Mme DES ESGAULX	101 rect.	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
M. GODEFROY	112 rect.	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	131 rect.	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
M. MONTAUGÉ	174	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
Mme AÏCHI	878 rect.	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
M. MÉZARD	897 rect.	Possibilité pour un professionnel habilité autre que l'expert-comptable d'assister les représentants des salariés lors de la négociation d'un accord	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	648	Fixation de la durée maximale d'un accord à 3 ans, au lieu de 5 ans, en cas d'absence de stipulation sur sa durée	Favorable
M. TOURENNE	210	Engagement d'une réflexion du Gouvernement sur le maintien du statut de salarié en cas de licenciement économique	Défavorable
M. WATRIN	649	Financement par l'employeur du parcours d'accompagnement professionnel à hauteur de 6 mois de salaire	Défavorable

Article 12
Clarification des règles relatives à la conclusion des accords de groupe

M. WATRIN	51	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	651	Suppression des règles spécifiques pour modifier des accords de groupe	Défavorable
Mme GRUNY	230 rect.	Possibilité pour un accord de groupe de modifier les règles de la représentativité syndicale	Demande de retrait
M. WATRIN	652	Modification des règles de désignation des coordonnateurs syndicaux pour négocier un accord de groupe	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	654	Interdiction pour un accord interentreprises de déroger à certaines règles	Défavorable
Mme LIENEMANN	32 rect.	Suppression des règles relatives à l'articulation entre les accords de groupe, les accords d'interentreprises, les accords d'entreprise et les accords d'établissement	Défavorable
M. WATRIN	655	Suppression des règles relatives à l'articulation entre les accords de groupe, les accords d'interentreprises, les accords d'entreprise et les accords d'établissement	Défavorable

Article 13
Définition de l'objet de la négociation de branche
et création des commissions paritaires permanentes de négociation et d'interprétation

M. WATRIN	656	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	943	Précision sur le champ d'application des branches	Favorable
M. COURTEAU	308	Modification de la composition de la commission nationale de concertation et de proposition compétente dans les chambres d'agriculture	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	658	Modification de la composition de la commission nationale de concertation et de proposition compétente dans les chambres d'agriculture	Avis du Gouvernement

Article 14
Aménagement des dispositifs de restructuration des branches professionnelles

M. WATRIN	659	Obligation pour tout salarié d'être couvert par une convention collective de branche	Défavorable
M. WATRIN	660	Renforcement du droit de veto de la commission nationale de la négociation collective	Défavorable
M. WATRIN	662	Application du principe de faveur en cas de fusion entre deux conventions collectives	Défavorable
Le Gouvernement	941	Précision juridique sur la possibilité pour la branche issue du regroupement ou de la fusion de maintenir plusieurs conventions collectives pendant 5 ans au maximum	Favorable
M. HUSSON	80 rect.	Association des organisations multi professionnelles aux négociations sur la restructuration des branches	Favorable si rectifié
M. WATRIN	663	Suppression de la possibilité pour le Ministre du travail d'engager la restructuration accélérée des branches inactives depuis plusieurs années	Défavorable
M. DESESSARD	857	Possibilité pour le ministre du travail d'accélérer la restructuration des branches employant moins de 5 000 salariés	Défavorable

Article 14 bis
Application directe des accords collectifs et des conventions de niveau national
dans les départements et certaines collectivités d'outre-mer

M. VERGÈS	664	Obligation pour les conventions collectives en outre-mer de prendre en compte les critères déterminant les salaires des agents de la fonction publique	Défavorable
-----------	-----	--	-------------

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 21 Mise en place du compte personnel d'activité			
M. CADIC	245 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. REQUIER	912 rect.	Rétablissement du compte d'engagement citoyen	Défavorable
Mme D. GILLOT	312	Rétablissement du compte d'engagement citoyen	Défavorable
M. VASSELLE	167 rect. <i>bis</i>	Rétablissement du compte d'engagement citoyen	Défavorable
Le Gouvernement	975	Rétablissement du compte d'engagement citoyen	Défavorable
M. DESESSARD	367	Rétablissement du compte d'engagement citoyen dans le compte personnel d'activité	Défavorable
Mme MEUNIER	171 rect. <i>ter</i>	Alimentation du compte personnel de formation au même rythme pour les salariés à temps partiel et les salariés à temps complet	Défavorable
Mme JOUANNO	283 rect. <i>bis</i>	Alimentation du compte personnel de formation au même rythme pour les salariés à temps partiel et les salariés à temps complet	Défavorable
M. WATTRIN	689	Alimentation du compte personnel de formation au même rythme pour les salariés à temps partiel et les salariés à temps complet	Défavorable
Mme BLONDIN	140 rect. <i>ter</i>	Accroissement de l'alimentation du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme JOUANNO	284 rect. <i>bis</i>	Accroissement de l'alimentation du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme BOUCHOUX	431 rect.	Accroissement de l'alimentation du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme JOUANNO	277 rect. <i>bis</i>	Faculté de compléter l'abondement du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme BOUCHOUX	427	Faculté de compléter l'abondement du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme LABORDE	926 rect.	Faculté de compléter l'abondement du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme BLONDIN	317 rect.	Faculté de compléter l'abondement du compte personnel de formation des salariés à temps partiel	Défavorable
M. WATTRIN	698	Rémunération du salarié en fonction de son niveau de qualification	Défavorable
M. WATTRIN	688	Prise en compte des années d'études dans les annuités retraite au sein du compte personnel de formation	Défavorable
M. HUSSON	81 rect.	Retrait du compte pénibilité du CPA	Défavorable
M. BOTREL	313	Inclure le compte épargne-temps dans le compte personnel d'activité	Défavorable
M. ROME	314	Informations relatives à la mobilité géographique et professionnelle dans le CPA	Sagesse
Mme BRICQ	353	Suppression de la simplification du compte pénibilité	Défavorable
Le Gouvernement	953	Suppression de la simplification du compte pénibilité	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BRICQ	316	Suppression de la possibilité de financer, grâce au CPF, des actions de formation et d'accompagnement à la création d'entreprise	Défavorable
M. BOTREL	315	Prise en compte systématique des formations destinées aux personnes illettrées dans le cadre du CPA	Défavorable
M. A. MARC	162 rect. <i>quater</i>	Abondement complémentaire du CPF par un autre dispositif de formation	Défavorable
M. A. MARC	161 rect. <i>quater</i>	Financement supplémentaire du CPF par un Opcap	Défavorable
M. A. MARC	163 rect. <i>ter</i>	Suppression de la possibilité pour les entreprises de gérer en interne le financement du CPF	Défavorable
Mme MEUNIER	172 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel	Défavorable
Mme BOUCHOUX	432	Demande de rapport sur l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel	Défavorable
Article 21 bis A			
M. WATRIN	699	Suppression de l'article	Défavorable
Article 21 bis (Supprimé) Concertation sur le périmètre du compte personnel d'activité			
Le Gouvernement	976	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 bis (Supprimé)			
Le Gouvernement	977	Compte personnel de formation dans les Esat	Favorable
M. MOUILLER	94 rect. <i>ter</i>	Compte personnel de formation des travailleurs en Esat	Défavorable
M. VERGÈS	692	Mise en oeuvre du compte personnel de formation outre-mer	Défavorable
Article 22 bis Création par ordonnance du compte personnel d'activité pour les agents des chambres consulaires			
M. REICHARDT	360 rect.	Suppression de l'article	Sagesse
Article 23 Parcours contractualisé d'accompagnement et généralisation de la garantie jeunes			
Le Gouvernement	973	Substitution de la notion d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie à celle d'un accompagnement vers l'autonomie par l'emploi	Sagesse
Le Gouvernement	969	Suppression de la mention des missions locales comme organismes mettant en oeuvre le parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie	Favorable si rectifié
Mme D. GILLOT	320	Rétablissement de la généralisation de la garantie jeunes	Défavorable
M. COLLOMBAT	893 rect.	Rétablissement de la généralisation de la garantie jeunes	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	437	Rétablissement de la généralisation de la garantie jeunes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	971	Rétablissement de la généralisation de la garantie jeunes	Défavorable
Article additionnel après l'article 23			
M. WATRIN	697	Prise en compte des qualifications dans les classifications de branche	Défavorable
Article 23 bis A Extension des missions du réseau Cnous/Crous à la gestion des aides pour les personnes non étudiantes à la recherche d'un emploi			
M. WATRIN	700 rect.	Suppression de l'élargissement des tâches du réseau CNOUS/CROUS	Défavorable
Article additionnel après l'article 23 ter			
M. WATRIN	673 rect.	Réécriture de l'article du code du travail concernant les mesures prises par les employeurs en faveur des personnes handicapées	Défavorable
M. WATRIN	702	Faisabilité d'une plateforme mettant en relation les employeurs et les parents d'enfants présentant un handicap	Défavorable
Article 23 quater Augmentation plafonnée à 60 mois de la durée maximale du contrat de travail des salariés en atelier et chantier d'insertion			
Le Gouvernement	968	Rédactionnel	Favorable
Article additionnel après l'article 23 quater			
M. MOUILLER	96 rect. <i>bis</i>	Augmentation du plafond des heures de mise à disposition auprès d'entreprises ou de collectivités territoriales des salariés des associations intermédiaires	Avis du Gouvernement
M. BOUVARD	175	Inéligibilité à l'allocation d'aide au retour à l'emploi des agents titulaires ou non titulaires de la fonction publique territoriale démissionnaires pour occuper un nouveau poste	Avis du Gouvernement
M. BOUVARD	177	Inéligibilité à l'allocation d'aide au retour à l'emploi des agents titulaires ou non titulaires de la fonction publique territoriale démissionnaires pour occuper un nouveau poste	Avis du Gouvernement
Article 24 Dématérialisation du bulletin de paie			
M. WATRIN	703	Inversion de la règle d'obtention de l'accord du salarié pour la transmission du bulletin de salaire par voie électronique	Défavorable
M. ROME	166	Extension de la présomption d'accord du salarié à la mise à disposition de son bulletin de paie par voie électronique directement sur le service en ligne rattaché au CPA	Non examiné
M. PATIENT	196 rect.	Décalage de la date d'entrée en vigueur du présent article dans les outre-mer au 1 ^{er} janvier 2020	Défavorable
Article 25 Obligation de négociation sur le droit à la déconnexion			
M. CADIC	243 rect.	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LIENEMANN	33 rect. <i>bis</i>	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale	Défavorable
Le Gouvernement	966	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale	Défavorable
M. ROME	321	Amendement rétablissant une précision supprimée en commission	Défavorable
M. WATRIN	704	Rétablissement de la formulation du droit à la déconnexion issue de l'Assemblée nationale	Défavorable
M. GORCE	190 rect. <i>bis</i>	Création dans les entreprises de plus 100 salariés d'un référent "droit à la déconnexion" au sein de la direction des ressources humaines	Défavorable
Mme BRICQ	323	Faire du droit à la déconnexion une protection contre le licenciement	Défavorable
Mme LIENEMANN	322	Réintroduction de l'obligation, pour les entreprises de plus de 100 salariés, d'élaborer une charte fixant les modalités du droit à la déconnexion après consultation non seulement du comité d'entreprise mais également du CHSCT	Défavorable
M. ROME	324	Rétablissement de l'expérimentation sur l'articulation du temps de travail et l'usage raisonnable des messageries électroniques supprimée en commission	Défavorable
M. WATRIN	705	Rétablissement de l'expérimentation sur l'articulation du temps de travail et l'usage raisonnable des messageries électroniques supprimée en commission	Défavorable
Article 26 Concertation sur le télétravail			
Mme CONWAY-MOURET	326	Rétablissement de l'article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale	Défavorable
M. BOTREL	325	Modalités permettant de concilier le télétravail et le respect de la vie personnelle définies par décret	Défavorable
M. DESESSARD	859	Demande de rapport sur la discrimination à l'emploi subie par les travailleurs ne disposant d'une connexion Internet suffisante à leur domicile	Défavorable
M. COMMEINHES	133 rect. <i>ter</i>	Inclusion de l'adaptation du poste à des impératifs de santé contraignants dans la concertation prévue à cet article	Défavorable
M. WATRIN	708	Rétablissement d'une demande de rapport sur l'adaptation juridique des notions de lieu, de charge et de temps de travail liée à l'utilisation des outils numériques, supprimée en commission	Défavorable
M. DESESSARD	858	Rétablissement d'une demande de rapport sur l'adaptation juridique des notions de lieu, de charge et de temps de travail liée à l'utilisation des outils numériques, supprimée en commission	Défavorable
M. WATRIN	709	Renforcement de l'encadrement	Défavorable
Article additionnel après l'article 26			
M. DESESSARD	376	Possibilité d'aménager un poste de travail en télétravail en cas de pic de pollution	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	377 rect.	Expérimentation de trois ans visant à transmettre aux régions les données de la déclaration sociale nominative afin de mieux organiser les déplacements domicile/travail	Défavorable

Article 27**Diffusion par voie électronique des informations syndicales et vote par voie électronique**

M. WATRIN	711	Renforcement du pouvoir des organisations syndicales pour contraindre un employeur à négocier sur les modalités d'utilisation des outils numériques	Défavorable
Mme BRICQ	354	Rétablissement d'une disposition supprimée en commission	Défavorable
M. WATRIN	712	Lien vers les sites des organisations syndicales sur l'intranet des entreprises	Défavorable
M. WATRIN	713	Permettre aux organisations syndicales d'alerter les salariés des nouvelles communications mises en ligne sur l'intranet en utilisant la messagerie professionnelle	Défavorable
M. WATRIN	714	Permettre aux organisations syndicales de s'adresser aux salariés sur leur messagerie professionnelle en cas d'absence d'intranet	Défavorable
M. WATRIN	715	Encadrement plus strict des modalités de communication des organisations syndicales dans l'entreprise	Défavorable

Article additionnel après l'article 27

M. COURTEAU	327 rect.	Application des dispositions de l'article 27 aux chambres d'agriculture	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	710	Application des dispositions de l'article 27 aux chambres d'agriculture	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	848 rect.	Création d'un droit à l'information syndicale de deux heures par an pour tous les salariés	Défavorable

Article 27 bis (Supprimé)**Responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique**

M. ROME	328	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. WATRIN	716	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	964 rect.	Rétablissement de l'article	Défavorable

Article additionnel après l'article 27 bis (Supprimé)

M. BIZET	864 rect. <i>bis</i>	Limitation du cumul entre une activité salariée et un service rendu entre particuliers au fait de ne pas percevoir de sommes supérieures au seul partage des frais	Défavorable
----------	-------------------------	--	-------------

La réunion est levée à 11 h 35.

Jeudi 16 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 11

L'amendement de coordination n° 1036 est adopté.

Article 23

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Notre amendement n° 1035 précise que, si nécessaire, un autre organisme que les missions locales peut être appelé à mettre en œuvre le parcours contractualisé pour la garantie jeunes.

L'amendement n° 1035 est adopté.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel avant l'article 7 A

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 838 rectifié permet aux représentants des salariés des entreprises de moins de onze salariés d'accéder aux locaux des entreprises sans avoir l'autorisation de l'employeur. Nous avons eu ce débat au moment de la loi Rebsamen. La loi ne le prévoit pas, il n'y a pas lieu de le faire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 838 rectifié.

Articles additionnels avant l'article 15

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'obligation d'adhésion à un syndicat, prévue par l'amendement n° 73, reviendrait à faire émerger des syndicats de services. C'est un beau débat à avoir en séance, mais l'avis est bien sûr défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 207 qui crée le chèque syndical, au profit d'un avis de sagesse sur l'amendement n° 232 dont l'objet est le même.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207 et un avis de sagesse sur l'amendement n° 232.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 665 instaure un droit de veto suspensif des représentants du personnel sur les plans de licenciements collectifs. Cela introduirait une forme de cogestion et remettrait en cause le pouvoir de direction de l'employeur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 665.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 231 introduit l'obligation de voter dans les élections professionnelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 231.

Article 15

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 379 rectifié prévoit une indemnisation de l'organisation syndicale en cas de reprise par la collectivité d'un local mis à disposition et ajoute la mention des associations reconnues d'utilité publique. C'est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le simple fait d'occuper un local depuis un certain temps ne saurait créer un droit au maintien dans les lieux. Avis défavorable. Même logique pour les amendements n°s 667, 967 et 991, et même avis.

M. Yves Daudigny. – Nous voterons en faveur de ces amendements.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 379 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 667, 967 et 991.

Article 16

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 352 et l'amendement n° 970, presque identique, rétablissent l'augmentation généralisée de 20 % des heures de délégation.

Mme Nicole Bricq. – C'est très important.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable : nous préférons renvoyer ce sujet à la négociation entre les partenaires sociaux.

Mme Nicole Bricq. – Ce débat montre que vous n'avez pas compris la philosophie de l'article 2, qui consiste à donner davantage de responsabilités aux acteurs locaux. Au niveau de l'entreprise, le rapport de force n'est pas favorable aux organisations syndicales ; dans ces conditions, il est normal que les représentants du personnel se voient attribuer davantage de temps de délégation pour se former. La démocratie à la base est très exigeante ; il faut du temps pour convaincre, notamment quand on négocie un accord au plus près du terrain.

M. Jean-Louis Tourenne. – Nous avons des points de rencontre, parmi lesquels l'intérêt que nous portons à la négociation d'entreprise. Celle-ci doit être assez large pour avoir un véritable contenu et non se résumer au seul principe de faveur. Il convient par conséquent d'introduire l'augmentation des heures de délégation dans la loi, car la renvoyer au niveau des entreprises pourrait se traduire par une diminution.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous ne préjugeons pas du résultat de la négociation qui devra répondre aux besoins : l'augmentation pourra être de 10 %, de 30 %, etc. Nous restons constants.

M. Jean-Louis Tourenne. – Plus on réduit les heures de délégation, moins on peut négocier...

M. Alain Milon, président. – Je ne suis pas favorable à la démocratie réglementée.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 352 et 970.

Article additionnel après l'article 16

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 198 rectifié réécrit les règles de représentativité des partenaires sociaux pour tenir compte des spécificités ultramarines. Il en remet en cause la philosophie même, car la représentativité se conçoit de bas en haut et ne se présume pas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198 rectifié.

Articles additionnels après l'article 16 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 847 rectifié augmente le nombre d'heures de délégation des représentants des sections syndicales. Ces derniers, au contraire des délégués syndicaux, ne négocient pas les accords collectifs : leurs besoins ne sont pas aussi importants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 847 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Appliquant une recommandation du Conseil économique, social et environnemental (Cese), l'amendement n° 972 du Gouvernement prévoit un rapport sur les discriminations syndicales en France. Ce texte contient davantage de demandes de rapport que d'habitude ; je propose cependant, pour être agréable au Gouvernement, d'aller contre notre jurisprudence en donnant un avis favorable.

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

Article 17

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Par cohérence, avis défavorable à l'amendement de suppression n° 52.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 380 supprime l'obligation, introduite par notre commission, d'étudier trois devis pour la désignation d'experts par les institutions représentatives du personnel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 380.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis du Gouvernement sur les amendements identiques de coordination n° 105 rectifié et 132 rectifié qui remplacent la mention de l'expert-comptable par celle du professionnel habilité.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 105 rectifié et 132 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Toujours sur la question de l'expertise, l'amendement n° 256 rectifié bis exige une mise en concurrence pour la désignation d'experts par les institutions représentatives du personnel, même pour les expertises les plus simples. Nous aurons le débat en séance... puis demanderons le retrait.

La commission demandera le retrait de l'amendement n° 256 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 257 rectifié bis qui prévoit une participation du comité d'entreprise à la rémunération des experts désignés par les institutions représentatives du personnel.

Mme Nicole Bricq. – Vous demandez l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 105 rectifié qui supprime la mention de l'expert-comptable mais êtes favorable à celui-ci, qui mentionne « l'expert-comptable et l'expert technique ». Qui est cet expert technique ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'expert-comptable et l'expert technique sont les deux seuls experts mentionnés dans le code du travail. L'amendement n° 105 introduit une nouvelle catégorie d'acteurs, ce qui justifie de demander l'avis du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – Quoi qu'il en soit, le différend ne porte pas sur ce point : vous souhaitez que le comité d'entreprise participe au financement de l'expertise, alors que nous voulons que l'intégralité incombe à l'entreprise.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 257 rectifié bis.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 385, qui supprime la possibilité pour l'employeur de contester le coût prévisionnel de l'expertise demandée par le CHSCT, a déjà été rejeté par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 385.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 672 abaisse de quinze à cinq jours le délai de recours de l'employeur contre la décision du CHSCT de recourir à une expertise. C'est trop court : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 672.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 670 fixe les modalités de recours contre une décision du CHSCT de recourir à une expertise. La rédaction du Gouvernement est meilleure. Avis défavorable.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 671 supprime la possibilité pour l'employeur de contester le coût final de l'expertise, disposition la plus importante de l'article 17. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – C'est tout de même l'employeur qui paye !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 671.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 310 rectifié et 386 suppriment la possibilité, qui figurait dans le texte initial du Gouvernement, pour le comité d'entreprise de prendre en charge les frais d'expertise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 310 rectifié et 386.

Article 18

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 53 supprime cet article qui prévoit des formations conjointes entre salariés et employeurs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 244 rectifié, 311 et 675 suppriment la possibilité pour le comité d'entreprise de financer la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux. La commission a déjà rejeté une telle disposition. Cette possibilité n'est pas une obligation. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Cadic. – C'est à mes yeux un point dur du texte. Le comité d'entreprise n'a pas vocation à financer la formation des délégués syndicaux. Il y aurait de toute évidence des situations de conflit d'intérêts, et des scandales à la clé : on sait très bien que les organismes de formation servent à financer les syndicats. Je m'étonne que nous proposions une telle mesure, et ne voterai en aucun cas une loi qui l'autorise.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 244 rectifié, 311 et 675.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 170 rectifié bis, 423 et 678 prévoient des formations spécifiques à la négociation sur l'égalité professionnelle. Nous préférons garder de la souplesse et ne pas énumérer de thèmes. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – C'est pourtant important. L'inégalité professionnelle perdure faute de formation sur la situation comparée des hommes et des femmes dans l'entreprise.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Je vous rejoins sur le fond, mais la formulation du texte est très générale. Si nous énumérons des formations thématiques, il faudrait aussi prévoir des formations à la santé, à la sécurité, aux discriminations, à la pénibilité... Ne mettons pas le doigt dans l'engrenage.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 170 rectifié bis, 423 et 678.

Articles additionnels après l'article 18

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 677 : pourquoi ne pas expérimenter la possibilité d'organiser des formations communes ?

Mme Catherine Génisson. – Nous sommes d'accord.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 677.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 679 prévoit rien de moins qu'une amnistie des infractions commises à l'occasion de conflits du travail et de mouvements sociaux, y compris pour des personnes ayant été condamnées pour des infractions passibles de moins de dix ans d'emprisonnement ! Dans le contexte du jour, avis vraiment très défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Nous l'étions déjà.

M. Jean-Noël Cardoux. – À la lumière des événements d'avant-hier, cet amendement est indécent ; j'espère que le groupe CRC reviendra à la raison et le retirera.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 679.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 680 interdit de prendre des mesures contre le salarié en raison de l'exercice de démarches de revendication ou d'information ou d'actions en justice. Avis défavorable.

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

Article 18 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 681 supprime l'article 18 bis, inséré en commission, qui prévoit d'affecter l'excédent du budget de fonctionnement du comité d'entreprise aux activités culturelles et sociales. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 681.

Article additionnel après l'article 18 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 215 rectifié répartit la subvention destinée à financer les activités sociales et culturelles entre les comités d'établissement d'une même entreprise au prorata du nombre de salariés. Cela évite de favoriser les sites ayant davantage de cadres et reprend une jurisprudence de la Cour de cassation. Avis très favorable.

Mme Nicole Bricq. – Vous nous aviez reproché de ne pas respecter l'article L. 1 issu de la loi Larcher de 2007 et là, vous changez totalement les règles du jeu, sans demander l'avis de personne, par un amendement qui n'est même pas signé d'un groupe

politique. Ce n'est pas loyal. Pourquoi ne pas en faire un amendement des rapporteurs, ou du groupe majoritaire ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – La mesure est optionnelle. L'amendement tire les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation du 12 novembre 2015 : « *lorsqu'une entreprise est divisée en établissements dotés chacun d'un comité d'établissement, un accord collectif peut prévoir de répartir la contribution patronale aux activités sociales et culturelles selon les effectifs des établissements et non selon leur masse salariale* ». Cela permet à des sites avec moins de cadres de ne pas être lésés.

Mme Catherine Génisson. – Qui fait la loi ? Est-ce nous, ou bien subissons-nous la jurisprudence de la Cour ?

M. Alain Milon, président. – Sujet intéressant. Lors d'autres débats, nous avions dit que nous n'introduirions pas d'amendement important sans négociation préalable. Personnellement, je ne voterai donc pas cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 215 rectifié.

Article 19

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 682 modifie la règle de calcul des voix des organisations patronales représentatives au sein du fonds paritaire. Ne touchons pas à l'équilibre qui a été trouvé.

Mme Nicole Bricq. – Absolument.

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

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 683 oblige de tenir compte des résultats des élections définies par décret pour établir la représentativité patronale. C'est inutile car la première mesure de l'audience patronale aura lieu à partir de 2017, selon les critères fixés par la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 683.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 983 du Gouvernement porte sur une disposition de l'article 19, sur lequel il a été difficile de trouver un équilibre. Sagesse, en attendant d'entendre les explications du Gouvernement en séance.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 983.

Articles additionnels après l'article 19

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Les amendements identiques n° 309 rectifié et 668 rectifié appliquent aux chambres d'agriculture les règles relatives aux sections syndicales prévues dans le code du travail. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 309 rectifié et 668 rectifié.

Article additionnel après l'article 20

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 684 définit les situations dans lesquelles les CDD d'usage sont requalifiés en CDI. Une négociation est prévue entre partenaires sociaux. Si elle n'aboutit pas, ce sera au Gouvernement de reprendre la main. À ce stade, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 684.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 54 supprime l'article 20 bis par lequel nous abaissons le forfait social. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 54.

Articles additionnels après l'article 20 bis

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 233 rectifié, sur l'éligibilité aux plans d'épargne d'entreprise des titres émis par les sociétés à prépondérance immobilière à capital variable, relèverait plutôt de la compétence de la commission des finances. Avis du Gouvernement sur ce sujet technique.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 233 rectifié.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 981 du Gouvernement prévoit que le rapport sur la responsabilité sociale d'entreprise fasse état des accords collectifs, comme l'a proposé le Cese. Il faudrait peut-être remplacer le mot « impact » par « conséquence ».

Mme Catherine Génisson. – Ce n'est pas tout à fait la même chose.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Nous verrons en séance. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 981.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 687 crée un espace de concertation entre les autorités organisatrices de transports, les entreprises de transport public et les organisations syndicales de salariés. C'est conférer un droit de veto aux syndicats de salariés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 687.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – L'amendement n° 978 du Gouvernement reprend une proposition du Cese : la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement tous les cinq ans portant bilan qualitatif du dialogue social en France. Je suis sceptique. Cinq ans, c'est long... Sagesse.

Mme Catherine Génisson. – D'accord.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 978.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 28

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L’article 28 tel que modifié par notre commission crée un rescrit en matière de droit du travail. Afin de garantir une stabilité pour les entreprises, l’amendement n° 269 prévoit que la réponse de l’administration lui est opposable pendant une durée déterminée qui ne saurait excéder 18 mois. Je propose de le modifier par le sous-amendement n° 1038 qui, au lieu de substituer une période de 18 mois, l’ajoute, en conservant les règles prévues à l’article 28.

Mme Nicole Bricq. – C’est étrange. Nous avions voté une règle générale selon laquelle le silence de l’administration vaut accord après un délai plus court. Ce qui existe déjà est plus favorable aux entreprises que ce que vous proposez.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – C’est un rescrit, il s’agit d’un délai d’opposabilité. Nous conservons le délai fixé.

Mme Nicole Bricq. – Il est curieux d’introduire un rescrit social dans le code du travail. Habituellement, il concerne soit la fiscalité et donc le code général des impôts, soit les cotisations sociales.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Cette mesure figurait dans le projet de loi initial.

Mme Nicole Bricq. – Nous nous abstiendrons.

Mme Catherine Deroche. – J’accepte le sous-amendement : la situation de fait n’est pas modifiée, elle est incluse dans les 18 mois.

Le sous-amendement n° 1038 est adopté.

Mme Catherine Génisson. – Ce que vous adoptez est moins favorable que ce qui existe déjà.

M. Alain Milon, président. – Il faut distinguer le délai de réponse du délai de validité de la réponse.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 269, ainsi modifié.

Article 29

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L’amendement n° 1039 sur les accords-types d’entreprise élaborés par les branches, inspiré de l’amendement n° 391 de Jean Desessard, oblige l’employeur à informer les délégués du personnel sur les choix retenus dans l’application de l’accord-type. Le texte ne prévoyait qu’une information générale du personnel.

Mme Catherine Génisson. – Nous voterons en faveur de cet amendement.

L’amendement de précision n° 1039 est adopté.

Article additionnel après l'article 29 bis

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'amendement n° 173 rectifié *quater* étend aux associations le bénéfice des provisions constituées par les entreprises pour les risques en matière sociale. En cas d'adoption, il devra être modifié pour synchroniser les dates de mise en œuvre avec le texte que nous avons adopté. Le Gouvernement veut limiter le bénéfice aux salariés embauchés à partir de la promulgation de la loi, ce qui exclurait la quasi-totalité des salariés déjà en poste ; ce n'est pas logique. Mettons cet amendement à jour avec le dispositif adopté pour l'ensemble des entreprises.

M. Jean-Noël Cardoux. – N'oublions pas que certaines associations assujetties à la TVA n'accusent pas de taxes sur les salaires, tandis que d'autres paient l'impôt sur les sociétés. C'est extrêmement complexe et difficile à mettre en œuvre.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Par cohérence, un sous-amendement est nécessaire si l'amendement devait être adopté. Sur l'amendement lui-même, sagesse.

Mme Nicole Bricq. – Nous voterons contre.

Le sous-amendement n° 1040 est adopté.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 173 rectifié quater, ainsi modifié.

La réunion est levée à 10 h 35.

La commission examine tout d'abord les amendements des rapporteurs :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 11			
Création d'un régime juridique unique pour les accords de préservation et de développement de l'emploi			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1036	Coordination juridique	Adopté
Article 23			
Parcours contractualisé d'accompagnement et généralisation de la garantie jeunes			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1035	Possibilité pour un organisme autre que la mission locale de mettre en œuvre le parcours contractualisé d'accompagnement	Adopté
Article 28			
Amélioration de l'information fournie par l'administration aux entreprises employant moins de 300 salariés			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1038	Sous-amendement à l'amendement n° 269 visant à préciser la durée d'opposabilité du rescrit social	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 29 Généralisation de la possibilité pour un accord de branche étendu de contenir des accords types à l'attention des petites entreprises			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1039	Obligation pour l'employeur de communiquer au délégué du personnel les choix retenus dans l'application d'un accord-type	Adopté
Article 29 bis Provision pour risque lié à un contentieux prud'homal dans les entreprises employant moins de dix salariés			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1037	Précision juridique	Adopté
Article additionnel après l'article 29 bis			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER			
MM. LEMOYNE, GABOUTY et FORISSIER	1040	Sous-amendement à l'amendement n° 173 visant à élargir le dispositif de provision pour risque prud'homal aux associations	Adopté

La commission adopte ensuite les avis suivants sur les amendements de séance :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 15			
M. GRAND	73	Obligation d'adhésion à un syndicat	Défavorable
M. LABAZÉE	207 rect.	Création du chèque syndical	Défavorable
M. CARVOUNAS	232	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le chèque syndical	Sagesse
M. WATRIN	665	Droit de veto suspensif des représentants du personnel sur les plans de licenciements collectifs	Défavorable
M. CARVOUNAS	231	Obligation de voter lors des élections professionnelles	Défavorable
Article 15 Sécurisation de la mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales au profit d'organisations syndicales			
M. DESESSARD	379 rect.	Indemnisation de l'organisation syndicale lorsque la collectivité reprend un local mis à disposition et ajoute des associations reconnues d'utilité publique	Défavorable
M. WATRIN	667	Obligation de relogement des organisations syndicales	Défavorable
Le Gouvernement	967	Indemnisation de l'organisation syndicale lorsque la collectivité reprend un local mis à disposition	Défavorable
M. DESESSARD	991	Indemnisation de l'organisation syndicale lorsque la collectivité reprend un local mis à disposition	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 16 Augmentation du nombre d'heures de délégation des délégués syndicaux			
Mme BRICQ	352	Rétablissement de l'augmentation généralisée de 20 % des heures de délégation	Défavorable
Le Gouvernement	970	Rétablissement de l'augmentation généralisée de 20 % des heures de délégation	Défavorable
Article additionnel après l'article 16			
M. PATIENT	198 rect.	Réécriture globale des règles de représentativité des partenaires sociaux pour tenir compte des spécificités ultra-marines	Défavorable
Article additionnel après l'article 16 bis			
M. WATRIN	847 rect.	Augmentation du nombre d'heures de délégation des représentants des sections syndicales	Défavorable
Le Gouvernement	972	Rapport du Gouvernement au Parlement sur les discriminations syndicales en France	Favorable
Article 17 Procédure de contestation des expertises demandées par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail			
M. WATRIN	52	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	380	Suppression de l'obligation d'étudier 3 devis pour la désignation d'experts par les IRP	Défavorable
Mme DES ESGAULX	105 rect.	Coordination	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	132 rect.	Coordination	Avis du Gouvernement
Mme DEROCHE	256 rect. bis	Procédure de mise en concurrence pour la désignation d'experts par les IRP	Demande de retrait
Mme DEROCHE	257 rect. bis	Participation du CE à la rémunération des experts désignés par les IRP	Favorable
M. DESESSARD	385	Suppression de la possibilité pour l'employeur de contester le coût prévisionnel de l'expertise demandée par le CHSCT	Défavorable
M. WATRIN	672	Abaissement du délai de recours pour l'employeur contre une décision du CHSCT de recourir à une expertise	Défavorable
M. WATRIN	670	Modalités de recours contre une décision du CHSCT de recourir à une expertise	Défavorable
M. WATRIN	671	Suppression de la possibilité pour l'employeur de contester le coût final de l'expertise	Défavorable
M. MARIE	310 rect.	Suppression de la possibilité pour le CE de prendre en charge les frais d'expertise	Défavorable
M. DESESSARD	386	Suppression de la possibilité pour le CE de prendre en charge les frais d'expertise	Défavorable
Article 18 Formation des acteurs de la négociation collective			
M. WATRIN	53	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CADIC	244 rect.	Suppression de la possibilité pour le comité d'entreprise de financer la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux	Avis du Gouvernement
M. LABAZÉE	311	Suppression de la possibilité pour le comité d'entreprise de financer la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	675	Suppression de la possibilité pour le comité d'entreprise de financer la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	677	Impossibilité d'organiser des formations communes pour les acteurs de la négociation sociale	Défavorable
Mme MEUNIER	170 rect. <i>bis</i>	Formation spécifique à la négociation sur l'égalité professionnelle	Défavorable
Mme BOUCHOUX	423	Formation spécifique à la négociation sur l'égalité professionnelle	Défavorable
Mme CUKIERMAN	678	Formation spécifique à la négociation sur l'égalité professionnelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 18			
M. WATRIN	679	Amnistie des infractions commises à l'occasion de conflits du travail et de mouvements sociaux	Défavorable
M. WATRIN	680	Interdiction des mesures prises à l'encontre du salarié en raison de l'exercice de démarches de revendication ou d'information ou d'actions en justice	Défavorable
Article 18 bis			
Possibilité d'affecter l'excédent du budget de fonctionnement du comité d'entreprise au budget dédié aux activités culturelles et sociales			
M. WATRIN	681	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 18 bis			
Mme GRUNY	215 rect.	Répartition de la subvention destinée à financer les activités sociales et culturelles entre les comités d'établissement d'une même entreprise au prorata du nombre de salariés	Favorable
Article 19			
Ajout du nombre de salariés dans le critère de l'audience fondant la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs			
M. WATRIN	682	Modification de la règle de calcul des voix des organisations patronales représentatives au sein du fonds paritaire	Défavorable
M. WATRIN	683	Obligation de tenir compte des résultats des élections définies par décret pour établir la représentativité patronale	Défavorable
Le Gouvernement	983	Primauté des dispositions légales existantes sur les dispositions de l'article en matière de nombre de voix des organisations patronales au sein des organismes paritaires	Sagesse
Article additionnel après l'article 19			
M. COURTEAU	309 rect.	Application aux chambres d'agriculture des règles relatives aux sections syndicales prévues dans le code du travail	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme CUKIERMAN	668 rect.	Application aux chambres d'agriculture des règles relatives aux sections syndicales prévues dans le code du travail	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 20			
M. WATRIN	684	Définition des situations dans lesquelles les contrats à durée déterminée d'usage sont requalifiés en CDI	Défavorable
Article 20 bis Forfait social à 16 % pour la participation et l'intéressement			
M. WATRIN	54	Suppression de l'article.	Défavorable
Article additionnel après l'article 20 bis			
M. CARVOUNAS	233 rect.	Eligibilité aux plans d'épargne d'entreprises des titres émis par les sociétés à prépondérance immobilière à capital variable	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	981	Obligation pour le rapport sur la responsabilité sociale d'entreprise de faire état des accords collectifs	Favorable
M. WATRIN	687	Création d'un espace de concertation entre les autorités organisatrices de transports, les entreprises de transport public et les organisations syndicales de salariés	Défavorable
Le Gouvernement	978	Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement tous les cinq ans portant bilan qualitatif du dialogue social en France	Sagesse

La réunion est levée à 11 h 30.

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

Jeudi 9 juin 2016

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, et de MM. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

La séance est ouverte à 10 heures.

Union européenne et enjeux du numérique – Audition conjointe avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques

La commission organise une table ronde, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques, sur l'Union européenne et les enjeux du numérique. Sont entendus :

- **M. Bernard Benhamou**, enseignant, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique ;
- **M. Yann Bonnet**, secrétaire général du Conseil national du numérique (CNNum) ;
- **M. Jean-Daniel Guyot**, membre du conseil d'administration de France Digitale ;
- **Mme Martine Lombard**, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;
- **M. David Martinon**, représentant de la France pour la cybersécurité et l'économie numérique ;
- **M. Peter Reuss**, directeur du service économique à l'ambassade d'Allemagne en France.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Mes chers collègues, nous voici réunis pour parler des enjeux numériques auxquels l'Union européenne doit faire face. Ce sujet méritait la mobilisation de trois commissions ; je salue donc Catherine Morin-Desailly – chacun connaît son expertise sur ce sujet, bien supérieure à la mienne – et les membres de la commission de la culture, ainsi que Jean-Claude Lenoir et les membres de la commission des affaires économiques.

Il est aujourd'hui difficile de parler du numérique comme d'un seul sujet. En effet, la révolution qu'il constitue affecte à la fois le fonctionnement des États, la marche des économies et la vie des citoyens eux-mêmes. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'en aborder aujourd'hui trois aspects.

Nous ne parlerons pas de la question de la protection des données. À l'heure du *Big data* et des objets connectés, je pense que nous devrons travailler cette question de

manière approfondie avec la commission des lois et la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Mme Falque-Pierrotin. Nous ne parlerons pas non plus aujourd'hui du droit d'auteur. Comme les membres de la commission de la culture le savent bien, la Commission européenne prévoit de présenter une réforme à l'automne ; il sera alors temps de se pencher sur ce sujet.

Nous aborderons en premier lieu aujourd'hui la difficulté à construire un projet industriel pour le numérique en Europe, afin de lutter face aux géants de l'Internet. Nous entendrons à ce sujet M. Peter Reuss, directeur des affaires économiques à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, ainsi que M. Jean-Daniel Guyot, entrepreneur et membre de France Digitale, organisation qui promeut le développement des *start up*.

Dans un second temps, Jean-Claude Lenoir posera la question de la régulation de l'Internet et des plateformes dans l'Union européenne. Mmes Martine Lombard, membre du collège de l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, et Célia Zolynski, du Conseil national du numérique, nous éclaireront sur ces enjeux.

Enfin, Catherine Morin-Desailly soulèvera une question qui lui est chère, celle de la souveraineté numérique de l'Union européenne et de sa place dans la gouvernance mondiale de l'Internet. J'avais eu l'honneur d'appartenir à la mission d'information que, avec Gaëtan Gorce, elle avait conduit sur ce sujet, et qui nous avait menés jusqu'aux États-Unis, où nous avions eu quelques discussions assez fermes. Elle abordera cette question avec M. David Martinon, ambassadeur chargé de la cyberdiplomatie et de l'économie numérique, et avec M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique.

J'en viens maintenant à notre première grande question : comment bâtir un projet industriel pour le numérique en Europe ?

En introduction de ce sujet, je rappelle que la Commission européenne met en œuvre en 2016 sa stratégie pour un marché unique numérique, qui comporte 16 initiatives législatives réparties en trois piliers : améliorer l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises ; créer un environnement propice et des conditions de concurrence équitables pour le développement des réseaux et services numériques innovants ; maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique.

C'est principalement ce troisième point qui nous intéresse ici. Le 30 juin 2015, le Sénat a adopté une résolution européenne, à l'initiative de Catherine Morin-Desailly et après instruction de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques, en faveur d'une stratégie européenne du numérique qui soit globale, offensive et ambitieuse. Nous appelions notamment à la mise en place d'une véritable politique industrielle en faveur du numérique dans l'Union européenne.

Où en est-on ? Quelles sont les difficultés rencontrées par des entreprises innovantes ? Quels sont les freins à leur développement ? Quels outils peuvent être mis en place pour les aider à devenir des champions européens du numérique ? Monsieur Guyot, vous pourrez certainement nous faire part de votre expérience sur ce sujet et des propositions de France Digitale.

L'Europe ne se borne pourtant pas à la seule action de la Commission européenne ; il y a aussi les États membres. À l'instar du projet français « Industrie du futur »,

plusieurs pays ont bien évidemment entamé une action sur le numérique. C'est notamment le cas de notre grand voisin, l'Allemagne. Sur ce sujet, je vous propose d'écouter M. Peter Reuss.

J'avoue que je me réjouis de cette occasion de mettre en lumière les convergences de vue avec notre voisin d'outre-Rhin. En effet, par le biais du numérique où, pour ainsi dire, la feuille est presque blanche, le couple franco-allemand peut être quelque peu réanimé.

M. Peter Reuss, directeur du service économique à l'ambassade d'Allemagne en France. – Je partage tout à fait, monsieur le président, votre opinion sur cette « page blanche » : il faut d'ores et déjà commencer à travailler ensemble et ne pas rater cette occasion. Je peux à ce propos vous annoncer que la conférence tenue à ce sujet l'an dernier à l'Élysée trouvera son prolongement à Berlin, le 13 décembre prochain, dans une rencontre organisée par le ministère fédéral allemand de l'économie.

Permettez-moi de commencer mon propos par quelques réflexions générales. La mondialisation est un fait qu'on ne peut ignorer. La concurrence est mondiale. Notre compétitivité doit s'améliorer si nous voulons avoir un futur.

Ce que nous appelons l'industrie « 4.0 » nous donne une chance unique de relocaliser la production en Europe. La première révolution industrielle avait permis de produire en masse avec des marges toujours plus grandes et des prix toujours plus bas. Toutefois, à la longue, beaucoup de productions sont parties vers des pays où la main-d'œuvre est moins chère. Ce processus continue : désormais, même le Vietnam devient trop cher et certaines usines sont délocalisées vers la Birmanie.

Après la machine à vapeur, l'électricité et l'électronique, c'est aujourd'hui l'Internet des objets qui bouleverse les processus de production. Il définit une nouvelle organisation des usines, connue sous le nom de « *smart factory* ». Nous avons l'occasion de retrouver les valeurs fondamentales de la manufacture, notamment une production sur mesure, individualisée, tout en conservant les économies d'échelle permises par la production de masse.

La main-d'œuvre et son coût perdent à présent de leur importance grâce à l'introduction de robots dans la production. L'individualisation du produit, face à une production fortement flexible, sera liée à des services haut de gamme. C'est une chance pour le maintien ou le retour de la production industrielle en Europe, ce qui créera des emplois spécialisés et fortement qualifiés.

Voilà pourquoi il faut prendre garde à ne pas perdre des producteurs stratégiques, par exemple de robots, ou encore des *start up*, au profit de la Chine ou de la Californie.

C'est dans ce contexte que s'inscrit notre forte volonté de négocier avec les États-Unis un traité de commerce équilibré et avantageux pour les deux parties. L'Europe ne doit pas perdre le fil et se retrouver ainsi à l'écart. Il ne faut pas laisser d'autres acteurs internationaux instaurer des règles et des normes auxquelles le monde entier devra se soumettre.

Je voudrais maintenant exposer en détail la stratégie numérique du gouvernement fédéral allemand.

La politique industrielle « 4.0 » a été lancée en 2011 dans le cadre de la stratégie *high-tech* du gouvernement allemand. En 2013, l'Académie allemande de technologie, ou *acatech*, basée à Munich, a présenté un programme de recherche et des recommandations. Le ministère de l'éducation et de la recherche a fourni à cette date des fonds de subvention

d'un montant d'environ 120 millions d'euros ; le ministère de l'économie s'est quant à lui engagé à hauteur de près de 80 millions d'euros.

Au sein de cette stratégie, le ministère de l'éducation et de la recherche a défini quatre cibles. D'abord, il faut aider le *Mittelstand*, l'équivalent allemand de vos petites et moyennes entreprises (PME), colonne vertébrale de notre économie, dont nous sommes très fiers.

M. Jean Bizet. – Vous pouvez l'être !

M. Peter Reuss. – Merci ! L'industrie « 4.0 » étant encore un projet de recherche, peu de mesures concrètes peuvent aujourd'hui être prises pour faciliter les décisions d'investissement. Nous avons donc décidé de prendre ces mesures en faveur du *Mittelstand* afin de mieux estimer la durabilité de ces technologies, de faciliter le processus de leur adoption et de pouvoir donner des recommandations pratiques au vu de l'expérience.

La deuxième cible est la création de standards techniques et de systèmes logiciels fiables, efficaces et contrôlables.

La troisième est la sécurité informatique, qui devient de plus en plus importante. Le ministère de l'éducation et de la recherche développe un système de référence, financé par l'industrie et la recherche, pour garantir la sécurité des données.

Enfin, l'intégration de l'informatique dans le processus de production constitue notre quatrième objectif. Cela entraîne aussi des changements importants pour les qualifications des employés, qui devront être élargies. Nous travaillons actuellement sur les contenus de ces qualifications. Les employés doivent pouvoir eux aussi profiter des nouvelles opportunités. Un programme est consacré à cette question, baptisé « Des innovations pour la production, les services et le travail de demain ».

Le travail du gouvernement fédéral se décline en trois volets : l'agenda numérique, la stratégie digitale 2025 et le Livre vert sur les plateformes en ligne.

L'agenda numérique 2014-2017, tout d'abord, a été élaboré par trois ministères fédéraux : le ministère des transports et des infrastructures numériques, celui de l'intérieur et celui de l'économie et de l'énergie. Il a été adopté le 20 août 2014. Il s'applique à la législature actuelle, qui se termine l'an prochain.

Ses trois objectifs principaux sont les suivants : croissance et emploi ; accès et participation, grâce à l'installation étendue de réseaux à haut débit ; confiance et sécurité sur Internet pour la société et l'économie, grâce à l'amélioration de la sécurité et à la protection des services et systèmes informatiques.

Ces objectifs seront appliqués dans sept champs d'action : infrastructures numériques ; économie numérique et travail numérique ; innovation au sein de l'État ; création de la vie numérique au sein de la société ; recherche, éducation, science, culture et médias ; sécurité, protection et confiance pour la société et l'économie ; enfin, dimension européenne et internationale.

La stratégie digitale 2025 du ministère de l'économie doit servir à poursuivre, au-delà de la législature actuelle, le développement de la digitalisation de l'économie et de la société. Elle a été présentée par M. Sigmar Gabriel en mars 2016. Ses aspects principaux sont

la promotion des investissements et de l'innovation, le développement de l'infrastructure et la mise en réseau intelligente. L'importance de cette stratégie résulte des différences qui existent entre les marchés traditionnels et le marché numérique. Se pose la question de la protection des données et de leurs utilisateurs.

Cette stratégie inclut dix points principaux : l'installation d'un réseau de fibre optique en Allemagne ; le soutien aux *start up* ; la coopération entre nouvelles entreprises et entreprises établies ; la création d'un cadre réglementaire favorable aux investissements et à l'innovation ; le développement de l'interconnexion intelligente dans des domaines cruciaux de notre économie ; le renforcement de la sécurité des données et le développement d'une souveraineté informationnelle ; l'offre d'un nouveau modèle commercial pour les PME, les artisans et les services ; la modernisation de l'Allemagne comme site de production grâce à l'industrie « 4.0 » ; l'accès à une recherche de pointe ; l'éducation numérique de la population à tous les âges ; enfin, la création d'une agence numérique comme centre moderne des compétences.

Je terminerai par le Livre vert sur les plateformes en ligne, peut-être plus ciblé, mais qui fait partie de la stratégie globale du gouvernement allemand. Il a été publié il y a seulement quelques jours, le 30 mai 2016. Il a pour objectif d'identifier, de définir et de structurer les enjeux réglementaires, afin d'assurer une concurrence juste, le respect des droits fondamentaux et la sécurité des données. Un Livre blanc, exprimant une politique gouvernementale officielle, sera probablement publié au début de 2017 ; il inclura des propositions concrètes.

M. Jean-Daniel Guyot, membre du conseil d'administration de France Digitale. – Merci, mesdames, messieurs les sénateurs, pour votre invitation. Notre association, assez unique au monde, regroupe la plupart des fonds d'investissement français et environ 800 *start up*. Nous portons leur voix dans le débat public sur les sujets qui intéressent ces acteurs.

Je suis aussi fondateur et président de Captain Train, une *start up* qu'un concurrent anglais vient d'acquérir dans l'une des plus grosses opérations de ce genre à avoir eu lieu en France. Nous vendons des billets de train en Europe et non pas seulement en France. De multiples nationalités européennes sont donc représentées dans notre équipe, qui est dirigée conjointement par un Français et un Allemand.

Les termes « industrie numérique », utilisés dans votre question, me gênent beaucoup. Ils reflètent en effet une image très répandue en Europe de la révolution numérique : il faudrait numériser les industries existantes, ce ne serait qu'une étape dans la vie des vieux géants industriels actuels. Cette image est complètement fausse ; il faut éviter ce piège. Ce n'est en effet pas du tout ce qui se passe, par exemple, outre-Atlantique : de nombreux acteurs apparaissent alors que d'anciens acteurs sont amenés à mourir. C'est ce changement douloureux, mais puissant qu'il faut accompagner le mieux possible.

Deux questions sont en revanche légitimes et peuvent recevoir une réponse. Comment faire, d'une part, pour que des Français prennent leur place dans l'économie numérique en Europe ? Comment faire, d'autre part, pour que l'économie numérique européenne soit forte ?

Sur la première question, je ferai d'abord remarquer qu'il n'y a pas aujourd'hui d'exemple majeur, hormis Blablacar, de nouvelle société française qui soit devenue un géant

européen. La principale raison de cet état de fait est qu'il est extrêmement compliqué de faire grandir son entreprise à l'échelle européenne. En effet, il s'agit d'une multitude de marchés. Dans le cas de Captain Train, nous n'avons pas encore de bureaux en Espagne, en Italie ou en Allemagne, alors que nous vendons des billets dans ces pays, parce qu'il faudrait créer une nouvelle société dans chaque pays. Les législations nationales sont différentes, de même que les contrats de travail, les agences de protection des données, etc. Il n'y a ni contrat de travail européen ni statut de société européen. L'Europe n'a pas complètement fait son travail. Ces obstacles s'ajoutent aux différences culturelles déjà importantes.

Pour répondre à la seconde question, trois grands sujets sont essentiels : la technologie, le financement et les ressources humaines.

Le problème de la technologie, qui était encore problématique il y a dix ou quinze ans, a été réglé. Les États n'y peuvent plus grand-chose. Il n'y a plus de divergence entre les différentes parties du globe quant à l'accès aux technologies nécessaires.

Quant au financement, l'Europe est en train de rattraper ses concurrents grâce à une importante initiative publique. Pourtant, l'enfer est pavé de bonnes intentions : souvent, l'apport massif d'argent public, en France par le biais de Bpifrance, empêche les investisseurs privés de grandir aussi vite qu'ils le souhaiteraient. Les réseaux d'investissement américains, qui se sont construits eux-mêmes, vont aujourd'hui sur le marché européen et les réseaux européens ne peuvent faire le poids face à eux.

Enfin, la question des ressources humaines est extrêmement large, de la législation à la culture du travail. On assiste à une croissance extrêmement rapide des acteurs du secteur : Uber, bien sûr, mais aussi Amazon, qui embauche des dizaines de milliers de personnes chaque mois. Construire ce type de sociétés demande un travail gigantesque de ressources humaines ; or personne n'a cette expérience en Europe. On ne peut faire grand-chose, sinon simplifier le droit du travail, l'unifier à l'échelle européenne et prier pour que nous rattrapions notre retard.

On se congratule beaucoup de la numérisation en cours en Europe, ainsi que du développement de réseaux et de sociétés, mais la situation reste assez mauvaise en comparaison avec les États-Unis ou même la Chine. Le risque d'être complètement « mangés » avant de pouvoir construire des géants de l'Internet existe.

M. Jean Bizet. – Merci, monsieur Guyot, pour ce langage de vérité sans complaisance. Je laisse la parole à nos collègues pour qu'ils vous posent, ainsi qu'à M. Reuss, leurs questions sur le projet industriel pour le numérique en Europe.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je maîtrise mal le sujet, mais j'essaye d'en comprendre les enjeux. M. Guyot a en tout cas confirmé certaines de mes opinions. J'ai sous les yeux la résolution européenne adoptée par le Sénat le 30 juin 2015. Je l'avais votée mais, plus je la relis, plus je regrette ce vote. En effet, si je ne me trompe, le droit de la concurrence européen est plutôt gênant à l'heure actuelle. Nous avons besoin d'investissements collectifs énormes pour faire face aux géants américains du web, les GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon). Les Chinois ont réussi, pour leur part, à s'en protéger. Or le droit européen nous interdit de tels investissements, similaires à ceux consentis pour Airbus. Les 100 milliards d'euros du plan Juncker représentent un saupoudrage permanent. Ai-je raison ?

M. Jean Bizet. – Il faut certes repenser, à l'échelon européen, le droit de la concurrence ; je dois néanmoins rappeler que notre résolution du 30 juin 2015 appelait déjà à le faire !

M. Alain Vasselle. – Ma question s'adresse à M. Reuss. La France légifère actuellement sur le numérique. L'Allemagne a de l'avance en la matière. Notre commission des affaires européennes a récemment adopté une résolution visant à répondre à la question suivante : comment la France et l'Allemagne peuvent-elles, ensemble, peser sur les futures directives européennes sur le numérique ? Il faudrait qu'il n'y ait pas, entre nos deux pays, trop de divergences qui permettraient à l'Union d'aller dans des directions que nous ne souhaitons pas. Selon vous, monsieur Reuss, de telles divergences existent-elles ?

M. André Gattolin. – Des incompréhensions demeurent. M. Guyot ne comprend pas notre définition de l'industrie numérique. Il n'est pas question, bien sûr, de la numérisation des industries traditionnelles ; nous voulons plutôt comprendre comment construire des opérateurs spécialisés dans le numérique, au niveau européen, qui soient de taille conséquente comparés à leurs concurrents nord-américains ou asiatiques. De tels groupes sont très rares en Europe. Or les opérateurs européens ont l'avantage de payer leurs impôts dans nos pays, contrairement à certains opérateurs américains.

Je comprends mal également l'intervention de mon collègue Yves Pozzo di Borgo. Ses réflexions sont exactement reflétées dans la résolution de juin 2015, qu'il critique aujourd'hui !

Les directives européennes sur le numérique vont dans la direction de la création du marché unique numérique. C'est une bonne chose. M. Reuss a posé la question du développement des infrastructures, qui est lui aussi essentiel. De fait, aujourd'hui, une grande partie de la richesse issue du numérique va aux opérateurs américains, qui seront les premiers bénéficiaires du plan Très haut débit français. C'est problématique. La Commission européenne en reste à une approche de marché qui nous limite à l'extrême ; la possibilité d'établir des aides sectorielles est importante pour survivre dans la « vallée de la mort » technologique.

M. Yves Rome. – M. Guyot a bien posé le sujet d'entrée de jeu. Nous sommes devant un nouveau monde et le vieux monde n'en finit pas de finir. Là est la crise face à laquelle l'Europe reste encore impuissante. La gouvernance de l'Internet reste du domaine des grandes sociétés américaines, dont la masse financière dépasse largement celle des États nations. Il y a urgence à travailler sur deux dimensions essentielles.

La première est celle des réseaux, dont on ne parle jamais assez, mais qui commandent les usages. Quelques pépites existent sur le continent européen ? L'Estonie, par exemple, qui a fait la démonstration, certes pour une population de taille modeste, qu'il est possible de numériser l'ensemble des services publics. L'Europe n'a pas aujourd'hui une stratégie suffisamment claire face aux GAFA.

La seconde est celle des usages. Il faut donner la possibilité aux créateurs, tels Blablacar ou Captain Train, de se développer à l'échelle européenne.

Mme Dominique Gillot. – Monsieur Guyot, vous avez évoqué le problème des ressources humaines, mais vous n'avez pas parlé à ce propos de la formation, du vivier des

techniciens et créateurs qui arrivent sur le marché. Notre système de formation est-il suffisant pour préparer les jeunes à ce monde nouveau ou bien ou y a-t-il encore des efforts à faire ?

M. Bruno Sido. – La stratégie numérique de l’Union européenne met l’accent sur les PME. En effet, ces entreprises sont en retard dans ce domaine, particulièrement dans notre pays, même si l’on constate des progrès. Peut-on avoir des précisions sur les dispositifs concrets qui seront proposés aux PME en ce sens ? Le recours au *cloud*, ou nuage informatique, leur permettra de réaliser des économies, notamment en externalisant leur service informatique et en le dématérialisant, mais aussi d’accomplir des calculs à haute performance. Où en est le projet d’un nuage informatique européen ?

M. Marc Daunis. – On ne peut que se féliciter de l’initiative du marché unique numérique. Néanmoins, on peut concevoir cette arrivée du numérique comme une étape du mouvement continu d’évolution des techniques. Nous avons auditionné M. Bernard Stiegler sur les impacts du numérique sur les modes de production et l’organisation sociale. Ne sommes-nous pas face à ce qu’il appelle une « disruption » ?

Selon l’historien des techniques Bertrand Gilles, il est des moments où la société même peut être débordée par une mutation industrielle. Il appartient à nous, politiques, de faire en sorte que ces progrès techniques s’adaptent à notre organisation sociale. En d’autres mots, on sait qu’au cours des vingt prochaines années la vague de l’automatisation va déferler sur le monde ; la redistribution des gains de productivité par les salaires ne suffira plus.

Les modes de travail vont eux aussi évoluer. Nos schémas anciens vont être fondamentalement modifiés. De fait, l’Europe ne constituerait-elle pas la bonne échelle pour permettre l’élaboration d’une nouvelle économie industrielle reposant sur le partage des savoirs ?

M. Peter Reuss – Je n’oserais pas dire que tout va bien entre la France et l’Allemagne, mais je crois que, sur ce point-ci, les ministres de l’économie de nos deux pays, ainsi que le Président de la République française et la Chancelière allemande, se sont mis d’accord pour considérer que ce sujet ne saurait être borné par les frontières nationales et qu’il faut commencer à travailler ensemble. Peut-être avons-nous des traditions et des situations différentes, qui rendent nos deux pays complémentaires, mais cela n’empêche pas un travail commun.

En revanche, je crains que de nombreuses jeunes entreprises françaises ou allemandes oublient de s’intéresser au marché de l’autre pays. Au XIX^e siècle, Siemens et Bosch, quelques années à peine après leur création, s’élargissaient déjà vers la France ; Saint-Gobain, vers l’Allemagne. Aujourd’hui, les *start up* regardent dans leurs villes, leurs pays, ou vers la Californie, mais elles oublient d’aller voir outre-Rhin. Cela n’est pas sain : nous risquons de voir diminuer l’intégration de nos économies.

M. Jean-Daniel Guyot. – Je voudrais répondre à la question relative aux investissements publics européens avant d’aborder celle qui porte sur le nuage informatique européen, puis celle relative à la formation.

L’économie actuelle va clairement beaucoup plus vite qu’auparavant, suivant le modèle du *winner takes all* : le premier à prendre la tête de la compétition emportera tous les marchés. On n’a aucune idée de ce qui va apparaître dans les prochaines années. Il faut être à

l'aise avec cette incertitude. Dans ce cadre, les nations comme l'Europe n'ont en aucun cas la possibilité d'investir de manière assez agile et réactive pour pouvoir jouer un rôle constructif.

Pour ce qui est du *cloud*, vous nous demandez, somme toute, comment l'Europe peut créer un nouvel Amazon. En effet, au-delà de ses activités de vente par Internet, ce géant américain est le leader pour la technologie du *cloud*. Ils sont en train de gagner ce marché à l'échelle mondiale. L'Europe ou la France n'ont aucun moyen d'enrayer cette domination : nous n'avons ni la réactivité ni l'expertise nécessaires. Il faut laisser cela à l'initiative privée. Dès lors, la question à se poser est la suivante : comment favoriser cette initiative et faire en sorte qu'elle soit la plus réactive possible ?

La situation est assez intéressante dans le domaine des ressources humaines et de la formation. L'Europe a une très bonne qualité de formation en master sur l'informatique et, plus largement, sur tous les nouveaux métiers numériques. En effet, ces formations assez généralistes sont souples. J'ai une petite fille de neuf mois ; 70 % des métiers qui l'attendront quand elle aura l'âge de travailler n'existent pas encore. Là encore, il faut être à l'aise avec cette impossibilité de savoir ce qui va arriver.

M. Jean Bizet. – Vous la rassurez !

M. Michel Raison. – Peut-être ne voudra-t-elle pas travailler !

M. Jean-Daniel Guyot. – Peut-être du moins ne passera-t-elle pas son permis de conduire parce que les voitures seront automatiques !

Mme Dominique Gillot. – Selon vous, plutôt que des disciplines spécialisées, il faudrait donc encourager la formation d'un nouvel esprit.

M. Jean-Daniel Guyot. – Absolument ! Aujourd'hui, si l'on est né dans la bonne famille, on peut obtenir la formation nécessaire pour s'adapter aux nouveaux métiers. De la maternelle au collège, malheureusement, on reste dans un cadre assez ancien et inadapté au monde nouveau, ce qui empêche certaines populations d'accéder à ces formations.

Les bonnes initiatives n'arrivent qu'après le bac. À l'école d'ingénieurs où j'ai étudié, on m'a appris la nécessité d'être un manager généraliste plutôt qu'un expert, mais d'une manière trop classique, adaptée à l'industrie ancienne. L'organisation des entreprises change énormément et devient plus horizontale au lieu de la pyramide antérieure. Nous cherchons, quant à nous, dans nos recrutements, des personnes capables de s'adapter.

Enfin, vous avez parlé d'harmonisation du cadre européen du numérique. Certes, mais le numérique n'est qu'un outil utilisé par les entreprises. Ce qui importe plus, c'est l'harmonisation du cadre qui s'applique aux entreprises, qu'elles vendent des sandwiches ou des trajets en covoiturage.

M. Jean Bizet. – La notion d'ouverture d'esprit est bien au cœur de la réflexion sur le numérique. Je laisse maintenant la parole au président Jean-Claude Lenoir, pour introduire la deuxième table ronde de ce matin.

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je suis très heureux d'ouvrir avec vous cette table ronde consacrée à la régulation du numérique en Europe. Mme Martine Lombard, membre du collège de l'ARCEP, nous parlera de ce qui a été accompli et des enjeux à venir. Nous entendrons ensuite

Mme Célia Zolynski, professeure agrégée de droit privé à l'université de Versailles-Saint-Quentin, membre du Conseil national du numérique et du comité de prospective de la CNIL.

L'enjeu de la régulation du numérique est aujourd'hui à la fois central, car le numérique est au cœur de nos sociétés, mais aussi transversal, comme le montre la présence de nos trois commissions réunies ce matin.

À l'heure de la convergence, nous évoquerons également la problématique des réseaux à haut, et maintenant très haut débit, tant il est vrai que, sans ces « tuyaux », la société numérique n'existerait pas. Nous sommes bien sûr très sensibles à cette problématique au sein de la commission que je préside.

À cet égard, le rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de l'Europe numérique pour 2016 vient de paraître. Il suit l'évolution des États membres, notamment en matière de déploiements numériques. Or il signale, comme chaque année, le retard en la matière de la France, placée au seizième rang : notre pays a nettement décroché par rapport à ses grands voisins.

Pourquoi un tel retard, et que fait notre pays pour y remédier ? La configuration de notre marché des télécommunications, avec quatre opérateurs, n'est-elle pas un frein pour des investissements qui devront être massifs ? Le modèle de régulation symétrique mis en place sur la fibre optique est-il incitatif à cet égard ? Quels sont les choix retenus en la matière chez nos partenaires européens et donnent-ils de meilleurs résultats ?

Nous nous interrogerons également sur la problématique de l'accès à ces réseaux. Quel équilibre trouver entre la préoccupation des internautes d'éviter un Internet à deux vitesses qui résulterait d'une multiplication des services dits « spécialisés » ou « gérés », et celle des opérateurs de pouvoir garantir la qualité de certains services ?

Le principe de neutralité de l'Internet impose un traitement non différencié de tous ses utilisateurs. Le projet de loi pour une République numérique, que nous avons adopté au Sénat, renvoie dans notre droit à la définition européenne de ce principe. Vous nous direz quel usage il peut en être fait par le régulateur et par le juge, mais aussi comment les lignes directrices de l'Organe des régulateurs européens, l'ORECE, se positionnent à cet égard.

Voilà, mes chers collègues, les divers sujets que nous pourrons aborder lors de cette table ronde. Je me félicite pour finir de cette initiative inter-commissions, en espérant qu'elle aura des suites sur des sujets qui s'y prêtent comme celui-ci.

Mme Martine Lombard, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). – Je tiens tout d'abord à excuser le président de l'ARCEP, qui ne pouvait se rendre à votre invitation et que je représente donc.

M. Jean Claude Lenoir. – M. Sébastien Soriano est un hôte fréquent et apprécié de notre assemblée et de la commission des affaires économiques !

Mme Martine Lombard. – Dès mai 2015, une table ronde avait été organisée au Sénat sur ce même thème. La résolution que vous avez adoptée le 30 juin 2015, un mois à peine après les annonces de la Commission européenne sur sa stratégie numérique, notait que, en dépit des bonnes intentions affichées, aucune avancée concrète ne figurait dans ces annonces.

Le moment est donc bien venu de tirer un nouveau bilan, car des avancées réelles ont eu lieu depuis. Certes, elles vont plus dans le sens d'un marché unique que d'une politique industrielle volontariste, qui reste largement subordonnée à la capacité de la France et de l'Allemagne de travailler ensemble et de susciter l'adhésion de nos partenaires.

Ce sont là néanmoins des choix politiques qui ne relèvent pas d'une simple autorité indépendante comme l'ARCEP. Nous veillons simplement à essayer d'atteindre au mieux les objectifs qui nous sont fixés par la loi, conformément au droit européen : promouvoir l'investissement et l'innovation, veiller à une concurrence équitable, etc.

Je veux donc récapituler ce qui a été fait depuis un an, y compris les décisions qui attendent encore leurs textes d'application, ce qui est en cours et ce qui, malheureusement, n'est pas encore mûr alors même qu'il s'agit parfois du plus important.

Pour ce qui est fait, je voudrais d'abord saluer l'important règlement sur la protection des données personnelles du 27 avril 2016. Je parlerai un peu plus longuement du règlement du 25 novembre 2015.

Il entend, en premier lieu, introduire un Internet ouvert par des dispositions portant sur trois secteurs : les pratiques commerciales, la gestion du trafic et les services spécialisés. Ce règlement confie aux autorités de régulation nationales le soin de veiller à la bonne application de ces dispositions. On risque donc d'avoir 28 interprétations différentes de ce règlement somme toute assez large. Pour éviter ce problème, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) se voit confier le soin d'établir des lignes directrices ; elles ont été tout récemment soumises à la consultation publique. Elles portent notamment sur la pratique du *zero rating* et sur les conditions dans lesquelles peuvent être créés des services spécialisés. Ces lignes directrices ont déjà suscité des réactions parfois assez vives.

Ce règlement porte en second lieu sur la suppression des frais d'itinérance en Europe. Une baisse très sensible de ces frais a déjà eu lieu au printemps dernier ; leur suppression est quant à elle subordonnée à l'adoption de textes d'application, qui seront cruciaux pour déterminer la portée effective de cette mesure.

J'en viens à ce qui est en cours, c'est-à-dire aux domaines où la Commission a déjà publié des propositions de règlement ou de directive. La révision de la directive sur les services audiovisuels ne concerne pas l'ARCEP. En revanche, nous sommes attentifs à la proposition de règlement relatif à la livraison transfrontalière de colis. Elle tend à créer des obligations spécifiques qui peuvent être assez sensibles pour l'opérateur de service universel, notamment en matière de tarifs des frais terminaux pour la distribution de colis en provenance d'autres États membres. Par ailleurs, une proposition de règlement a été tout récemment publiée, visant à contrer les pratiques dites de « *geoblocking* », consistant à interdire aux non-résidents de faire des achats sur des sites marchands d'un pays donné.

J'en viens au projet de quatrième « paquet Télécom ». Il sera déposé en septembre prochain, sous forme de proposition de règlement ou de directive. Nous savons d'ores et déjà qu'il portera sur cinq points.

Un premier point, assez essentiel, concernera la connectivité. Nous espérons qu'il respectera le principe du « mieux légiférer », c'est-à-dire qu'il préservera les capacités d'action à l'échelon national. En effet, les réseaux s'inscrivent dans des réalités physiques qui

diffèrent d'un État à l'autre. Alors que le récent rapport de la Commission sur ce sujet situe la France dans le fond de la classe, pour des raisons circonstancielles d'ailleurs, il semble que cette révision du cadre réglementaire devrait s'inspirer du modèle français de cadre symétrique pour le développement de la fibre optique FttH et imposer des obligations à tous les opérateurs. On peut aussi espérer que cette proposition admette la nécessité de fonds publics, tels ceux qui passent, en France, par les réseaux d'initiative publique (RIP), et même assouplisse quelque peu le contrôle des aides d'État en la matière.

Le deuxième point de ce « paquet Télécom » concerne le spectre. Dans ce domaine, l'urgence est d'harmoniser les calendriers de libération des fréquences, notamment dans la bande des 700 MHz, où la France et l'Allemagne ont ouvert la voie.

Le troisième point est le périmètre du cadre réglementaire. Le moment paraît en effet venu de soumettre à des réglementations identiques des services similaires, quelle que soit la nature du fournisseur. Je pense notamment à Skype ou à WhatsApp.

Le quatrième point a trait au service universel. Le moment ne serait-il pas venu d'y inclure l'accès à l'Internet à haut débit ? Faudrait-il étendre à tous les opérateurs les dispositions favorisant l'accès des handicapés au réseau ?

Enfin, le cinquième point concerne les questions institutionnelles. Il est probable que cette proposition va accroître le rôle et les moyens de l'ORECE. Il pourrait notamment être amené à rendre systématiquement des avis sur les problèmes qui se posent et les solutions possibles préalablement à chaque initiative législative de la commission.

J'en viens à ce qui n'est pas encore suffisamment mûr pour une initiative européenne, alors même que l'Union constitue l'échelle optimale pour traiter ces problèmes. Je parle là bien sûr de la régulation des plateformes. La notion même de « plateforme » comprend un large éventail de modèles : moteur de recherche, magasin d'applications, comparateur de prix, etc. Tous ont pour point commun de créer une forme de relation entre des utilisateurs et des contenus ou services développés par des tiers.

De nombreuses définitions en ont été proposées : il est dès lors assez remarquable que la dernière communication de la Commission renonce à les définir. La définition la plus opérationnelle à ce jour est celle donnée dans le projet de loi pour une République numérique.

Il existe un consensus pour reconnaître qu'il ne serait possible de traiter au mieux cette question qu'au niveau européen, face aux géants américains que sont les GAFA, sans même mentionner les géants asiatiques tels Baidu ou Alibaba. Certes, il est possible de poser à l'échelon national un principe de loyauté des plateformes à l'égard des consommateurs, comme le fait le projet de loi pour une République numérique. Néanmoins, comme l'a relevé l'ARCEP dans son avis, on ne peut guère aller au-delà en l'état, car une réglementation purement nationale risquerait d'être facilement contournée et pénaliserait surtout les plateformes françaises comme Blablacar ou Le Bon Coin.

Le Conseil d'État a par ailleurs souligné d'éventuels problèmes de compatibilité si l'on étendait cette protection, au-delà des consommateurs, aux professionnels, qui en ont pourtant bien besoin. Être victime d'un déréférencement brutal peut représenter un désastre pour une PME !

Malheureusement, il n'existe encore de consensus européen ni sur la nécessité d'une régulation spécifique des plateformes ni *a fortiori* sur les formes qu'elle pourrait prendre. Plus d'une dizaine d'États, emmenés par le Royaume-Uni, sont vigoureusement hostiles à une régulation spécifique des plateformes. Nous avons noté avec intérêt le Livre vert du ministère allemand de l'économie, publié le 30 mai dernier, qui souligne que la situation de certaines plateformes est proche du monopole. Il demande si les outils existants du droit de la concurrence suffisent et annonce des solutions concrètes dans un prochain Livre blanc. Les préoccupations allemandes semblent sur ce point très proches de celles de la France.

La Commission européenne, quant à elle, semblait encore récemment partagée entre une approche horizontale et une approche verticale. Dans sa communication du 25 mai, elle semble trancher en faveur d'une approche sectorielle verticale et met en avant des mesures d'autorégulation, par exemple pour lutter contre les contenus haineux ou assurer la protection des mineurs par l'instauration de codes de bonne conduite. Selon la Commission, au moins un point nécessite une réglementation : la nécessité d'une concurrence équitable, pour des services similaires, entre les opérateurs de télécommunications et ce qu'on appelle les « services par contournement », ou « *over the top* » (OTT). Cela devrait être inclus dans le prochain « paquet Télécom ».

Il reste que, même dans une approche fondée, comme le propose la Commission, sur le traitement pragmatique des problèmes, il faut se doter des outils nécessaires pour détecter ces derniers et les analyser, afin de pouvoir ensuite les traiter, si nécessaire. Il me semble donc que la proposition du Conseil national du numérique (CNNum), consistant à promouvoir un système de notation des plateformes, permettrait de mieux connaître ces problèmes et de mettre une certaine pression sur les acteurs. Nous la jugeons donc intéressante.

Enfin, l'année 2017 sera à mon sens déterminante pour nombre de ces chantiers. Je me réjouis à cet égard de ce que le président de l'ARCEP présidera l'ORECE l'an prochain.

Mme Célia Zolynski, professeur agrégée de droit privé à l'université Versailles-Saint-Quentin, membre du Conseil national du numérique et du comité de prospective de la CNIL. – Merci de m'accueillir, mesdames, messieurs les Sénateurs, pour ce rapide panorama des propositions qui, selon le CNNum, doivent être portées au niveau de l'Union européenne afin de penser la régulation de l'économie numérique et, plus spécifiquement, dans le prolongement des propos tenus à l'instant, une régulation efficiente des plateformes.

Ces plateformes jouent, au sein de l'économie numérique, un rôle de prescripteur, qui conduit à s'interroger sur leur encadrement. Si le principe de leur régulation ne fait plus de doute, il convient de mieux penser les approches régulatoires à retenir, la portée de la régulation ou encore les instruments permettant sa mise en œuvre.

S'agissant de ces approches, deux méthodes existent, toutes deux poussées par le Parlement européen dans sa résolution de janvier 2016. La première, uniforme et transversale, vise à consacrer un principe de loyauté pour toutes les plateformes. Elle peut être complétée par la seconde, l'approche en silo, déjà évoquée par Mme Lombard.

La portée de la régulation doit concerner à la fois les rapports entre plateformes et consommateurs et les rapports entre plateformes et professionnels, compte tenu du rôle acquis

par des infomédiaires qui se sont transformés en points d'entrée sur le marché, et pour éviter tout phénomène de dépendance à leur égard.

S'agissant des instruments de la régulation, enfin, les législateurs et régulateurs souhaitent se doter d'instruments d'observation du trafic, des données, des outils de quantification des pratiques, du marché et de son évolution. Or ces instruments font défaut à l'heure actuelle. Le CNNum a donc proposé la création d'une agence européenne de notation de la loyauté, qui prendrait la forme d'une plateforme appuyée sur un réseau ouvert de contributeurs et fonctionnant selon une logique participative.

Cette proposition présente un intérêt multiple : elle permettrait de rendre accessibles, *via* une plateforme, des signalements de pratiques contraires à la loyauté, remontant des associations de consommateurs, des acteurs de l'Internet citoyen, des consommateurs et utilisateurs, voire des entreprises ; ces informations pourraient agir sur la réputation des plateformes et assurer la promotion des acteurs les plus vertueux, en leur permettant de faire de la loyauté un avantage compétitif ; elles pourraient être prises en compte par les investisseurs, publics et privés, à l'image des informations relatives à la responsabilité environnementale.

Une convergence de vues paraît émerger, aujourd'hui, en Europe sur ces différents points.

En France, la vision a été portée au travers de différents travaux et votes parlementaires – je pense notamment au projet de loi pour une République numérique.

Mais elle est partagée par différents États membres, comme l'illustre un récent rapport de la Chambre des lords britannique.

Bien que le Royaume-Uni soit réputé pour sa position libérale en matière de régulation de ces pratiques, ce rapport se prononce en faveur de la création de règles sectorielles très fortes, visant à réguler certains marchés, notamment celui de l'hôtellerie. Il met l'accent sur la nécessité de promouvoir une plus grande transparence, au bénéfice de l'information du consommateur dans sa relation avec les plateformes. Il propose de porter la composition d'un panel d'experts chargés d'objectiver les pratiques.

Cette vision paraît également, en certains points, partagée par la Commission européenne. En attestent les communications récentes – rappelées par Mme Lombard – sur la promotion du commerce électronique dans l'Union européenne, sur « les plateformes en ligne et le marché unique du numérique : opportunités et défis pour l'Europe » ou encore sur les plateformes collaboratives.

Il ressort de ces textes, qui prolongent la consultation publique lancée par la Commission européenne à la fin de 2015, que celle-ci a bien dressé la liste des problèmes : asymétrie informationnelle et déséquilibre contractuel, manque de transparence, risque de discrimination dans les rapports entretenus par les plateformes avec les consommateurs, mais également avec les professionnels.

La Commission semble se montrer favorable à une régulation portant sur ces deux types de rapports. Elle propose de promouvoir une meilleure transparence des pratiques, ce qui mérite d'être salué. Le consommateur serait ainsi mis en capacité de faire un choix éclairé, par le contrôle des risques de biais et de manipulation.

Pour cela, la Commission entend réformer l'acquis. Elle porte une approche par silo, consistant, par exemple, à encadrer différemment les plateformes à but lucratif et les plateformes acteurs de l'économie du partage. Elle propose aussi de réaliser une revue globale de l'acquis, notamment en adaptant sa législation sur les pratiques commerciales déloyales. Enfin, elle propose de renforcer le respect de la réglementation en encourageant une approche *ex post* visant à réformer les structures de règlement alternatif des conflits, sans évoquer la nécessité de garantir la portabilité pour éviter l'enfermement des écosystèmes captifs.

Outre ces réformes portant sur la réglementation, la Commission souhaite s'appuyer sur d'autres leviers de régulation, ces instruments de *soft law* et bonnes pratiques à promouvoir ayant été rappelés.

Cette approche croisée de la régulation et de la co-régulation doit être encouragée. Pour autant, elle n'est pas suffisante, en raison de son caractère assez réactif.

Il est essentiel que l'Union européenne porte une véritable stratégie proactive numérique, d'autant que l'inertie dont elle a fait preuve jusqu'à présent – on constate beaucoup d'effets d'annonce et de réformes réactives – tranche avec la stratégie très active mise en œuvre par les États-Unis, depuis 50 ans, sur le sujet.

Cette absence de stratégie d'envergure européenne tient à l'absence de structure dédiée à la construction d'une vision à l'échelle européenne. Les idées émanant des collectifs informels sont insuffisamment récupérées, tandis que les informations remontant du lobbying classique, des grandes plateformes ou des *start up*, parce qu'elles portent des intérêts particuliers, ne permettent pas une approche suffisamment transversale pour servir de base à la construction d'une politique industrielle pour l'Union européenne.

Dès lors, il faut de toute urgence structurer des réseaux de réflexion au niveau européen, créer de véritables courroies de transmission entre les autorités de l'Union européenne et les écosystèmes numériques pour porter de nouvelles propositions, de nouvelles visions et des solutions innovantes en vue de la fondation d'une véritable politique industrielle européenne. Ces réseaux doivent être structurés autour d'une interface avec l'écosystème numérique, comme le propose le commissaire européen Günter Oettinger.

M. Jean Claude Lenoir. – Je laisse sans tarder la parole à nos collègues.

M. Bruno Sido. – L'article 19 du projet de loi pour une République numérique, dont je suis rapporteur, tend à poser, pour la première fois dans notre droit, le principe de neutralité de l'Internet. D'autres articles du texte visent à donner les pouvoirs à l'ARCEP de mettre celui-ci en œuvre, en renforçant ses pouvoirs d'enquête. Quel usage l'ARCEP entend-elle faire des nouveaux instruments qui lui ont été octroyés pour assurer cette neutralité ?

M. Marc Daunis. – Sans doute ai-je formulé ma question de manière trop imprécise, mais je n'ai pas vraiment le sentiment d'avoir reçu une réponse. Je rebondirai donc sur l'intervention de Mme Zolynski pour clarifier mon interrogation.

Réguler, c'est orienter en fonction d'enjeux et d'objectifs, donc anticiper une évolution que l'on souhaite précisément obtenir grâce à cette régulation.

Je ne reviens pas sur mes propos concernant la modification radicale des modes de production et l'impact majeur des techniques sur la société. Mais pensez-vous qu'une vision se dégage, au niveau européen, sur ce que pourrait être cette nouvelle économie industrielle ?

Comment mener une politique industrielle sans une telle vision ou, à tout le moins, sans perception des éléments structurants fondamentaux de l'économie du futur ? Quels sont, selon vous, ces éléments fondamentaux ?

Pour ma part, j'estime que seul un leadership européen nous permettra de répondre aux défis des dix ou vingt prochaines années.

M. Yves Rome. – Au risque de me répéter, je voudrais souligner les efforts déjà accomplis au niveau européen.

Je tiens également à revenir sur la question importante de la régulation des plateformes. Celle-ci laisse entrevoir une autre problématique : celle de la toute-puissance des GAFA et, en particulier, du pillage des fiscalités nationales.

L'explosion des échanges par Internet conduit à un assèchement des prélèvements opérés par les États pour assurer le bien-vivre ensemble sur leur territoire. Nous voyons là les prémisses d'un dispositif, à l'échelle européenne, au moins, pour tenter de réguler des pratiques qui, aujourd'hui, ne le sont pas et mettent à terre nos économies à une vitesse exponentielle.

Par ailleurs, nous déplorons l'absence d'opérateurs nationaux, voire européens, pour le déploiement des réseaux sur nos territoires. L'Europe doit avoir la volonté de créer des champions européens, capables de participer à la compétition internationale.

Dernier point – peu évoqué à ce jour –, comment l'Internet des objets influence-t-il l'ensemble des bouleversements économiques et qui vont compléter la totale disruption de nos organisations actuelles ?

Mme Martine Lombard. – Avant de répondre à ces questions, je voudrais revenir sur le retard de la France. Il est vrai que nous sommes à la seizième place - sur vingt-huit ! –, ce qui n'est certes pas une bonne chose en soi, mais cela s'explique tant par la méthodologie employée dans l'étude de la Commission européenne que, paradoxalement, par le volontarisme français en matière industrielle.

Le rapport qui a été mentionné mesure la connexion, non pas à 100 Mbits/s, mais à 30 Mbits/s. Cela change tout ! Les autres États se différencient de la France par l'utilisation du câble et la montée en débit du cuivre. Or la France utilise peu le câble, qui se rénove assez vite et qui a rapidement un débit descendant supérieur à 30 Mbits/s. En revanche, la France fait preuve d'un grand volontarisme sur le développement de la fibre optique, la technologie actuellement la plus performante – elle assure un débit non seulement descendant mais aussi ascendant supérieur à 100 Mbits/s – et a même quelque avance en ce domaine. Nous pourrions donc passer, dans quelques années, directement du fond de la classe au premier rang !

Je me réjouis de cette « dynamique positive », pour reprendre l'expression de la Commission.

L'inscription dans la loi de la neutralité de l'Internet, en phase avec le règlement européen de 2015, constitue un autre motif de satisfaction. L'ARCEP appliquera ce principe dans une démarche la plus cohérente possible par rapport aux autres autorités de régulation nationales, afin que les opérateurs nationaux ne soient pas pénalisés et que nos consommateurs ne soient pas mieux ou moins protégés que d'autres.

Nous nous réjouissons aussi que des pouvoirs d'enquête supplémentaires, un peu sur le modèle de ceux dont dispose l'Autorité de la concurrence, nous soient confiés. À l'heure actuelle, nous arbitrons des litiges entre opérateurs, mais nous aurons besoin de moyens supplémentaires lorsqu'il nous faudra assurer la neutralité de l'Internet. Face aux consommateurs assez démunis, nous aurons à chercher les moyens par nous-mêmes de vérifier ce que disent les uns et les autres.

La question de la suppression des frais d'itinérance est subordonnée à un prochain acte d'exécution de la Commission européenne concernant le *fair use* – on l'attend en décembre. L'ambition affichée est bien de permettre à tout Européen d'utiliser son téléphone n'importe où en Europe, mais nous voulons éviter le *roaming* permanent, qui voit un consommateur français acheter l'abonnement là où il est le moins cher possible en Europe pour ne l'utiliser qu'en France.

Il faut donc établir les limites d'un usage raisonnable. Tout est pour l'instant très ouvert, mais celles-ci devraient probablement s'établir autour de 35 ou 40 jours.

S'agissant de l'intérêt de l'Internet des objets, l'ARCEP s'efforce de promouvoir l'innovation et de rester neutre. Nous venons de lancer une expérimentation sur l'usage des fréquences de la bande 900 MHz, pour l'Internet des objets.

Mme Célia Zolynski. – Dans quelle mesure penser une politique industrielle impose de bâtir une vision stratégique européenne du numérique ? Je ne saurai répondre à cette question fondamentale en si peu de temps. Il semble toutefois important de mettre l'accent sur la nécessité impérieuse de construire un modèle qui soit propre à l'Union européenne, et non dicté par les grands opérateurs du marché, même s'ils peuvent être associés à la démarche. Le modèle européen en tirerait probablement un second souffle, économique, social, voire politique avec l'émergence de ces nouveaux modes de régulation.

Comment bâtir cette vision ? Il faudrait mettre en place des courroies de distribution, un ensemble de conditions ou de lieux permettant les échanges entre États membres, entre les différentes entités nationales chargées de co-élaborer les stratégies numériques – le CNNum et d'autres autorités administratives indépendantes, ainsi que leurs homologues européennes –, mais également avec le milieu économique, la société civile et le monde de la recherche. Voilà effectivement très longtemps que les États-Unis s'appuient sur de tels échanges pour penser leur vision à très long terme du numérique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir MM. Bernard Benhamou et David Martinon pour évoquer le sujet de la souveraineté, question qui recouvre toutes les autres.

Notre collègue Jean Bizet signalait précédemment que le thème de la souveraineté émergeait enfin. Effectivement, nous avons eu, pendant longtemps, une vision presque angélique du monde de l'Internet et de ses potentialités de croissance illimitées, mais l'affaire Snowden et les révélations de captations massives de données nous ont fait prendre conscience que l'Internet était devenu un terrain d'affrontement mondial, sur lequel nous, Européens, étions largement distancés. Alors que les États-Unis se sont dotés, dès les années 80, d'une législation leur permettant d'accéder au leadership, et que les Chinois et les Russes s'inscrivent dans la même démarche, nous demeurons très passifs, en France et en Europe, et regardons les trains passer.

Nous ne partons pas de rien, car nos travaux nous ont permis d'arrêter plusieurs orientations nécessaires à la préservation de notre souveraineté : un régime exigeant de protection de nos données à l'heure du *Big data*, du *cloud* et de l'Internet des objets ; une régulation offensive de l'écosystème numérique, qui questionne notamment les dispositions fiscales, régule les plateformes et les moteurs de recherche, analyse les nouveaux modèles d'affaires ; la construction d'une stratégie industrielle forte pour que nos entreprises puissent émerger et survivre ; enfin, une diplomatie numérique puissante permettant de peser dans la gouvernance mondiale de l'Internet et y défendre nos valeurs.

Est-il encore temps de maîtriser notre destin numérique ? Avons-nous encore les capacités de reprendre en main notre destin numérique pour peser dans la gouvernance mondiale mais aussi être les acteurs et non pas des simples consommateurs de ce monde numérique avec son potentiel de croissance ?

Qu'en est-il de notre avenir ?

M. Bernard Benhamou, enseignant, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique. – Les pistes d'action que je vais défendre aujourd'hui différeront quelque peu des lamentations que l'on entend habituellement, en France et en Europe, au sujet du numérique.

Un événement passé au départ presque inaperçu, mais qui est pour moi l'acte fondateur d'une doctrine européenne de la souveraineté numérique, notamment sur les données, a été le coup d'arrêt donné par Yves Bot, procureur français à la Cour de justice de l'Union européenne, au *Safe Harbor*, un projet de traité transatlantique qui permettait à 4 000 entreprises américaines de traiter les données des citoyens européens sur le continent américain en respectant la législation européenne. Malheureusement, le traité a depuis été remplacé par le *Privacy Shield*, au terme d'une renégociation *a minima* de la Commission européenne que je regrette.

À ce titre, je tiens à saluer les efforts entrepris par l'Allemagne, notamment l'homologue de la CNIL, le BfDI, qui, avec d'autres pays, réclame le traitement sur le sol européen des données concernant les citoyens européens. L'enjeu ici porte sur la protection, non pas uniquement de données des citoyens, mais aussi de celles des entreprises – secrets industriels, propriété intellectuelle.

On sait aujourd'hui que des mesures de régulation peuvent avoir un impact sur la protection de la vie privée, qui est l'épine dorsale de la confiance sur Internet aujourd'hui, mais aussi peuvent aider à développer un écosystème européen dans ces domaines.

Car exiger, comme le fait le BfDI, le traitement de ces données européennes sur le sol européen, c'est aussi un moyen de stimuler les *datacenter* – ces immenses « fermes » de données – et les expertises et les savoir-faire locaux, et donc de limiter la déperdition à travers les États-Unis.

Il n'y a pas de déterminisme dans les technologies, et nous pouvons agir, surtout en n'étant pas neutres. D'ailleurs, sur la régulation des plateformes, mes homologues américains du Département d'État ont plutôt tendance à considérer que nous n'existerons qu'une fois que nous aurons un potentiel industriel, et, parlant de leurs plateformes, que nous sommes simplement jaloux d'eux – le président Obama lui-même a parlé de cette jalousie –,

refusant de voir dans les réactions des Européens l'expression de valeurs morales ou l'affirmation de principes.

Comme cela a été signalé à plusieurs reprises, nous nous trouvons à un moment clé.

Pendant une vingtaine d'années, l'Europe s'est fourvoyée en matière de technologies, ce qui a conduit, par exemple, à la désintégration brutale, en cinq ans, d'un géant européen du mobile comme Nokia. D'autres entreprises aussi importantes, dans le secteur de l'automobile, de l'énergie ou de la santé, pourraient subir le même sort.

Il nous faut donc faire ce que nous n'avons pas osé faire jusqu'à présent, de peur, souvent, de susciter des mécontentements dans d'autres secteurs : flétrir les domaines clés.

Dans le domaine des technologies, les Américains font preuve d'un interventionnisme extrême. Qui ne connaît pas l'étroite relation entre le domaine militaire, la recherche, l'industrie traditionnelle et l'économie numérique aux États-Unis ne peut comprendre le phénomène de la Silicon Valley. Non, ces sociétés ne sont pas toutes nées dans des garages du seul génie de leur créateur ! Elon Musk, dont on parle tellement, remarquable personnage au demeurant, fait l'impasse sur tous les contrats fédéraux et les contrats d'États qui lui ont permis de développer ses différentes activités.

Nous ne devons donc pas avoir la main qui tremble dans ce domaine, après le coup de tonnerre qu'a constitué, pour la régulation, la fin du *Safe Harbor*, et devons agir dans les domaines que nous considérons comme cruciaux.

Je pense notamment au secteur de la santé, avec les objets connectés, pas seulement tous les gadgets qui concernent la forme ou le bien-être, qui n'auront été que d'humbles précurseurs, mais aussi les outils de diagnostic, d'accompagnement et de suivi des pathologies. Le contrôle à distance des paramètres de santé permettra, par exemple, de désengorger les laboratoires et les hôpitaux, comme cela se constate déjà au Royaume-Uni.

Notre parcours de soin ne prend absolument pas en compte ces dimensions, ni les applications médicales ni les objets connectés. Sans aller jusqu'à valider la prévision extrême de Vinod Khosla, le fondateur de Sun Microsystems, pour qui 80 % des médecins pourraient être remplacés par les technologies à l'avenir, il faut savoir que la pression économique des acteurs prudentiels – les assurances – sur la prévention et le suivi à distance sera telle, à l'avenir, qu'elle affectera la structuration des organismes de soin, qui devra être complètement modifiée.

Si nous ne voulons pas entrer dans un système individualisé à l'extrême, avec la fin de cette solidarité du *in solidum* – pour le tout – nous devons créer un modèle européen - on peut imaginer qu'il s'inspire du modèle Blablacar, l'unique licorne française à ce jour ! Pour un pays de 65 millions d'habitants, une seule société non cotée valorisée plus de 1 milliard d'euros, c'est une véritable anomalie.

La construction d'un tel modèle européen exige de la confiance et des modèles innovants. Il est par ailleurs essentiel de s'appuyer sur nos principes et valeurs pour créer ces technologies, car s'il s'agit de contrebalancer une hégémonie et de lutter contre des abus de position dominante. Il s'agit aussi de construire le tissu de la société européenne future. Ces technologies ne visent pas, comme par le passé, tel ou tel secteur, mais tous les secteurs, et grâce soit rendue à Maurice Lévy d'avoir inventé le terme d'Uberisation : chacun est

conscient que des secteurs même éloignés des nouvelles technologies peuvent être remodelés de l'intérieur, détruits de l'intérieur du fait de l'introduction de ces technologies.

Pour cela, un axe franco-allemand doit être établi autour de la préoccupation exprimée par Sigmar Gabriel lors d'une récente visite à Paris : nous devons être présents là où les normes et les standards de demain sont élaborés ; sinon, nous n'exissons plus ! C'est toute la leçon de l'affaire Snowden, qui a prouvé que la *National Security Agency* (NSA) ne se contentait pas d'écouter les conversations, mais qu'elle modifiait les technologies pour les fragiliser – ces *back doors* qui ont suscité tous ces débats entre Apple et le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) – et les corrompre.

Si nous ne veillons pas à ce que la demande de telle ou telle agence de sécurité ne corrompe pas les technologies, nous ne pourrons pas nous plaindre quand nous utiliserons de véritables tours de verre.

Je plaide depuis très longtemps pour un traité transatlantique fort, qui intégrerait les préoccupations en matière de neutralité, présentes dans nos discussions européennes il y a déjà quelques années, mais également les questions d'altération de la confiance, ce que nous appelons, dans notre jargon, le pilier du temple. La perte de confiance pourrait effectivement déboucher sur une maladie systémique de l'Internet, certains utilisateurs finissant par refuser d'utiliser ces technologies de crainte qu'elles ne deviennent dangereuses pour eux.

Au-delà des secteurs les plus importants pour l'avenir, j'ai cité la santé, l'énergie, les réseaux électriques intelligents, les objets connectés permettant la maîtrise de la consommation comme Nest aux États-Unis, je suis également favorable à une démarche active dans le secteur des transports. La voiture sans pilote, par exemple, que l'on pensait irréalisable voilà quelques années, paraît désormais pouvoir être créée dans un horizon de temps relativement proche. Or nous accumulons beaucoup de retard sur ce dossier.

Nous devons sortir des pratiques traditionnelles de saupoudrage en matière technologique et investir sur quelques axes stratégiques que l'Europe et la France devront développer. Sans cela, nos géants seront désintégrés les uns après les autres. Uber n'aura été que le premier exemple.

On parlait de *rating* : les plateformes dont nous discutons, et desquelles il faut effectivement exiger la plus grande transparence, sont effectivement capables de devenir hégémoniques tous secteurs confondus, agriculture, voyage, usines ! Nous devons être là où sont les enjeux, ce qui suppose des choix, mais cela n'a jamais été fait !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Sur la réforme de la gouvernance mondiale de l'Internet, singulièrement de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), pouvez-vous nous dire ce que nous pesons réellement dans les différentes instances mondiales ? Sommes-nous là où s'élaborent les protocoles et les normes ?

M. David Martinon, ambassadeur en charge de la cyberdiplomatie et de l'économie numérique. – Le temps me manque pour réagir à tous les propos que je viens d'entendre.

La gouvernance de l'Internet est très distribuée en fonction des sujets. La gouvernance dite technique – c'est-à-dire portant sur les noms, adresses et protocoles – est du ressort de l'ICANN, une société de droit californien à but non lucratif créée en 1998 et du

ressort du juge de la cour supérieure du comté de Los Angeles. Nous sommes donc très loin du domaine intergouvernemental, de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) !

Au départ, l'administration Clinton I souhaitait organiser ce qui, jusqu'alors, avait été fait de manière artisanale par les fondateurs d'Internet, un groupe de professeurs travaillant au sein de différentes universités californiennes, UCLA, Stanford, Santa Barbara. Le travail notarial consistant à recenser, inventorier et mettre à jour les paramètres d'Internet a donc été confié dès le départ à une entité multi-parties prenantes. Nous sommes dans les années 1994, 1996, quand les internautes sont moins nombreux que les utilisateurs du minitel...

Cette structure, dans laquelle étaient représentés tous les acteurs qui faisaient Internet, entendait donc leur ressembler. Si l'on excepte les débuts d'Internet, avec la création de l'Arpanet par des chercheurs très proches de l'armée, très vite, l'histoire d'Internet a échappé aux États, étant avant tout une aventure d'ingénieurs, d'entrepreneurs, de professeurs, d'utilisateurs.

Cette organisation a pourtant la particularité d'avoir été placée sous la tutelle du Département du commerce américain. Cette tutelle existe toujours, même si son emprise diminue, au sens d'une supervision d'un certain nombre de procédures dans la gestion notariale que j'évoquais.

Les révélations d'Edward Snowden, au milieu de l'année 2013, ont contraint les États-Unis à bouger.

Quelques mois plus tard, plusieurs dirigeants mondiaux se rendent compte que leur téléphone portable a été piraté, la présidente Dilma Rousseff laisse éclater sa colère à la tribune des Nations unies et les acteurs techniques d'Internet expriment, pour la première fois, non pas un *mea culpa*, mais une volonté de prendre leur indépendance, au nom de la nécessité de rassurer les utilisateurs quant à la neutralité et la crédibilité des instances de gouvernance de l'Internet.

Le président de l'ICANN de l'époque saisit l'occasion pour le faire échapper à la tutelle américaine. En soi, il s'agit d'une fraude intellectuelle, l'ICANN n'ayant rien à voir avec les programmes de surveillance de la NSA, au contraire de l'*Internet Engineering Task Force*, qui, elle, a été infiltrée par des ingénieurs américains payés par le public et par le privé dans le but de veiller à ce que les sous-comités chargés de ces questions de standards d'encryption ne soient pas trop regardants.

Toujours est-il que, dans ce contexte, l'ICANN se crée de l'espace pour avancer et, Mme Rousseff intensifiant ses efforts diplomatiques, les États-Unis annoncent une transition un mois avant la conférence Netmundial de San Paolo.

Cette transition, nous l'avons souhaitée et y avons beaucoup travaillé, notamment pour ce qui est de l'appel des décisions du conseil d'administration de l'ICANN. Nous avions favorisé la notion d'assemblée générale, pour rééquilibrer les pouvoirs au sein de l'ICANN, mais cela ne correspond ni à la culture de l'Internet, celle de l'ouverture totale, ni au droit californien : il n'y a pas de *membership* ; tout le monde peut être accrédité, il suffit de payer son billet d'avion. La France a formulé des propositions et a obtenu beaucoup d'avancées. Pour autant, elle a indiqué, lors de la dernière réunion au Maroc, il y a trois mois, que le compte n'y était pas, même si elle ne s'opposait pas à la transmission de la proposition

préparée par la communauté de l'ICANN aux autorités américaines pour examen et éventuelle validation.

Notre position est alignée sur celle des Brésiliens, des Argentins, de certains pays d'Afrique, mais elle s'inscrit aussi dans la lignée des positions chinoises, russes et vénézuéliennes. Peu d'Européens sont sur la même ligne.

Nous faisons le constat que, dans cette réforme, les parties prenantes non gouvernementales sont parvenues à marginaliser les États, lesquels se retrouvent avec un pouvoir et une capacité de recours limités par les autres ou par rapport aux autres.

Le modèle multi-parties prenantes tel qu'évoqué dans les conclusions du sommet – *on equal footing* – n'est pas celui de l'ICANN. Nous voulions l'égalité de droits et de prérogatives, mais nous obtenons moins, nos amis américains étant parvenus à contrôler la négociation, malgré nos efforts et malgré la coalition d'États que j'ai décrite.

La proposition est actuellement examinée par le Département du commerce des États-Unis et le Congrès est saisi. Ted Cruz, opposé depuis le début à cette transition, tente de rassembler des soutiens pour faire adopter une loi qui interdirait au Département du commerce d'approuver la réforme. J'ai néanmoins le sentiment que la décision restera celle de l'exécutif et que la réforme aboutira, étant précisé que le contrat liant le Département du commerce à l'ICANN expire le 30 septembre et pourra difficilement être renouvelé au-delà de janvier 2017... Le président Obama n'a-t-il pas dit, s'agissant de l'Internet, « *we own this thing* » ? Nous possédons l'Internet, autrement dit, nous sommes tellement bons que nous contrôlons tout !

Le Congrès devrait donner son avis dans les deux mois. Attendons de voir !

M. Yves Rome. – Comment l'Europe réagit-elle ? Vous n'avez évoqué que des alliés extra-européens... Cela tendrait à prouver l'absence totale de volonté politique européenne à cet égard !

M. André Gattolin. – Dans cette quasi-épreuve de force – selon le président de l'ICANN, il devait y avoir une double structure installée en Suisse, mais tout cela a évolué – nous nous retrouvons éternellement bloqués, car les pays européens ne nous suivent pas, de peur d'une balkanisation de l'Internet. Mais nous savons aussi, pour avoir auditionné M. Pierre Bellanger, fondateur d'Orbus, dans le cadre des travaux de la commission des finances, qu'une société française peut se faire sortir, du jour au lendemain, de certaines plateformes américaines, avec à la clé une perte de 15 % de chiffre d'affaires.

J'ai des exemples de plus petites sociétés qui, pour des raisons d'identité de noms, se font sortir des plateformes Google. Le système n'a donc rien d'ouvert, et certains ont une véritable capacité juridique à bloquer tout développement.

M. Bernard Benhamou. – Étant libéré de toute obligation de réserve liée à mes anciennes fonctions, je me permets d'évoquer l'ICANN, dont la particularité est d'être un monstre bureaucratique, ayant engendré une débauche de moyens autour de son fonctionnement, multipliant son budget par trente. Une campagne récente de dépôt de nouveaux noms de domaines, contraignant les acteurs à effectuer des dépôts dits « défensifs », lui a ainsi permis de recueillir une somme pharamineuse. L'inertie du système est telle qu'il

n'y a pas de nouvelles extensions, à l'instar des grands succès historiques que furent « .org », « .net » ou « .info ».

Cette structure, aux décisions opaques, s'oriente donc tout droit, du fait de son financement, vers un fonctionnement de type CIO ou FIFA, ce qui est très regrettable – voyez l'issue du dossier controversé de l'extension « .xxx » !

C'est en ce sens que l'on peut parler de fraude, et pas seulement au sens intellectuel !

Par ailleurs, je fais le pari que les États-Unis ne se départiront jamais de leur fonction ultime de contrôle, l'IANA, l'*Internet Assigned Numbers Authority*, sur laquelle ils ont la mainmise. Ils trouveront une rustine juridique.

L'ICANN n'avait rien à voir avec les pratiques dénoncées dans l'affaire Snowden, d'où cette question : l'attention n'a-t-elle pas été trop portée par les Européens sur l'ICANN, en laissant dans l'ombre des ingénieurs appartenant en apparence à de grandes sociétés américaines, mais qui en réalité faisaient et défaisaient les technologies sur ordre de la NSA ?

Pour mémoire, Edward Snowden travaillait officiellement pour Booz Allen Hamilton...

M. David Martinon. – Je nuancerai ce propos.

Le secteur doit s'autoréguler et l'ICANN, qui est désormais une organisation dirigée par le secteur privé, a de nombreux défauts à corriger. C'est l'intention, et nous avons formulé des propositions pour une politique de lutte contre les conflits d'intérêts et pour que l'organisation soit la plus diverse possible.

Aujourd'hui, 80 % des personnes qui y travaillent et dirigent des comités sont soit anglo-saxonnes – Américains et affidés –, soit détentrices d'une *green card* ou employées de Facebook ! Telle est la réalité d'Internet !

L'intention initiale du lancement d'une nouvelle campagne de noms de domaines était louable : celle-ci visait effectivement à briser l'ultra-domination du « .com » – cela n'a pas fonctionné – et à instiller une autre logique. Certains noms de domaines présentent un réel intérêt, surtout avec l'ouverture du marché chinois.

Le plus grand succès, c'est le « .xyz » : cela ne veut rien dire et on en compte 5 millions... Et ce n'est rien par rapport au « .com » ! Tous les « points » correspondant à des logiques de marketing comme « .bio », « .paris » ou « .archi » sont à étudier.

Enfin, je ne crois plus au risque de balkanisation. Celle-ci existe de fait puisque des pays comme la Chine – ou la Russie – ont réussi à créer leur propre Internet national et n'ont plus besoin de supplanter l'ICANN. Et ils ont la technique pour filtrer depuis le reste du monde vers la Chine...

M. Bernard Benhamou. – Comment éviter que d'autres affaires Snowden viennent nous confronter à notre vulnérabilité ? C'est le questionnement que nous devons avoir pour l'avenir. Or, si nous ne sommes pas présents sur le plan industriel, notre capacité de réplique juridique et technique sera pratiquement nulle.

Être présents dans les organismes qui créent les technologies et qui les valident, créer nos propres normes, comme le GSM en d'autres temps, qui pourraient devenir mondiales, cela nous renvoie à la difficulté de créer des entreprises de taille internationale. Hier, sur la « French Tech », un journaliste critiquait ce défaut d'ambition : la France n'a qu'une licorne, une autre est en devenir sur les réseaux d'objets connectés, Sigfox. Ce n'est pas assez.

Nous devons rééquilibrer la situation, développer une contrepartie, avec des fonds européens de taille européenne, comme ce fut le cas pour le secteur médical américain, financé par *venture capital*, sans quoi nous finirons en simple colonie numérique des deux autres continents.

La séance est levée à 12 h 20.

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français

La commission entend M. Bruno Foucher, président de l'Institut français.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Bienvenue à M. Bruno Foucher, président, ainsi qu'à Mme Anne Tallineau, directrice générale déléguée de l'Institut français. Vous avez été nommé en Conseil des ministres le 13 janvier dernier pour succéder à M. Denis Pietton décédé en décembre dernier, et qui avait lui-même récemment succédé à M. Antonin Baudry, rapidement démissionnaire.

L'Institut français a été créé en 2010, après une réforme à laquelle le Sénat a largement participé, pour être l'opérateur-pivot de l'action culturelle extérieure de la France. M. Louis Duvernois – dont je vous prie d'excuser l'absence – et Mme Claudine Lepage sont sénateurs des Français de l'étranger et suivent plus particulièrement l'Institut français. Chaque année, M. Duvernois, qui est notre rapporteur pour avis sur les crédits de l'action culturelle extérieure, nous fait état de la baisse continue de la subvention pour charges de service public qui vous est allouée sur le budget de l'État.

L'Institut français, qui devait être le fer de lance de notre politique culturelle extérieure, a dû revoir ses ambitions à la baisse, resserrer ses priorités, rechercher des financements alternatifs auprès de mécènes, de collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Six ans après sa création, il nous semble utile de faire le point. Quel bilan tirez-vous de la création de l'Institut ? À quels enjeux fait-il face ? Chaque fois que notre commission se déplace à l'étranger, elle prend soin de rendre visite à l'Institut français.

M. Bruno Foucher, président de l'Institut français. – Merci pour votre accueil. Ambassadeur au Tchad, puis en Iran pendant de nombreuses années, j'ai beaucoup apprécié la diplomatie parlementaire, notamment celle menée par le Sénat en Iran. Dans ce pays, je ne recevais pas beaucoup de visites, et celles de vos collègues ont enclenché un courant d'échanges politiques. Après un déplacement effectué par deux sénateurs des Français de l'étranger, il y eut la mission complexe conduite avec succès par M. Marini, puis une visite de MM. Legendre et Reiner. Enfin, le président du Sénat et celui de la commission des affaires

étrangères sont venus pendant plusieurs jours, illustrant l'évolution de nos échanges avec l'Iran sous le président Rohani. Bref, je sais trouver au Sénat des oreilles attentives, des conseils et du soutien.

J'ai été nommé en janvier, en effet, dans des conditions dramatiques, après la disparition de M. Pietton, qui était un collègue que je connaissais de longue date, et un diplomate de haut vol. J'ai pris la présidence de l'Institut français dans un contexte international très mouvant, tout particulièrement dans les zones où nous opérons prioritairement : Europe, Afrique, Moyen-Orient... J'ai toujours été persuadé que la culture était un complément indispensable du politique et de l'économique pour faire valoir les atouts considérables de notre pays et lui faire jouer un rôle à sa mesure. En Iran, renouer des relations politiques a favorisé un retour spectaculaire de nos opérateurs économiques. C'est le moment de cimenter cette relation par des échanges culturels. Les Iraniens le demandent, et cela favorisera l'évolution de ce pays vers une attitude coopérative.

Vu de l'étranger, la culture est sans doute emblématique de notre pays. C'est notre façon de vivre, notamment, qui attire et fait de la France la première destination touristique mondiale. En 2015, la sympathie exprimée pour la France frappée par le terrorisme s'adressait largement à la patrie des arts, qui favorise la liberté, et en particulier la liberté d'expression. Notre dimension culturelle est notre miroir à l'étranger. Lors des récentes inondations, la presse étrangère se préoccupait beaucoup du sort du Louvre et du musée d'Orsay.

Il est vrai que nous avons un périmètre d'action privilégié : l'aire francophone. Il y a 274 millions de francophones dans le monde. Selon la Secrétaire générale de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), ils pourraient être 750 millions à l'horizon 2060 : l'aire d'influence du français égalerait alors celle de l'anglais – langue maternelle. Le français est la huitième langue la plus parlée dans le monde, la deuxième langue la plus influente et la quatrième langue d'affaires. Il y a 115 millions d'apprenants du français dans le monde.

Nous disposons d'un réseau qu'on nous jalouse : 160 services culturels, 97 instituts français disséminés sur les cinq continents, 813 alliances françaises, 494 établissements français scolarisant plus de 350 000 élèves dans 136 pays. Nous avons des opérateurs très actifs dans le domaine de l'audiovisuel et de l'enseignement du français. Ce maillage très fin nous permet de déployer une diplomatie d'influence. On parle volontiers de *soft power*, un concept élaboré par un politologue américain et que, personnellement, je conteste, car le *soft power* n'a de sens que couplé au *hard power* et, dans ces expressions, c'est le mot *power* qui compte. Nous ne cherchons pas à convaincre les autres de penser comme nous ! Notre diplomatie d'influence consiste à introduire dans le débat mondial notre façon de nous exprimer. En développant les échanges, la diversité, le métissage et la pluridisciplinarité, nous favorisons la tolérance, ce qui s'inscrit dans l'héritage des Lumières. Tel est l'ADN de l'Institut français – aux antipodes d'une logique de domination de l'autre.

Pour être en ordre de bataille, il nous faut un opérateur stratégiquement bien orienté, opérationnellement efficace, institutionnellement reconnu et politiquement soutenu. Le réseau culturel français et nos partenaires internationaux attendent de nous que nous fassions connaître notre culture, nos créations, nos artistes et nos industries culturelles, que nous fassions aimer notre langue et que nous promouvions nos idées et nos valeurs partout dans le monde.

L’Institut français est en ordre de marche, après une année 2015 difficile du point de vue de la gouvernance : trois présidents se sont succédé, avec une présidence intérimaire très bien assurée par Mme Tallineau. La situation est en train d’évoluer. Après trois ans de négociations, une convention d’entreprise a été signée avec les partenaires syndicaux en août 2015, ce qui a permis d’apaiser le climat social au sein de l’établissement. Il me semble que l’épisode du non-rattachement du réseau culturel est derrière nous. L’Institut travaille désormais à son projet stratégique, en discussion avec les tutelles, afin d’élaborer un contrat d’objectifs et de moyens (COM) – le précédent était échu en 2013 – dont le Parlement devrait être saisi prochainement.

Ce COM réaffirmara notre mission de valorisation internationale de la création artistique et intellectuelle et des industries culturelles et créatives, de promotion de la langue française et de soutien au dialogue des cultures. Bien sûr, nous devrons disposer des moyens nécessaires ! L’Institut français est l’instrument français de la diplomatie culturelle, et son unique acteur pluridisciplinaire. La transversalité est notre force, puisqu’elle nous permet de favoriser le décloisonnement culturel et donc la créativité.

Si le principe d’universalité de notre réseau n’a pas été remis en cause, la baisse de nos moyens nous conduit à recentrer progressivement notre action sur des zones géographiques privilégiées. Alors que le précédent COM comportait des actions prioritaires dans 78 pays, le prochain ramène ce chiffre à une quarantaine. Il s’agit de grands pays prescripteurs, de pays émergents ou néo-émergents, de pays d’Afrique et des rives Sud et Est de la Méditerranée. Nous avons l’intention de contractualiser avec ces pays prioritaires pour y encadrer l’action de l’Institut français pendant les années à venir, afin de mieux la planifier. Pour les autres pays, nous définissons des zones où nos interventions seront mutualisées. Enfin, tous les autres pays conservent naturellement l’accès à l’ensemble de nos missions de conseil et de nos plateformes et outils informatiques et numériques.

Nous continuerons d’accorder une attention particulière à l’Afrique, où la coopération culturelle, historique, mérite d’être valorisée à la hauteur des enjeux que représente le continent. À Bamako, Ouagadougou ou ailleurs, nous continuerons à monter des manifestations malgré la dégradation des conditions de sécurité.

En France, nous souhaitons être un partenaire incontournable pour les collectivités territoriales. Vingt-sept conventions sont signées, pour un montant total de 1,1 million d’euros, que nous avons commencé à revisiter. Je me suis rendu à Bordeaux et à Lyon et dois aller dans les Hauts-de-France et à Nantes. L’objectif est de concentrer nos interventions sur des actions stratégiques pour éviter le saupoudrage.

Après le grand succès de la Nuit des idées au Quai d’Orsay l’an dernier - 8 000 inscrits, 12 000 connexions Internet - nous souhaitons renouveler l’expérience, mais en la sortant du Quai d’Orsay. L’événement aurait lieu le dernier jeudi du mois de janvier 2017, dans de nombreux lieux culturels en France, notamment à Paris, et à l’étranger. Le thème serait « un monde commun ». Je compte proposer au Président du Sénat d’accueillir un événement au Palais du Luxembourg. Il y en aura sans doute aussi à Sciences-Po et à l’École normale supérieure. La couverture médiatique sera mondiale : les différents lieux qui l'accueilleront simultanément dialogueront et communiqueront grâce aux techniques numériques.

Les saisons croisées, que vous connaissez bien, sont une spécialité de notre maison. L’année France-Corée, lancée en mars dernier, a été marquée par la venue de Mme

Park à Paris. C'est une saison qui englobe pas moins de 400 événements. Nous allons lancer le 16 décembre 2016 à Bogotá la saison croisée France-Colombie. Déjà, plus de 200 événements sont programmés ou labellisés. Les prochaines saisons croisées doivent avoir lieu avec Israël en 2018, avec la Roumanie en 2019 et avec le Qatar en 2020. Nous sommes en train de réfléchir à cette programmation. Trop souvent, l'Institut est prévenu après coup et la saison annoncée ne recoupe pas toujours des intérêts économiques clairement affichés, ce qui complique notre recherche de moyens financiers auprès des entreprises pour monter ces opérations coûteuses – en moyenne 3 millions d'euros, voire plus. L'Inde, l'Iran, l'Australie, l'Indonésie ou le Nigéria intéresseraient sans doute davantage nos mécènes.

En octobre prochain, nous serons invités d'honneur à la Foire du livre de Francfort, la plus grande au monde. Cela fait 28 ans qu'il n'y a pas eu d'événement culturel majeur avec l'Allemagne ! Or il existe entre les jeunes générations des deux pays un déficit de communication, qui concerne aussi la traduction et la lecture et qu'il faut combler en resserrant nos liens académiques et culturels.

Nous allons continuer, à la demande du ministère des affaires étrangères, de développer notre offre numérique. Nous construisons une plateforme numérique, *IF360*, qui donnera à des publics du monde entier accès à la production culturelle française.

Nous sommes présents à Cannes chaque année. Cette fois, douze films que nous avions cofinancés avaient été sélectionnés. Notre programme « la Fabrique des cinémas du monde » est très apprécié : dix réalisateurs du monde sont formés pendant une dizaine de jours sous l'autorité d'un grand cinéaste – cette année, c'était Jia Zhangke. Ce sont les cinéastes de demain, et 70 % d'entre eux trouvent à Cannes des producteurs. Signalons aussi notre présence à la Biennale d'architecture de Venise, où nous sommes l'opérateur du pavillon, même si cette année nous n'avons pas eu de prix.

En tout, l'Institut mène environ 3 500 projets par an (qui représentent 8 000 mandatements), répartis comme suit : 24 % en Asie, 15 % dans l'Union européenne, 12 % en Amérique, 7 % dans la zone DAOI, 5 % dans la zone ANMO et 6 % en France. Les arts de la scène concentrent 23 % de nos crédits, les arts visuels 15 %, le livre et le débat d'idées 15 %, le cinéma 12 % et les projets pluridisciplinaires 15 %. Nous terminerons l'année 2016 avec les ateliers du réseau, qui constituent une formation pour nos agents : le 16 et le 17 juillet, nous les réunissons à la Villette sur le thème « la culture à l'épreuve des bouleversements du monde ». Vous êtes tous invités !

Toutes ces activités nécessitent des moyens. Nous sommes très dépendants de la subvention versée par l'État, qui représente 75 % de nos 40 millions d'euros de recettes. Or elle a baissé, en cinq ans, de 21,5 %. Et nous avons d'importants coûts fixes. En particulier, nous devons nous acquitter jusqu'à fin 2017 d'un loyer élevé car le bâtiment loué en 2010 dans le cadre d'une logique de rattachement du réseau, est surdimensionné pour nous. Du coup, nos crédits d'intervention ont diminué de 34 % en moyenne. Pour les arts de la scène, la baisse atteint 50 %. Nous nous voyons contraints d'écrêmer nos aides, de réduire nos zones géographiques d'intervention, à telle enseigne que nous nous demandons s'il existe vraiment une volonté d'avoir une politique d'influence. J'ai signalé au ministre des affaires étrangères que si la baisse se prolongeait, nous devrions sacrifier des secteurs entiers de notre activité. En effet, les grands lieux prescripteurs sont souvent coûteux.

La subvention du ministère des affaires étrangères est dix-huit fois plus élevée que celle du ministère de la culture, qui sera notre deuxième tutelle à partir du mois de juillet.

Nous souhaitons que cette deuxième tutelle nous soutienne davantage. Parmi les autres sources de financement, il y a le mécénat. Le programme des saisons capte une très grande partie des libéralités que nous obtenons dans ce cadre. Mais tous les acteurs sollicitent les mêmes entreprises. Aussi devons-nous prévoir pour elles des contreparties. Le mécénat contribue aussi à quelques programmes ponctuels, comme celui de la Villa Kujoyama, c'est-à-dire l'ancienne villa Claudel, rénovée dans les années 1990, où nous recevons chaque année quatorze lauréats. Nous allons valoriser ce programme en montrant au public français la production qui en résulte, en association avec la Villa Médicis et la Casa Velázquez. Nous sommes en conversation avec Orange, qui dit vouloir développer son mécénat en Afrique.

Nous développons notre recherche de financements européens grâce à une cellule dédiée. Mme Mogherini a fait des déclarations sur la politique culturelle qu'elle voudrait construire en marge de la politique diplomatique dont elle est chargée au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Nous avons obtenu un premier succès en remportant en 2016 un appel d'offres de la Commission à propos d'un programme d'éducation à l'image appelé CinEd. Cela nous apportera environ 540 000 euros sur deux ans.

Nous travaillons aussi, à la demande du réseau, au développement des cours de français en ligne. C'est un projet d'avenir, que je présenterai demain en conseil d'administration. Il existe encore d'autres pistes que je suis en train d'explorer, comme les plateformes de financement participatif – ou *crowdfunding* – dont la rentabilité ne me paraît pas évidente, ou les contrats d'*offsets*. J'ai également suggéré la création d'un club des amis de l'Institut français, qui regrouperait quelques entreprises susceptibles de nous aider.

Au total, nous restons très dépendants des subventions que nous obtenons de l'État, et nous craignons qu'elles ne continuent de diminuer. Nous avons été l'opérateur culturel le plus pénalisé au cours des cinq dernières années.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ce panorama très large de l'actualité de l'Institut français et de ses enjeux. Notre commission a confié à Mme Lepage et M. Duvernois un travail sur la francophonie.

Mme Claudine Lepage. – Le chiffre de 750 millions de francophones en 2050 est très optimiste, même si l'appétit pour l'apprentissage du français est palpable dans nombre de pays. On observe en effet un recul de la langue française en Afrique, où les langues nationales le remplacent progressivement. À nous d'être vigilants ! La création de l'Institut français et l'accumulation des difficultés financières ont transformé la nature de notre réseau. En Europe, les instituts français, qui étaient des lieux de rencontre et d'animation culturelle, ont souvent été vendus. Les manifestations culturelles se tiennent désormais hors les murs, ce qui n'attire pas le même public. Pourtant, à Florence, des solutions ont été trouvées pour conserver l'institut en le rentabilisant. L'introduction du numérique dans les instituts français est bienvenue. Ainsi, *Culturethèque* donne un large accès à notre culture et à nos magazines. Ne pourrait-on créer des synergies avec d'autres pays francophones ou européens ? Il y a eu des tentatives, qui n'ont pas toutes été couronnées de succès. Pourtant, cela dégagerait des économies. Quand le COM nous sera-t-il présenté ?

M. Jacques Gosperrin. – Vous avez été en poste dans des pays complexes. Dans un monde en guerre, dont les fondements démocratiques sont fragilisés par la violence et l'obscurantisme islamistes, quel rôle l'Institut français donne-t-il au rayonnement culturel de la France ? Est-ce d'abord un rayonnement de la culture ou un rayonnement de la France ? Quel est le budget moyen d'une manifestation comme les expositions Picasso en Inde ou

Soulages à Berlin ? Comment en mesurez-vous la réussite ? Ne faudrait-il pas renforcer le rayonnement de notre culture à l'intérieur de nos frontières par des quotas de chansons françaises à la radio ou de films français à la télévision ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Où s'opère le choix des pays avec lesquels nous organisons des années croisées ? L'idée d'une année croisée avec le Qatar, par exemple, peut susciter des questions. Le Sénat avait modifié la loi de juillet 2010 pour que l'Institut français prenne bien en compte les actions de coopération décentralisée. Comment les relayez-vous ? Comment l'Institut français épaulé-t-il la venue en France d'artistes étrangers ? Souvent, les musiciens que nous invitons sont bloqués par des barrages administratifs arbitraires. Je ne veux pas opposer un type de culture à un autre, mais vous êtes présents à Cannes ou à Venise et absents à Visa pour l'image, où se rencontrent des milliers de photographes, ou à Babel Med, où se rencontrent des milliers de musiciens. Le but est de faire du lien pour fabriquer de la société pacifiée. Pour cela, Cannes et Venise ne suffisent pas.

Mme Françoise Laborde. – Nous voyons vos établissements lors des déplacements organisés par nos groupes d'amitiés. Il est donc très intéressant de vous entendre. Votre lettre de mission est longue et les moyens vous manquent. Vous passez de 78 pays à 40 : selon quels critères ? Vos choix vont-ils favoriser l'apprentissage du français ? Ne pourriez-vous pas déménager dans des locaux moins onéreux ? Quant au Qatar, tout a été dit ; si des parlementaires participaient aux commissions concernées, ils auraient pu intervenir.

Mme Christine Prunaud. – Nous nous interrogeons sur certains de vos partenaires, comme l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Comment intervenez-vous dans la coopération décentralisée ? Vos projets sont riches et intéressants, mais qui les choisit ? Membre du groupe de travail sur la gouvernance du football, je m'interroge sur le choix du Qatar. Celui d'Israël est bienvenu, mais il faudrait aussi une saison France-Palestine... Quel est le montant de votre loyer ? Sur l'audiovisuel et le cinéma, le Gouvernement doit vous donner plus de moyens.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je suggère que notre commission se dote d'une vision synthétique de la politique culturelle de l'Union européenne. À force de réductions de crédits, c'est la question de l'existence même de l'Institut français qui est posée. Pouvez-vous nous donner des précisions sur son budget ? Quelle est la part du mécénat ? Celle des crédits d'intervention ? Des fonctionnaires sont-ils mis à sa disposition ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Sur les questions budgétaires, je vous renvoie au rapport de M. Duvernois.

M. Jean-Pierre Leleux. – Votre exposé nous a touchés. Nous sommes sensibles à vos difficultés financières car nous sommes très attachés à la présence de la langue et de la culture françaises dans le monde, qui précèdent le développement des relations politiques et économiques. Nous serons donc vigilants. L'audiovisuel et le cinéma sont de puissants vecteurs de diffusion culturelle. Comment confortez-vous leur pénétration à l'étranger ? Vous n'avez pas évoqué vos homologues. Les instituts Goethe, Cervantès ou Confucius, le *British Council* sont-ils confrontés aux mêmes difficultés que l'Institut français ? Vous font-ils concurrence ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Comment participez-vous à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ? Quelle est la part des femmes parmi les bénéficiaires de votre soutien ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Coopérez-vous avec France Médias Monde ? La requête de M. Bonnecarrère est bienvenue. Nous organiserons une table ronde sur le sujet à la rentrée, avec la commission des affaires européennes.

M. David Assouline. – La France a une originalité, qui a parfois été vécue comme un handicap : la laïcité. Vous efforcez-vous de la promouvoir ?

M. Bruno Foucher. – Nos homologues sont dans une situation différente. Un article récent montrait bien comment le *Goethe Institut*, dont les moyens sont en hausse de 11 %, se fixait des priorités en Afrique et appelait la France à travailler de concert avec lui pour contrer l'expansion chinoise. Quant au *British Council*, il agit sur un périmètre plus large que le nôtre, mais ses moyens sont en constante augmentation – alors même que la situation de l'anglais n'est pas comparable à celle du français. L'*Institut Cervantès*, dont j'ai rencontré la direction à Madrid récemment, reçoit une subvention de 70 millions d'euros pour 73 implantations : je n'y ai pas senti de détresse budgétaire.

Mme Mogherini a publié récemment un document stratégique relatif à la politique culturelle européenne, sur lequel j'ai alerté le cabinet du ministre car il me semble comporter des idées très avancées quoique juridiquement fragiles : création de maisons européennes, nomination de conseillers culturels européens dans les grandes représentations européennes... Pourtant, la coordination entre les instituts européens fonctionne bien. Je crois que l'idée est de contrebalancer le rôle politique délicat que la Commission doit jouer dans certains pays.

La rédaction du COM a pris du retard. C'est regrettable, d'autant que je n'ai toujours pas, non plus, de lettre de mission. Il sera soumis au Parlement à l'automne, après des discussions avec la direction du Budget qui s'annoncent difficiles.

Oui, le numérique est le moyen de toucher un très grand public, et nous développons nos plateformes, parmi lesquelles *Culturethèque*, *IFprofs* ou *IFcinémas*.

Le budget d'un évènement comme la « Nuit des idées » est faible : il suffit de trouver un site et des intervenants. De telles initiatives sont indispensables pour construire du dialogue et dissiper les tensions que l'actualité met en lumière.

Les années croisées sont décidées au plus haut niveau : nous ne faisons que prendre acte du choix et le mettre en œuvre. Le Qatar avait ainsi été proposé par le président Sarkozy.

Nous avons des conventions de coopération décentralisée avec 27 collectivités territoriales, principalement des grandes villes, des communautés urbaines ou des régions. Nous apportons 50 % du financement à une programmation décidée par une commission mixte, sur la base d'axes stratégiques.

Nous avons eu un prix à Marseille, comme à Babel Med. Nous sommes aussi présents à Bamako pour la photographie ou au Festival triennal de la danse, nous y promouvons des artistes étrangers. Nous organisons régulièrement des « focus » en invitant sur un lieu prescripteur des professionnels, pour qu'ils y rencontrent des artistes.

Notre budget est de 40 millions d'euros, tout compris. La subvention de l'État s'élève à 27 millions d'euros, après une baisse de 7,5 millions d'euros en cinq ans. Notre loyer, jusqu'à fin 2017, est d'environ 3 millions d'euros : nous sommes installés à 130 dans un lieu prévu pour 196 personnes. Nous cherchons une solution avec d'aide d'une agence.

Nos crédits d'intervention s'élèvent à 24 millions d'euros, et nos crédits de personnel, à 11 millions d'euros – sachant que le travail de nos collaborateurs est en large partie constitutif de nos interventions.

L'audiovisuel n'est pas dans notre périmètre. Quant à notre branche cinéma, elle nous coûte peu et génère de bonnes retombées dans les médias. Il serait dommage d'avoir à la sacrifier, car elle suscite un dialogue avec des pays très variés. Déjà, 128 réalisateurs de 76 pays sont passés par notre « Fabrique des cinémas du monde », et certains ont déjà acquis de la notoriété. France Médias Monde est partenaire de tous nos évènements. La laïcité est une de nos préoccupations. La liberté d'expression est, par exemple, l'une des conditions pour organiser une année croisée. Je ne dispose pas de chiffres sur l'équilibre entre hommes et femmes, mais je sais déjà que ce sera l'un des indicateurs du COM à venir.

Mme Anne Tallineau, directrice générale déléguée de l'Institut français. – Sur six ou sept directeurs, la grande majorité sont des femmes. Aussi cette préoccupation est-elle au cœur de beaucoup de nos choix.

Il existe une multiplicité d'acteurs s'occupant de la francophonie : l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), l'OIF... Cela nuit peut-être à la lisibilité de notre action. Nous cherchons à donner à l'Institut français une réelle plus-value sur le sujet, autour de trois axes : promouvoir une image moderne de la langue française, développer les dispositifs de formation et d'apprentissage innovants, et soutenir l'action du réseau. Nous promouvons aussi la politique bilingue ou multilingue.

Le réseau ne nous ayant pas été rattaché, les fermetures d'instituts culturels sont l'affaire du Quai d'Orsay. Cela ne nous empêche pas d'avoir une activité européenne prononcée. Le Fonds de soutien franco-allemand d'action culturelle en pays tiers soutient certains de nos projets bilatéraux en Europe ou ailleurs.

Mme Maryvonne Blondin. – Et le TAFTA ?

Mme Anne Tallineau. – Vous avez évoqué Babel Med. La politique de coopération de l'Institut français, issu de Culturesfrance, lui-même issu de l'Association française d'action artistique (AFAA), est historique. Vous connaissez sûrement notre programme « Afrique et Caraïbes en créations ». À Babel Med, nous avons reçu l'an dernier un prix pour notre programme de professionnalisation de musiciens africains, « Visas pour la création ». Nous déployons nos meilleurs efforts pour régler les problèmes de visa, que nous connaissons bien. Bref, nous œuvrons résolument au renforcement et à la valorisation de nos actions sur le continent africain. Déjà, nous avons vu que des photographes repérés à la Biennale de Bamako étaient présents à Venise.

Dans les pays en crise, nous travaillons de manière étroite avec nos postes. Ainsi, nos personnels ont récemment promu le débat d'idées au Kurdistan, notamment sur les questions de préservation du patrimoine.

Nous avons une politique résolue d'éducation à l'image. En ce moment, nous menons une formation en partenariat avec le CNC argentin. C'est l'occasion de valoriser nos méthodes et notre patrimoine cinématographique. Nous avons aussi participé à l'indispensable numérisation des quelque cent salles des instituts français et des alliances françaises. Dans les cinquante salles numérisées, le nombre de projections augmente. Nous formons le personnel

qui anime ces salles et mettons à sa disposition notre catalogue de films. Nous célébrerons l'an prochain le centenaire de Jean-Pierre Melville, un cinéaste moderne qui continue d'inspirer des réalisateurs partout dans le monde.

La difficile question de la laïcité nous a beaucoup occupés l'an dernier, après l'attaque de *Charlie Hebdo* et le saccage de la médiathèque de Zinder. Comment promouvoir nos valeurs ? Nous avons beaucoup discuté avec le réseau. Notre réponse a été de renforcer le débat d'idées – d'où la Nuit des idées – et d'organiser l'exposition itinérante « Dessins en liberté » avec *Courrier International*, qui montre des dessins de presse sur plusieurs thématiques, facile à adapter à la sensibilité locale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci. Nous effectuerons un déplacement en Inde en septembre, et y visiterons l'Institut français.

La réunion est levée à 12 h 05.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 8 juin 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois –

La commission entame un cycle d'auditions consacrées aux moyens de la justice dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des lois.

Mardi 14 juin 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois –

La réunion est ouverte à 17 h 55

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 - Moyens de la justice - Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice

La commission procède à l'audition commune avec la commission des lois de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les moyens de la justice, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Mme Michèle André, présidente. – Dans le cadre de nos travaux sur les moyens de la justice à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, nous accueillons, avec la commission des lois, Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. Merci de venir nous rendre compte d'une exécution qui a été pilotée par votre prédécesseur, Christiane Taubira. Nous avons déjà entendu les responsables de programme du ministère de la justice et les présidents des conférences nationales des juridictions. Le budget du ministère de la justice concerne à la fois l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et les services judiciaires. Il a régulièrement augmenté depuis dix ans pour atteindre environ 8 milliards d'euros en 2015. Cette même année, le ministère s'est vu octroyé des moyens supplémentaires dans le cadre du plan de lutte antiterroriste.

Je rappelle que nous examinerons en octobre un projet de loi de programmation des finances publiques, qui fixera le budget triennal pour 2017-2019 des missions du budget général et donc de la mission « Justice ».

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Monsieur le garde des Sceaux, nous sommes honorés de vous accueillir. J'espère que nous pourrons vous entendre aussi sur le projet de loi sur la Justice du XXI^e siècle, avant la réunion de la commission mixte paritaire. Vous avez été président de la commission des lois de l'Assemblée nationale : vous auriez été surpris de ne pas entendre le ministre sur un texte aussi important !

Nous partageons votre préoccupation sur les crédits du ministère de la justice et ferons tout pour vous aider à obtenir les crédits nécessaires pour 2017. Mais ces crédits sont aussi la contrepartie des réformes du ministère. Trop de lois sont votées sans que la question des moyens n'ait été posée. La logique consistant à ne plus créer de places en prison et à rechercher de peines alternatives a trouvé ses limites. Nous avons beaucoup de questions à vous poser et sommes très intéressés par votre volonté de réhabiliter le service public de la justice qui souffre actuellement.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. – Merci de votre accueil et d'organiser cet exercice de vérité. On passe traditionnellement beaucoup de temps sur le projet de loi de finances, qui définit les intentions, et moins sur la loi de règlement, qui retrace les réalités. Vous avez entendu les directeurs de mon ministère et les présidents des conférences des magistrats du siège et du parquet, les mieux placés pour rendre compte de la réalité du terrain. Les témoignages sont édifiants. Je reprends à mon compte les propos de Virginie Duval, présidente de l'Union syndicale des magistrats, qui affirmait dans une tribune de presse que la justice vit à crédit et que les tribunaux sont en cessation de paiement.

Nos concitoyens ont d'ailleurs une image contrastée de la justice : 95 % des Français la trouvent trop complexe, 88 % trop lente et 60 % la jugent inefficace. En somme, comme aurait pu le dire Montesquieu, l'injustice n'est pas tant dans les jugements que dans les délais de jugement.

Le combat pour le budget est crucial. Je ne veux pas être un garde des Sceaux de papier, porteur de réformes impossibles à mettre en œuvre faute de moyens. J'ai évoqué une justice en voie de clochardisation. Les mots ont choqué. J'assume mes propos car c'est la réalité qui est choquante. Il importe que le service public de la justice soit à la hauteur des attentes des citoyens. Ce combat n'est pas partisan et s'étendra nécessairement au-delà de la législature. Tous, élus, magistrats, responsables, devons trouver une solution.

Le ministère de la justice est celui des paradoxes. Premier paradoxe : le budget augmente mais l'institution est à la peine. J'ai lu avec attention les rapports de votre commission des lois. Yves Détraigne notait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 que si la mission « Justice » était globalement préservée, la hausse des crédits profitait d'abord à l'administration pénitentiaire. Hugues Portelli soulignait que les loyers versés dans le cadre des partenariats public-privé enregistraient une hausse substantielle, accrue par la livraison des établissements pénitentiaires de Riom, Valence ou Beauvais. Entre 2006 et 2016, le budget du ministère est passé de 6 milliards à 8 milliards d'euros, soit une hausse de 30 %. Toutefois, hors pensions, le budget n'est plus en 2016 que de 6,6 milliards d'euros. Le principal bénéficiaire est l'administration pénitentiaire, car nous payons en priorité les loyers contractés dans le cadre des partenariats public-privé, sur lesquels nous n'avons aucune prise. Ils s'élevaient à 133 millions d'euros en 2015, seront de 170 millions

d'euros en 2016 et dépasseront les 200 millions d'euros en 2017, notamment en raison de la livraison du futur palais de justice des Batignolles.

Deuxième paradoxe : alors que la situation budgétaire est tendue, les crédits ne sont que partiellement consommés. En 2015, l'écart entre budget voté et budget exécuté était de 125 millions d'euros. En 2014, il était de 145 millions d'euros. La cause ? Des techniques de régulation budgétaire qui ne datent pas de 2012, Michel Mercier le confirmera. La réserve de précaution, ou gel budgétaire, ne cesse d'augmenter : 5 % des crédits en 2011, 8 % en 2015. S'y ajoutent le surgel, les annulations de crédits en cours d'année – 138 millions d'euros en 2013, 116 millions d'euros en 2014 –, les arbitrages de fin de gestion et les reports de crédits – 55 millions d'euros reportés de 2015 à 2016. Je ne remets pas en cause la nécessité de ces mesures dans le contexte actuel, mais il est difficile d'établir une programmation immobilière dans ces conditions. Beaucoup d'élus se plaignent que la livraison d'établissements, prévus dans le plan triennal, soit reportée. Ce n'est pas la faute directe du ministère.

Si certains crédits sont annulés, d'autres sont ouverts pour faire face aux imprévus et à l'actualité. Le déblocage de crédits pour faire face aux inondations illustre le caractère précautionneux de la gestion du Gouvernement. Yves Détraigne se demandait comment seraient financées les mesures annoncées par le Président de la République en novembre devant le Congrès. Elles le seront grâce aux ouvertures de crédits liées aux plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) 1 et 2, à hauteur de 110 millions d'euros.

Dernier paradoxe, alors que les chefs de cour, les syndicats ou les élus se plaignent d'effectifs insuffisants, les recrutements sont en-deçà du plafond d'emplois – et Yves Détraigne estime que le décalage systématique entre les crédits ouverts et dépensés affecte la sincérité du budget. Là encore, la question ne date pas d'hier. Ces écarts sont inévitables à cause des départs en retraite, des promotions ou du délai de formation des recrues. Mais cela rend illisible les efforts de création de postes : entre 2013 et 2016, le plafond d'emplois de l'administration pénitentiaire a augmenté de 2 857 postes, mais le nombre d'emplois créés est très inférieur et les vacances de postes augmentent : 541 en 2014, 546 en 2015. En 2016, le nombre de créations nettes de postes a été de 725 pour le PLAT 2. Tous les crédits non utilisés ne sont pas reportés et sont alors perdus : le taux de consommation des crédits pour les emplois pour l'ensemble des juridictions s'élevait à 97 % en 2013, à 98 % en 2014. Cela représente une perte de 600 équivalents temps plein (ETPT). Des annonces en cours d'année peuvent aussi intensifier la pression sur les services. Enfin, il faut 31 mois à l'École nationale de la magistrature pour former les lauréats. Finalement, pour un plafond d'emplois de 78 941 ETPT, le nombre réel de personnes employées en 2015 n'était que de 77 381. La situation s'améliore toutefois. Nous avons créé 1 342 emplois en 2015, 855 en 2014, 480 en 2013.

Oui, il faut réformer ce ministère. On ne peut toutefois le faire sans ressources. Les personnels doivent pouvoir se consacrer aux tâches pour lesquelles ils ont été recrutés : un magistrat doit juger, un éducateur doit accompagner les jeunes, etc. On leur a confié trop de tâches inutiles ou annexes. Les justiciables attendent une justice plus simple, plus accessible. Des réformes ont été engagées. Il faut aussi dégager des moyens pour assumer de nouvelles missions ; c'est le cas des extractions judiciaires, qui relevaient de la police et de la gendarmerie, et qui ont été confiées, à bon droit, au ministère de la justice.

Autre dossier, la carte des cours d'appel, qui sont toujours au nombre de 36 alors que la carte des régions a changé. Un préfet peut avoir trois ou quatre procureurs généraux

comme interlocuteurs ! Pas moins de trois cartes se superposent au sein du ministère : celle de l'administration pénitentiaire, celle des services judiciaires et celle de la protection judiciaire de la jeunesse... La faiblesse du secrétariat général, de création récente, ne facilite pas les réformes. Il conviendrait aussi de moderniser la gestion des ressources humaines, en particulier en déconcentrant la gestion des personnels pénitentiaires. Avec 858 surveillants en formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire d'Agen, le système pyramidal n'est plus adapté. Ces réformes, de bon sens, sont d'ailleurs préconisées par les parlementaires ou par la Cour des comptes. Sur recommandation de la Cour des comptes, nous allons débuter une mission d'inspection conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur la gestion des juridictions.

Il faut aussi savoir bien dépenser. Yves Détraigne a noté que des efforts importants ont été faits pour contenir l'inflation des frais de justice et apurer les dettes auprès des prestataires. Il faut saluer l'action de Christiane Taubira. De même, je me suis battu et j'ai obtenu un dégel de 107 millions d'euros, du jamais vu ! Il était indispensable de restaurer le crédit de la parole publique : 41 millions d'euros ont été consacrés aux frais de justice pour payer nos prestataires qui attendaient parfois depuis longtemps, à tel point que certains ont fait faillite, 27 millions d'euros ont été affectés au fonctionnement des juridictions, 18 millions d'euros à l'immobilier, 21 millions d'euros à l'informatique. En outre, j'ai redéployé 14 millions d'euros pour renforcer l'équipe du juge en recrutant des assistants de justice, des juges de proximité, des vacataires.

J'ai demandé aux chefs de cour et aux procureurs généraux, dont je souhaite renforcer le rôle de coordonnateurs, de payer leurs dettes, en fixant comme objectif que les délais de paiement ne dépassent pas deux mois. En 2015, ces délais atteignaient 43 jours en moyenne, contre 18 jours en moyenne pour le reste des ministères ! Cela tient à l'éparpillement territorial du réseau des ordonnateurs, à la multiplication des petites dépenses, depuis la cantine des détenus jusqu'à l'hébergement des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse, etc. Je suivrai avec attention la résorption des arriérés de paiement et rencontrerai régulièrement la directrice des services judiciaires pour faire le point. Je me battrai à nouveau dans le cadre de la loi de finances rectificative pour obtenir un nouveau dégel de crédits et j'espère que vous serez nombreux à me soutenir.

Enfin, il convient de remettre à niveau les crédits de fonctionnement et d'immobilier du ministère. Pour réformer, il faut trouver des moyens, sinon nous ne ferons qu'organiser la paupérisation. Je considère que nous n'avons pas les moyens de mettre en place la collégialité de l'instruction, d'autant que la co-saisine permet déjà de revenir sur une décision. Début juillet, je vous présenterai un rapport sur l'encellulement individuel. Je souhaite en profiter pour dresser un inventaire de la situation de l'immobilier pénitentiaire. Il importe que nous connaissions avec précision le nombre de places de prison ainsi que la vétusté des établissements – à Caen, certains détenus sont dans des cellules de cinq mètres carrés ! Nous devons déterminer le nombre de places dont nous avons besoin, dans quels établissements : maisons centrales, maisons d'arrêt, centres de détention, établissements pour mineur, etc. Je suis attentif à la question de l'aide juridictionnelle : les avocats ont besoin de prévisibilité. Pour conclure, la mission « Justice » représente 2,6 % des dépenses de l'État en 2015, contre 2,17 % il y a dix ans. Pourtant, les besoins restent immenses.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour cet exercice de vérité. Nous regrettons comme vous que la loi de règlement ne soit pas l'occasion d'un débat plus approfondi et c'est pourquoi nous organisons ces auditions. L'année dernière, nous avions

invité d'autres ministères. Nous partageons votre diagnostic sur la faiblesse du secrétariat général et la nécessité de recentrer les professionnels sur leur cœur métier.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances, tout comme la commission des lois, n'a cessé de dénoncer le gel des crédits, le surgel et la hausse de la réserve de précaution. Autant de procédés qui réduisent les prérogatives budgétaires du Parlement.

Je vous remercie pour votre franchise. Au-delà des incantations, à la veille du débat d'orientation des finances publiques, avez-vous eu des arbitrages budgétaires favorables ? Les plafonds d'emploi augmentent mais le nombre de magistrats en activité baisse et des postes restent vacants. Envisagez-vous des mesures exceptionnelles : maintien de magistrats en activité au-delà de l'âge de la retraite ? Concours exceptionnels de recrutement destinés aux avocats ?

Ma deuxième question porte sur les moyens des juridictions. Les présidents des conférences nationales ont évoqué l'obsolescence des téléphones, les problèmes informatiques... L'amélioration du fonctionnement de la justice ne passe-t-elle pas aussi par une modernisation des méthodes de travail ou des procédures ? Par exemple, pourquoi ne pas remplacer des extractions coûteuses de prévenus par la visioconférence ?

Enfin, le Conseil constitutionnel se prononcera bientôt sur une question prioritaire de constitutionnalité, déposée par les avocats de MM. Cahuzac et Wildenstein, sur la double sanction pénale et administrative en matière fiscale. Est ainsi posée la question du « verrou de Bercy », le monopole de l'administration fiscale pour le déclenchement de l'action pénale en matière de fraude fiscale. Certes, les parquets peuvent déjà s'autosaisir des affaires les plus importantes sur le fondement du blanchiment. Si le « verrou de Bercy » était remis en cause, les juridictions auraient-elles les moyens de prendre en charge ces affaires ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ». – J'ai également soulevé dans mes rapports budgétaires les difficultés liées au gel, au dégel ou aux annulations de crédits.

Nous devons maintenir nos efforts pour lutter contre le terrorisme. Dans quelle mesure les PLAT 1 et 2 permettent-ils un rattrapage pour compenser les effets de réformes votées sans avoir été accompagnées des moyens associés ?

Le secrétaire général du ministère, Éric Lucas, nous a indiqué que les problèmes d'ergonomie ou de fonctionnalités rencontrés par la plateforme des interceptions judiciaires (PNIJ) étaient en cours de résolution. Les représentants des forces de l'ordre semblent moins optimistes. Qu'en est-il ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Vous avez évoqué la nécessité d'une remise à niveau des crédits du ministère. Quelles sont vos attentes ? Quelles mesures de gestion entendez-vous prendre pour mieux faire coïncider les effectifs réels et théoriques ? Nos auditions ont révélé l'existence de difficultés de gestion.

Ne regrettiez-vous pas la mise à l'écart de la loi relative à l'exécution des peines votée début 2012, au vu du retard pris dans ce domaine ? Pour nous être rendus dans les prisons, nous confirmons votre constat : les conditions de détention sont contraires à nos engagements internationaux, et même à la décence la plus minimale.

Nous partageons également votre conviction qu'au-delà de la question des moyens, un effort interne doit être entrepris. Au tribunal de grande instance de Créteil, où je me suis rendu avec le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les crédits de fonctionnement s'élèvent à 3 millions d'euros par an ; les frais de justice, à 8 millions d'euros... Sur quels leviers agir pour réduire ces frais ? Envisagez-vous de rétablir le droit de timbre, mis en place par Michel Mercier puis supprimé ? Peut-on récupérer une partie du produit des saisies de justice, notamment de drogue, dont la plus grande part va à la lutte contre la toxicomanie ?

En matière d'allégement des procédures, un inventaire s'impose. Dans certains cas – notamment le divorce contresigné par deux avocats – on reporte les économies sur les familles, avec des charges multipliées par cinq ou dix. Vous avez évalué à 4,5 millions d'euros l'économie pour les tribunaux ; d'après nos estimations, le coût pour le justiciable serait de 70 millions d'euros. Avez-vous des chiffres précis ?

M. Yves Détraigne. – Vous avez identifié – en citant mon rapport budgétaire – le véritable problème de la justice : le sous-financement. Les projets de loi sont accompagnés d'études d'impact qui sont parfois de pure circonstance. La justice est fatiguée de l'empilement des réformes qui se succèdent sans être menées à leur terme. Je salue votre discours de vérité à cet égard. Souhaitons qu'après la loi « Justice du XXI^e siècle », l'accumulation prenne fin et que la justice reçoive enfin des moyens à la hauteur des enjeux.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. – Je ne sais si mon ministère a connu un âge d'or depuis Saint Louis... Son rôle est pourtant essentiel : chaque année, quatre millions de Français entrent dans un Palais de justice, tous par contrainte, et en espérant la protection du droit. C'est pourquoi j'insiste sur la notion de service public de la justice.

Quant à mon budget, je ne connais pas la fin du match. Le Gouvernement est entré dans une phase de discussions internes : nous avons fait connaître nos ambitions, qui seront mises en balance par le Premier ministre avec le réalisme des moyens. Exercice douloureux... Solidaire des efforts gouvernementaux, je serai par définition satisfait du budget qui me sera alloué. En inaugurant le tribunal de grande instance de Caen, le Premier ministre a annoncé hier son intention de prolonger la trajectoire budgétaire amorcée. Je m'en félicite. Ce n'est pas l'affaire d'un seul mandat.

Je souhaite que le budget 2017 s'appuie sur un constat partagé. Les attentes des magistrats, des fonctionnaires du ministère seront nécessairement déçues ; j'espère en tout cas obtenir l'indispensable. Nous comptons sur la conscience professionnelle et le dévouement des personnels. Rappelons qu'un Français consacre 61 euros par an au fonctionnement de la justice. Comparé au prix de l'abonnement à une chaîne privée, c'est un effort tout relatif.

L'appel à la technologie pour maîtriser les frais de justice se heurte au principe d'impartialité et d'indépendance du magistrat : une audience en vidéoconférence nécessitera toujours l'accord de ce dernier et de l'avocat. C'est le droit existant, et il n'est pas dans mes intentions de le modifier. Contingenter les frais d'enquête et le recours aux laboratoires, par exemple pour les analyses d'ADN, porterait atteinte à la liberté de l'investigation. Imaginons une affaire non élucidée pour des raisons financières...

C'est pourquoi j'insiste auprès des chefs de cour sur la coordination au sein des ressorts : ainsi, on pourrait lisser sur la semaine les procès d'assises au sein d'une juridiction

d'appel au lieu de les tenir en même temps. Les présidents de tribunaux de grande instance sont plutôt allants, mais je n'ai pas de pouvoir de contrainte en la matière.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Depuis le plan Juppé, le ministère de la santé s'efforce, sans porter atteinte à la liberté des médecins, de contenir l'évolution des dépenses liées aux prescriptions. Peut-on s'en inspirer pour la maîtrise des frais de justice ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. – Je ne puis vous répondre, ne connaissant pas en détail le mécanisme que vous évoquez.

Quelques mesures exceptionnelles sur les effectifs : nous avons amélioré les conditions de détachement, en particulier pour les professeurs d'université, élargi les responsabilités des magistrats réservistes honoraires, développé les passerelles pour une intégration directe. En matière de personnel, j'estime que le gros de l'effort est derrière nous. Les créations de postes ont été amplifiées dans toutes les écoles du ministère, ce qui n'est pas sans entraîner des problèmes d'intendance ; ainsi l'École nationale de la magistrature (ENM), qui manque déjà de place pour accueillir ses promotions actuelles, s'apprête à former les 12 000 à 15 000 juges prudhommaux et des juges consulaires. Les auxiliaires de justice et assistants de magistrats qui composeront l'équipe de justice, dont certains sont titulaires d'un doctorat, ont eux aussi vocation à recevoir une formation de déontologie que seule l'école pourra leur délivrer.

Nous avons consommé 80 % du PLAT 1 et veillerons à utiliser à plein les ressources du PLAT 2, même si cette utilisation a pu être présentée comme un effet d'aubaine.

Le Sénat s'est prononcé sur le verrou opposé par Bercy au sujet du *non bis in idem*. Je suis d'avis d'attendre l'avis du Conseil constitutionnel sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) portant sur ce thème. Le doyen Vedel disait que le Conseil constitutionnel avait la gomme mais pas le crayon ; ce crayon, c'est désormais la question prioritaire de constitutionnalité. De canon braqué sur le Parlement, il est devenu un acteur de son ordre du jour.

Pour rapprocher les effectifs théoriques de la réalité constatée, il convient de se garder des effets d'affichage. Nous organisons des concours déconcentrés : en Polynésie française, nous avons ouvert un concours pour le nouveau centre pénitentiaire de Papeari. 4 500 candidats se sont présentés pour 200 places. Nous avons raccourci la formation dispensée à l'école d'Agen, qui va accueillir deux promotions de 850 élèves en une année. Nous avons un problème de fidélisation du personnel dans l'administration pénitentiaire dont les agents, de catégorie C, s'en vont en moyenne trois ans après leur recrutement.

Les études d'impact sont incontestablement le moins beau bébé de la réforme constitutionnelle de 2008 ; elles n'ont pas les résultats attendus.

Vais-je rétablir le droit de timbre à 35 euros ? Non.

M. Michel Mercier. – Ou à 36 !

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. – Dans la procédure de divorce, il convient de définir ce que peuvent apporter l'avocat, le notaire. Je crois à l'aide juridictionnelle, mais pour la financer nous devons d'abord la pérenniser. Un renforcement de

la présence des avocats dans la procédure peut se traduire par un ajustement des unités de valeur, base de la rémunération...

La Plateforme nationale des interceptions judiciaires est un outil pertinent et une source d'économies : les prestataires nous coûtaient 55 millions d'euros par an. L'augmentation du coût de l'outil n'est pas, strictement parlant, un dépassement, mais le résultat d'un réajustement que nous avons demandé à Thalès. Toutes les options sont ouvertes, y compris la ré-internalisation qui coûterait cher, puisque jusqu'à présent les tâches sont effectuées par des agents mis à disposition par le ministère de l'intérieur. Je ne suis ni optimiste, ni pessimiste. L'ergonomie a été améliorée, mais des dysfonctionnements inacceptables ont été mis en évidence par une mission de l'inspection générale. Des décisions seront prises avant la fin de l'année.

M. Daniel Raoul. – Vous avez évoqué les paradoxes de l'exécution : le gel, le dégel, le surgel... mais vous oubliez ce qu'en agriculture on appelle les gelées noires !

Le blocage, j'ai pu le constater lors de mon stage en juridiction, est humain et matériel ; la présidente de la conférence nationale des présidents de cour d'appel, que nous avons entendue la semaine dernière, demandait des postes de greffiers plutôt que de magistrats. La deuxième priorité concerne les moyens technologiques, à commencer par le raccordement Internet : sans débit correct, le logiciel le plus sophistiqué est inutile.

Mme Catherine Tasca. – Je salue la clarté et la franchise de votre diagnostic : des moyens insuffisants qui impliquent des arbitrages sévères. Quelle place sera réservée à la protection judiciaire de la jeunesse ?

M. Marc Laménie. – Ces interventions nous éclairent et nous interpellent. À peine 2,60 % du budget de l'État, c'est peu. Certains départements étant plus attractifs que d'autres, on entend dans les audiences de rentrée que des postes ne sont pas pourvus. Comment susciter des vocations ? Comment adapter le fonctionnement de la justice en termes de moyens humains, financiers, de communication interne, mais aussi d'effectifs de police, de gendarmerie et de renseignement ?

M. Jacques Bigot. – Merci de votre volontarisme, nous espérons qu'il produira ses fruits. La mission d'inspection conjointe sur les dépenses des juridictions s'accompagnera-t-elle d'une sensibilisation globale ? Dans les entreprises ou les collectivités, on identifie des sources d'économies en conduisant des audits organisationnels ; mais les méthodes de rationalisation ne sont pas dans l'ADN de la justice, même si vous avez commencé ce travail avec les assistants de justice. Les moyens vidéo sont disponibles à la prison de Strasbourg, mais les magistrats qui travaillent à proximité ne souhaitent pas les utiliser.

M. Éric Doligé. – Gel, surgel et dégel, reports et annonces – on se perd dans le suivi des crédits. Quels ont été les moyens financiers réellement mis en œuvre en 2015, et les annonces ont-elles un sens ? Quant à 2017, je ne vous demande pas le budget que vous attendez mais celui que vous estimatez nécessaire. Vous avez évoqué une « base zéro » des prisons : quels sont les besoins prévisionnels et les modes de financement ? Enfin, suite aux propos de Philippe Bas, je m'interroge : comment valorise-t-on les saisies de drogue ?

M. Michel Mercier. – Ce ministère de dimensions pourtant modestes en recouvre en réalité plusieurs : administration pénitentiaire et services judiciaires ont un fonctionnement

différent. Sur près de 9 000 magistrats – un chiffre stable – plus de 7 000 sont au siège, inamovibles et mutés sur décision du Conseil supérieur de la magistrature : le ministre ne peut gérer les services judiciaires comme les services pénitentiaires.

Quelle part des frais de justice est-elle décidée par le ministère de l'intérieur, quelle part par la justice ?

Je comprends votre volonté de ne pas revenir au timbre mais qu'allez-vous inventer à la place ? J'ai confiance dans votre imagination...

Le ministère n'a pas les moyens techniques pour construire des prisons, les magistrats délégués à l'équipement ne sont pas des techniciens. Or construire des prisons est difficile, les partenariats public-privé coûtent cher, regrouper les détenus aussi. Il manque 10 000 places, alors que 85 000 personnes attendent la mise à exécution de leur peine...

À mon sens, le nombre de magistrats n'est pas loin de ce qui est nécessaire. Ceux qui continuent à exercer après l'âge de la retraite peuvent partir quand ils veulent, ce qui rend leur gestion difficile. Envisagez-vous une fusion des greffes de tribunaux d'instance et de grande instance qui libèrera un grand nombre de postes ? Pour ce qui est de l'administration pénitentiaire, nous attendrons votre communication de juillet.

M. Thierry Carcenac. – Entre un secrétariat général dont vous admettez la faiblesse, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et France Domaine, parvenez-vous à définir des orientations de politique immobilière et plus particulièrement des méthodes de montage des dossiers ? Une rationalisation est-elle envisageable, notamment pour les partenariats public-privé qui, comme l'a dit Michel Mercier, coûtent cher ?

M. Philippe Dominati. – D'après la Cour des comptes, votre ministère affiche le taux d'absentéisme le plus important, avec neuf journées de congé par fonctionnaire et par an.

Mme Michèle André, présidente. – Lors de notre visite au Parquet national financier (PNF), les magistrats ont insisté sur le ralentissement dû au manque d'effectifs dans les services d'enquête. Nous sommes prêts à vous soutenir sur ce dossier.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux. – Par comparaison avec les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), le PNF n'est pas mal loti en termes d'effectifs. Les besoins sont satisfaits. Certes, sans enquêteurs, au PNF comme dans les JIRS, le magistrat se borne au constat. Toutefois, le ministère de l'intérieur nous fournit des officiers de police judiciaire.

Je vous répondrai par écrit sur l'absentéisme ; le phénomène n'est pas aussi intense dans toutes les branches du ministère. J'ai ainsi dénoncé publiquement la situation intolérable dans certains établissements pénitentiaires, en particulier à Remire-Montjoly, en Guyane. À la suite d'une inspection, j'ai prononcé des révocations. On ne peut tolérer que des membres du personnel exercent par ailleurs une autre activité.

Je plaide la même ignorance sur l'immobilier, même si l'APIJ, saluée récemment par le maire de Caen et reconnue pour la fiabilité de son expertise, donne satisfaction. Cependant, elle travaille dans les limites de ses moyens et les choix de terrain dépendent aussi des propositions des élus.

Vous connaissez sans doute, monsieur Mercier, la réponse à votre question sur la répartition des frais de justice ; nous débattons avec le ministère de l'intérieur, qui a assumé ses responsabilités sur la question des balises.

Nous avons fusionné les trois inspections en une seule inspection générale de la justice, et je ne suis pas hostile au principe des fusions. Mais celle des greffes me paraît une fausse bonne idée. Certes, l'idée s'entend dans la perspective du tribunal de première instance mais ce sujet n'est pas consensuel au sein de l'institution : si la conférence des présidents de tribunaux de grande instance y est favorable, les organisations syndicales, très hostiles, ont combattu l'article 13 de la loi sur la Justice du XXI^e siècle qui l'envisageait.

Nous obtenons chaque année le versement de 6 millions d'euros par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs *saisis* et confisqués (Agrasc) sur la valorisation des saisies de biens, notamment ceux des trafiquants de drogue.

J'accorde une grande importance à la notion nouvelle d'équipe du juge. Elle a vocation à libérer les magistrats des tâches de gestion : nous avons ainsi créé des chefs de cabinet pour les chefs de juridiction. Certains présidents étaient initialement peu enthousiastes, mais la conférence des présidents se montre ouverte à l'installation d'administrateurs civils ou d'attachés sur ces fonctions.

Le personnel de la justice est tellement habitué à la gestion de la disette budgétaire que les gestes de bonne gestion sont bien pris. Toutefois la protection judiciaire de la jeunesse, particulièrement maltraitée, a perdu beaucoup d'effectifs. Nous lui avons rattaché 185 agents. Au total, cette petite administration de 4 000 personnes se montre extrêmement réactive au regard de ses responsabilités et de l'attente sociale, notamment outre-mer. Je tiens à dire le bien que je pense de son travail et de la compétence avec laquelle elle l'exerce.

Je le répète, je ne saurais évaluer les besoins de mon ministère en matière financière. Ils sont immenses, mes espoirs plus mesurés. J'ai appris le pragmatisme auprès de Michel Rocard ; comme lui, je ne crois pas au grand soir mais aux progrès de tous les instants. J'espère que l'Assemblée nationale et le Sénat se retrouveront autour d'un constat partagé sur le budget 2017.

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes très satisfaits de ce moment d'échange. Dans cet esprit de pragmatisme que j'ai, tout comme vous, appris de Michel Rocard, je vous souhaite bonne chance dans les arbitrages qui s'annoncent.

La réunion est levée à 19 h 35

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, et dans le cadre de son cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales, la

commission entend M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de notre cycle d’auditions consacrées à l’affaire des « *Panama Papers* », nous avons déjà entendu les banques, les régulateurs, l’administration et la justice.

Nous poursuivons ce matin avec l’audition de Daniel Lebègue, président de Transparency International France après une longue carrière de haut fonctionnaire et de banquier.

Cette triple expérience lui permettra peut-être de nous éclairer sur un paradoxe : à entendre les responsables des banques, dont certains se sont exprimés ici même, l’évasion fiscale relève de l’histoire ancienne et n’est, pour ainsi dire, « plus possible ». Tout irait-il pour le mieux dans le meilleur des mondes ?

Un récent rapport du Boston Consulting Group donne un premier élément de réponse : la richesse accumulée dans les pays offrant à la fois une fiscalité avantageuse et une gestion discrète aurait encore progressé de 3 % l’année dernière, pour atteindre près de 10 000 milliards de dollars, la Suisse restant la destination privilégiée.

Monsieur Lebègue, peut-être pourriez-vous partir de ce constat pour nous dire ce qui, selon vous, a été fait et, surtout, ce qui reste à faire.

Peut-être pourriez-vous aussi nous éclairer sur ce que doit être, à vos yeux, le rôle d’une ONG comme Transparency International dans ce combat ?

M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, merci de me donner l’occasion de m’exprimer devant vous.

Comme vous l’avez rappelé, Madame la présidente, je suis ces questions de finance *offshore* et de délinquance financière depuis trente ans. Les méandres de ma vie professionnelle et de ma vie associative m’ont fait aborder ces questions dans toutes les positions occupées : régulateur à la direction du Trésor, acteur à BNP Paribas puis à la Caisse des dépôts et consignations et, enfin, responsable d’une association dont l’objet même est de lutter contre l’opacité et les flux financiers illicites.

Malgré ces trente années d’expérience, j’ai beaucoup appris du dossier des « *Panama Papers* ». La finance *offshore* est un sujet dont on sait très peu pour et qui n’a quasiment pas été étudié par les économistes, à l’exception de James Henry aux États-Unis et de Gabriel Zucman en France.

Les statisticiens n’ont pratiquement pas ouvert le dossier : ni l’INSEE ni Eurostat n’ont, à ma connaissance, publié ou mené d’études qualitatives sur la finance *offshore*. Tel n’est pas le cas aux États-Unis, où la commission du budget du Congrès a fait des études très approfondies, régulièrement mises à jour.

Pour l’instant, ni la BCE ni la Banque des règlements internationaux n’ont véritablement analysé cette partie importante, croissante, de notre système financier et rendu publics des travaux sur le sujet.

Nous ne disposons donc que de très peu d'éléments. J'en profite pour donner un coup de chapeau au travail de votre Haute Assemblée, à travers le rapport d'Éric Bocquet, fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, présidée par Philippe Dominati. Ce rapport de référence, fruit d'un travail de recherche et de nombreuses d'auditions est très intéressant, même s'il mériterait d'être enrichi et mis à jour.

Nous avons beaucoup à apprendre des « *Panama Papers* ». J'ai beaucoup appris sur les clients, les montages juridiques et financiers, les circuits et les intermédiaires... En l'espèce, si l'on trouve des financiers, les intermédiaires principaux sont des avocats : c'est en effet un cabinet d'avocats qui est au centre du dossier.

La masse d'informations réunie grâce à un lanceur d'alerte dont j'ignore l'identité, au travail formidable du consortium des journalistes d'investigation – une année de travail ! – et au relais assuré par des ONG investies sur ces questions depuis quelques années déjà – j'en citerai trois, mais il en est d'autres : *Tax Justice Network*, Oxfam et, bien évidemment Transparency International – nous a permis de progresser de manière formidable en termes de collecte et d'analyse de l'information.

Le problème est aujourd'hui d'exploiter cette mine, cette masse énorme d'informations. Éliane Houlette, que vous avez entendue, explique que le parquet national financier qu'elle dirige a besoin de super-ordinateurs pour exploiter l'ensemble des informations à sa disposition.

Mme Michèle André, présidente. – Éliane Houlette nous l'a expliquée lors de notre visite sur place avec le rapporteur général et le rapporteur spécial de la mission « Justice ». Nous avons pu constater quels étaient ses besoins.

M. Daniel Lebègue. – Le même problème touche l'administration fiscale : la matière est d'une richesse incroyable, mais nos administrations ont un peu de mal à faire face ces données, comme à beaucoup d'autres – les « *Panama Papers* » arrivent après un premier dossier sur le système du Liechtenstein, un autre sur les banques suisses – le « *SwissLeaks* » – et un troisième sur les pratiques luxembourgeoises – le « *LuxLeaks* ». La matière s'est considérablement enrichie en termes d'informations et de détection des pratiques des acteurs et des circuits.

Selon moi, le dossier « *Panama Papers* » est une contribution tout à fait déterminante à l'action menée au niveau international, en Europe et en France, pour combattre l'opacité d'une partie de la finance mondiale et les mauvaises pratiques qui s'y développent.

Dans ces centres financiers *offshore* que l'on appelle parfois, en simplifiant les choses, des « paradis fiscaux », se croisent des flux financiers qu'il est très difficile de départager. Les uns sont clairement des flux illicites, issus de l'argent du crime – terrorisme, trafic de drogue, trafic d'armes, trafic d'êtres humains et corruption – ou de la volonté d'échapper à l'impôt.

Mais il peut aussi y avoir – sans doute assez rarement au Panama – des transactions financières tout à fait licites : des sociétés ou des investisseurs, en particulier latino-américains, placent de l'argent dans ce pays pour protéger des risques de change ou des risques de confiscation. Songez à la situation au Venezuela : on peut comprendre le souci des épargnants ou des industriels face aux risques gravissimes liés à l'instabilité du cadre

juridique, de la fiscalité, de l'évolution du taux de change... Toujours est-il qu'il ne s'agit, comme le révèle ce dossier, que d'une toute petite partie des flux financiers en question. Le reste, c'est soit de la finance très noire, la pire de toutes, la finance du crime, soit de la finance grise, celle de la fraude et de l'évasion fiscale.

Où en est l'action publique internationale en Europe et en France ? Les avancées enregistrées datent surtout de la crise financière et du sommet du G20 de Londres de 2009. Les travaux de l'OCDE, de l'Union européenne et de beaucoup de gouvernements, dont le nôtre, vont très clairement dans la bonne direction.

La lutte contre la délinquance financière dans les trente années qui ont précédé n'était pas une priorité des politiques publiques – ni des politiques financières, ni des politiques pénales... Dans certains pays, les priorités étaient même inversées : le fait que des personnes fortunées ou des entreprises échappent à l'impôt pouvait être considéré comme une sorte d'optimum d'un point de vue économique. Je reprends en cela les propos publics de hautes autorités du Royaume-Uni ou des États-Unis, par exemple.

Le communiqué du sommet du G20 de Londres, au printemps 2009, marque le point de départ d'une prise de conscience et d'une réelle mobilisation de tous les grands pays – tout du moins de ceux du G20, pays dits riches, pays émergents et grands pays en développement. À Londres, le débat principal a opposé les pays de l'OCDE à la Chine, qui avait alors beaucoup de réticences à s'engager dans la voie d'une coopération internationale renforcée pour lutter contre la corruption, la fraude fiscale et le blanchiment.

Or la Chine est aujourd'hui partie prenante de cette mobilisation internationale. De même que tous les autres grands pays du G20. Il s'agit d'un changement de l'état d'esprit collectif et de la réalité de la coopération internationale.

J'en profite pour rendre un hommage très appuyé au travail formidable de l'OCDE sur tous ces sujets. C'est un Français – Pascal Saint-Amans – qui dirige le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, ce dont nous pouvons être fiers.

Mme Michèle André, présidente. – Nous le connaissons bien, Monsieur le président.

M. Daniel Lebègue. – Il bénéficie d'un soutien sans faille du secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurria, qui n'a jamais fléchi sur ces sujets, même quand il a dû affronter de grands pays membres, comme le Royaume-Uni.

L'OCDE fait du bon travail dans un domaine où la coopération internationale est le facteur clé de la réussite. L'idée que l'on puisse lutter contre la délinquance financière en général, la fraude et l'évasion fiscale en particulier, dans un seul pays, en comptant sur nos seules forces, ne résiste à l'analyse.

Cela ne veut pas dire que la France ne doit pas être en pointe dans les instances européennes, au sein du G20, de l'OCDE ou de la banque mondiale, c'est-à-dire partout où elle doit faire entendre sa voix et son autorité en la matière. Mais l'idée que l'on va apporter des réponses dans notre coin ne tient pas la route : la clé de tout, c'est la coopération internationale.

Nous devons être très vigilants. Certaines menaces de retour en arrière ou de désinvestissement pèsent en permanence sur notre action commune. Pensez à l'enjeu de

l'élection présidentielle américaine : une partie très influente de responsables politiques américains pense que les États-Unis se porteraient mieux s'ils retrouvaient une entière autonomie d'action et s'ils pouvaient, au nom de la liberté d'entreprendre – objectif que nous partageons tous – relâcher quelque peu l'attention sur les exigences de solidarité, par exemple en matière de fiscalité.

Autre risque, celui d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Nous avons réussi, par étapes, à emmener les autorités britanniques sans doute un peu plus loin qu'elles ne l'auraient fait sans nous. Nous devons rester très attentifs face à ces risques permanents.

Pour avoir travaillé et vécu sur les cinq continents, je sais que nous avons la chance d'avoir l'une des meilleures administrations fiscales du monde : la plus compétente, la plus intègre, la plus efficace. Les résultats obtenus dans la lutte contre la fraude, sous toutes ses formes, sont impressionnantes : 19 milliards en base, plus de 10 milliards en flux annuel ; 45 000 cas traités par la cellule de régularisation de Bercy en trois ans. Nous ne pouvons que saluer ce beau travail professionnel, rigoureux, réalisé dans un esprit de service public et d'intégrité.

Prenons garde de ne pas affaiblir notre administration fiscale. Pour dire les choses sans détour, j'aimerais que l'on accorde un peu moins d'importance à ce stupide débat sur le « verrou de Bercy » !

Penser que l'on combattrra mieux la fraude fiscale en transférant à la justice les dizaines de milliers de dossiers traités chaque année par notre administration fiscale est plus que contre-productif. C'est une idée extrêmement dangereuse, parce que la justice est tout simplement incapable de faire face à ce travail !

Cherchons plutôt à soutenir au mieux notre belle illustration fiscale, qui n'a pas besoin de recruter des centaines de personnes, mais plutôt de se doter des moyens informatiques indispensables à ses missions.

Il en va de même de la justice. Vous êtes sans doute nombreux, dans cette salle, à penser que la France se porterait mieux si elle pouvait doubler, voire quadrupler le budget de la justice. Je le pense aussi mais, malgré les vœux pieux et les incantations, je pense que ni cette majorité ni la suivante ne le feront.

Tâchons de regarder quels sont les enjeux importants pour la justice – Éliane Houlette a dû vous le dire, ainsi que la directrice du SCPC, le service central de prévention de la corruption, future agence anticorruption. Notre justice a besoin d'experts, de moyens techniques et informatiques et de coopération internationale.

La question majeure est celle de l'identification des bénéficiaires effectifs de ces sociétés et autres structures opaques du type trust, fiducie, fondation... Tant que nous n'aurons pas les moyens d'identifier les investisseurs, parfois des entreprises, qui se dissimulent au travers de ces structures, nous n'aurons fait que la moitié du chemin. C'est la priorité de l'heure.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, Monsieur le président, de nous avoir présenté votre activité.

Nous partageons vos adresses au travail de l'OCDE et à Pascal Saint-Amans, que nous recevons très régulièrement.

Nous avons entendu trois grandes banques. Toutes nous ont dit que l'évasion fiscale n'était aujourd'hui plus possible grâce à leurs programmes de « rectitude fiscale » visant à vérifier la conformité de leurs clients, et à la mise en œuvre prochaine de l'échange automatique d'informations. Partagez-vous cette vision ?

Pensez-vous que la loi FATCA, ou *Foreign Account Tax Compliance Act*, le dispositif unilatéral mis en place par les États-Unis, soit plus efficace que les accords OCDE ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Monsieur le président, je partage votre avis s'agissant du « verrou de Bercy ».

Lorsque nous nous sommes rendus, voilà quelques jours, au parquet national financier avec Madame la présidente et le rapporteur spécial, Antoine Lefebvre, Éliane Houlette, que nous auditionnons régulièrement, a souligné que les textes existants permettaient au parquet de se saisir des grandes affaires, notamment en matière de recel de fraude fiscale.

Je ne peux m'empêcher de faire un parallèle avec les délits boursiers et l'entorse à la règle du *non bis in idem*. Quand on voit la différence de délai de traitement des dossiers entre l'Autorité des marchés financiers, l'AMF, et la justice, on se rend compte que cette dernière ne dispose pas des moyens suffisants pour assurer les fonctions essentielles que lui confèrent les textes. Lui confier la matière fiscale revient à courir un risque d'enlisement évident.

Il s'agit donc d'un faux débat, tout à fait dangereux. La procédure de redressement fiscal est sans doute beaucoup plus efficace que les poursuites pénales, qui peuvent durer plusieurs années et aboutir, au final, à des condamnations relativement faibles.

Monsieur le président, vous avez exercé des fonctions importantes dans certaines des banques que nous avons entendues, à savoir BNP Paribas et le Crédit Agricole.

Saviez-vous, à l'époque, que ces banques possédaient autant de filiales au Panama, par exemple ? S'agissait-il d'une information confidentielle ou cela paraissait-il normal au président de Transparency International que vous êtes aujourd'hui ?

Vous avez dit que les motivations des bénéficiaires de ces structures étaient essentiellement fiscales. Dès lors, le fait d'accompagner des clients pour de l'optimisation, voire de l'évasion fiscale, vous semblait-il normal dans le cadre de vos fonctions ?

Peut-être ces bénéficiaires avaient-ils des motivations tout à fait licites ? On nous a dit qu'il était parfois plus simple d'acheter des avions à travers des structures *offshore*. Recourir à de telles sociétés peut aussi s'avérer légitime pour des questions de succession ou des problèmes de droit civil.

Certaines ONG ont-elles même recours à des sociétés-écrans. À cet égard, pourriez-vous nous éclairer sur la situation du directeur de la branche chilienne de Transparency International qui serait relié à au moins cinq sociétés *offshore* enregistrées dans les îles Vierges britanniques ?

L'article 45 *quater* de la loi Sapin oblige à créer un registre public des personnes morales, ce qui revient à anticiper sur la transposition de la quatrième directive anti-blanchiment. Cela vous paraît-il suffisant ? Quelle sera la portée concrète de cette disposition que la France est seule à prendre ? Cette obligation permettra-t-elle d'identifier les bénéficiaires effectifs, alors qu'elle concerne les seules structures dont l'administrateur est résident en France ?

M. Daniel Lebègue. – Je pense que les grandes banques françaises ont aujourd’hui tourné une page.

Elles considèrent que les risques juridiques et l’atteinte à leur réputation sont trop importants pour offrir des services à de grands clients, souvent non-résidents, dans des centres *offshore* comme le Panama.

Je pense qu’elles sont toutes déterminées à tourner cette page. On peut en trouver un indice dans le dossier des « *Panama Papers* » : en 2012, la Société Générale entretenait encore environ un millier de structures opaques, notamment des trusts, qu’elle avait créées, qu’elle gérait et administrait au Panama. Nous n’avons pas le chiffre actuel, Frédéric Oudéa vous l’a peut-être donné…

Mme Michèle André, présidente. – Frédéric Oudéa a indiqué qu’à la date du 30 mars 2016, le nombre de sociétés patrimoniales *offshore* encore en activité et immatriculées par Mossack Fonseca pour le compte des clients de la Société Générale était de soixante-six, au Panama et dans les autres pays.

M. Daniel Lebègue. – La Société Générale a donc réduit cette activité des neuf dixièmes. Il s’agit d’un changement de comportement très clair. Je pense que les grandes banques françaises vont aller au bout du processus.

Je vais faire appel à mes souvenirs de banquier. La Société Générale, BNP Paribas, le Crédit Agricole ont, dans de grands centres financiers étrangers, de grands clients. BNP Paribas, par exemple, est l’une des plus grandes banques de Hong Kong, Singapour et Shanghai. Elle comptait parmi ses clients de l’époque tous les grands entrepreneurs chinois, dans tous les secteurs – armement, construction…

Ces grands clients considéraient, et considèrent sans doute toujours, leur banque comme un partenaire global. Ils en attendent une aide pour financer leurs investissements et leurs exportations, différentes formules de gestion des moyens de paiement, et aussi une offre en matière de placements financiers, en particulier pour le dirigeant chinois, singapourien, indonésien ou brésilien qui veut éviter de payer trop d’impôts. Si sa banque ne peut lui offrir le placement *offshore* qu’il désire, le leader mondial de l’armement naval, par exemple, se tournera alors vers HSBC ou Barclays, à Hong Kong ou Singapour, qui lui proposent ce service. Voilà comment les choses se passent et se sont passées.

Je pense que les banques françaises ont maintenant pris la mesure des risques encourus sur le plan juridique et financier et sur celui de la réputation. Elles sont aujourd’hui décidées à ne plus offrir de tels services, même s’il s’agit d’un sacrifice important.

La loi FATCA est un outil extraordinaire. Les États-Unis ont convaincu – ou leur ont imposé – tous leurs partenaires et tous les établissements financiers dans le monde de déclarer les avoirs détenus chez eux par des résidents américains et les transactions effectuées

chaque année sur ces comptes, et cela de manière automatique. Ce système est indéniablement le plus robuste de tous.

On peut trouver son équivalent en Europe avec la directive instaurant la règle d'échange automatique d'informations entre tous les pays membres de l'Union. Nous avons finalement pu imposer ce dispositif au Luxembourg et à l'Autriche qui résistaient depuis quinze ans. Nous avons aussi réussi à l'imposer aux grands partenaires de l'Union européenne que sont la Suisse, Monaco, Malte, Gibraltar, Andorre, Liechtenstein et Jersey et Guernesey.

Que reste-t-il encore à améliorer ? Comme nous nous y sommes engagés, nous fournissons aux autorités américaines toute l'information dont nous disposons sur les avoirs, les transactions financières de tout résident américain en Europe.

Si nous ne faisons pas, les sanctions tomberaient rapidement, non seulement sur les États, mais aussi sur les banques concernées. La banque étrangère ne respectant pas les règles FATCA aurait une chance sur deux de perdre sa licence bancaire aux États-Unis, sans discussion, négociation ou transaction. Aucune banque n'est prête à prendre ce risque aujourd'hui.

Même les petites et moyennes banques suisses, qui n'avaient pas d'activité sur le territoire américain, ont plié devant les autorités américaines qui leur ont rappelé qu'elles pouvaient leur retirer le droit de travailler en dollars. Toutes les banques suisses se sont donc rangées, plus de force que de gré, à cette obligation de transparence et de déclaration.

Nous pouvons encore améliorer deux points. Nous fournissons aux autorités américaines toute l'information demandée, mais la réciproque n'est pas toujours vraie. Je ne dis pas non plus que l'administration américaine n'informe pas les administrations européennes. Disons plutôt qu'il ne s'agit pas toujours d'une information rapide ou complète... Nous devons nous montrer très exigeants sur ce point.

Reste la question des *free riders*, c'est-à-dire ceux qui, dans le système mondial, sont tentés de jouer le jeu du cavalier solitaire, de se tenir à l'écart des règles édictées par le G20 et l'OCDE. Ils pensent pouvoir attirer les investisseurs du monde entier en leur offrant l'abri du secret bancaire.

La liste s'en est singulièrement réduite : le Panama, ancien numéro un, vient de rendre les armes. Il n'avait plus le choix. Il en reste encore quelques-uns sur les listes de l'OCDE de l'Union européenne et de la France : les îles Vierges britanniques, par exemple, qui n'ont pas voulu participer au sommet de Londres en mai dernier et qui refusent l'échange automatique d'informations.

En plus de l'inscription sur les listes noires ou grises, il faut maintenant passer à l'étape suivante et recourir à la panoplie des sanctions établies par l'OCDE, en conformité avec le droit international et les accords de l'OMC. Il ne s'agit pas seulement de pénalités fiscales et financières : on peut interdire toute transaction financière avec un État figurant sur la liste noire ou grise de l'OCDE, du G20, de l'Union européenne ou de la France.

Il reste aussi Bahreïn : on n'a toujours pas réussi à identifier les actifs de la famille Ben Ali à Bahreïn, ce qui est inacceptable. Il faut mettre cet État en demeure de respecter la nouvelle norme internationale.

Si l'Union européenne, les États-Unis, les grands pays du G20 s'accordent, nous avons tout à fait les moyens de réduire les cavaliers solitaires.

Monsieur le rapporteur général, je ne reviens pas sur ce que vous avez dit du redressement fiscal qui est souvent plus efficace que la justice pénale. J'en conviens.

Vous m'avez posé une question personnelle. Dans mes fonctions de dirigeant de la BNP – à la Caisse des dépôts et consignations, la question des paradis fiscaux se pose rarement –, j'étais bien évidemment informé de l'existence de filiales, succursales et bureaux dans des centres *offshore*.

En soi, cela n'a rien d'illégal, d'illicite, ni même de critiquable. Il est normal que BNP Paribas, qui est l'une des trois grandes banques mondiales dans le financement du *shipping* – bateaux et aéronautique – ait une filiale en Irlande. Ce n'est pas une question de fiscalité, mais de système de droit : tout le monde sait qu'il est beaucoup plus simple, pour vendre un Airbus, par exemple, ou un bateau, de disposer d'une société de financement en Irlande.

L'Europe a mis en place un marché unique et instauré la libre circulation des capitaux. Tout cela n'est en rien critiquable dès lors que les choses se font en toute transparence et qu'il ne s'agit pas de contourner la règle fiscale.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse. L'ancien directeur général de BNP Paribas que je suis a vécu comme une humiliation pour la banque, pour notre pays, pour notre justice, la condamnation, par la justice américaine, de BNP Paribas à verser une amende de 9 milliards de dollars qui est allée directement dans les caisses du Trésor des États-Unis.

En outre, BNP Paribas a dû mettre en place, à New York, une équipe de cinquante personnes, qu'elle rémunère, pour centraliser toutes les transactions en dollars qu'elle réalise dans le monde, directement placée sous le contrôle du procureur des États-Unis.

À quel point en sommes-nous rendus ! Que BNP Paribas ait enfreint un embargo, c'est, hélas, incontestable. Mais que le dossier soit traité de cette manière, par d'autres magistrats d'un pays tiers, c'est inacceptable !

D'où l'insistance de Transparency International pour doter la justice française des mêmes moyens d'action que ceux dont disposent les justices étrangères. Je ne parle pas seulement des États-Unis, mais aussi de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Espagne... Je pense notamment à la transaction pénale, qui est l'outil idoine pour le magistrat dans ce type de dossier.

Permettez-moi enfin de dire, Monsieur le rapporteur général, que ni vous ni moi n'accordions à l'époque autant d'attention et autant importance à tous ces sujets. Je bats volontiers ma coulpe, mais il aura fallu attendre que cette question devienne une priorité des politiques publiques en France et dans le monde.

J'ai présidé le comité d'audit et des risques du Crédit Agricole, qui emploie plus de 1 000 personnes pour l'audit et le contrôle interne. Nous demandions chaque année à la direction de l'audit et de la conformité de nous expliquer quelles étaient nos activités sur telle ou telle place *offshore*, pour rassurer le conseil d'administration sur le caractère légal et licite de ces opérations.

S’agissant du président de la branche chilienne de Transparency International, ce dernier été débarqué de son poste en deux heures. Quand les « *Panama Papers* » ont été rendus publics, notre conseil international lui a demandé de remettre tous ses mandats dans l’après-midi.

Je n’étais pas très allant, et je ne le suis toujours pas, pour que la France se distingue de ses partenaires européens sur le dossier du *reporting* pays par pays, pour deux raisons. D’une part, si la France est seule à agir en matière de *reporting* pays par pays, l’intérêt et la portée de la mesure sont considérablement réduits ; d’autre part, je ne pense pas pertinent de faire peser sur nos entreprises des contraintes qui n-existent pas pour leurs concurrentes.

Ne vous y trompez pas, nous sommes pour le *reporting* pays par pays, pour le *reporting* public. Toutefois, nous voulons faire avancer le dossier à l’échelle de l’Union européenne. Contrairement au Medef, je ne dis pas qu’il faut attendre que tous les pays du monde fassent de même. Agissons en Europe comme nous l’avons fait pour les banques ou les industries extractives.

Par contre, je pense que l’action de la France est justifiée sur le dossier du registre des bénéficiaires effectifs, et ce pour deux raisons.

Premièrement, les pays du G20 se sont engagés à mettre en place des procédures – principalement des créations de registres – permettant d’identifier les bénéficiaires effectifs. Tous les pays membres ont pris cet engagement. Les choses vont donc se faire, certes à un rythme différent selon les pays, en vertu d’un accord international.

Deuxièmement, le Parlement a donné à l’administration les moyens d’agir. Certes, le système doit encore être amélioré, notamment sur la question des sociétés commerciales. Il est paradoxal de voir qu’une procédure a été mise en place pour les trusts, mais pas pour les sociétés commerciales. Il s’agit cependant d’une simple mesure d’application de la directive européenne anti-blanchiment que le ministre s’est engagé à prendre.

S’agissant du trust, le dispositif français est bien fait. Il faut déclarer à l’administration fiscale tout trust dans lequel un résident français est partie ou tout trust détenant un actif financier ou immobilier français. Si l’on ne peut évidemment garantir que le gestionnaire d’un trust à Bahreïn va se précipiter à Bercy pour effectuer une telle déclaration, ce dispositif permet au moins de viser les résidents et les non-résidents, les trusts situés en France ou à l’étranger et, surtout, de donner à l’administration les moyens d’agir : si la déclaration n’a pas été faite, la charge de la preuve incombe à l’investisseur ou au gestionnaire du trust. C’est une bonne mesure.

M. André Gattolin. – Monsieur le président, vous avez dit que la coopération internationale était la clé de tout. Nous sommes d’accord avec vous.

J’ai rédigé un rapport, dans le cadre de la commission des affaires européennes, sur Europol et Eurojust. La lutte contre la corruption, l’évasion fiscale ou le détournement fiscal ne fait pas partie des missions de ces deux agences européennes qui se consacrent en grande partie à la criminalité transfrontière et transnationale. Faudrait-il mettre en place une agence européenne spécifique ?

Vous avez fait référence au parquet national financier, sans doute en pensant à la perquisition d'envergure menée contre le siège de Google, à Paris. Il me semble insensé de devoir monter une opération totalement hors ligne pour la seule raison que l'on est face à une société internationale qui est un quasi État, qui dispose de capacités de surveillance, notamment de la police et de la justice, à travers ses compétences technologiques et dont les moyens juridiques et financiers sont extrêmement importants.

N'avez-vous pas le sentiment d'une sorte de désarmement à la fois technologique et juridique des États ? Certains grands groupes internationaux ont parfois pu mettre en difficulté le Conseil d'État, ce qui est tout de même inquiétant. Faudrait-il envisager la création d'une véritable agence européenne ou d'une structure spécifique capable non seulement de collecter, mais aussi d'analyser l'information, dotée des moyens semblant faire défaut à nos États ?

M. Claude Raynal. – Votre association est à l'avant-garde de la défense des lanceurs d'alerte depuis bien longtemps. Pourriez-vous nous indiquer quelles sont les principales pistes à suivre pour les protéger et, peut-être, nous faire part de votre sentiment sur le texte que vient d'adopter l'Assemblée nationale ? Doit-on encore le renforcer et comment ?

Vous avez également beaucoup développé les chartes de bonnes pratiques avec les entreprises. Avec quelques années de recul, quel regard portez-vous sur ce travail ? Avez-vous l'impression d'avoir été payé en retour par les entreprises ou pensez-vous qu'il faudrait légiférer sur cette question ?

Vous avez cité de manière assez directe le Royaume-Uni, qui vient d'organiser une grande conférence sur la corruption. Comment jugez-vous cette initiative ?

M. Richard Yung. – Je souhaitais vous poser la même question sur les lanceurs d'alerte. Êtes-vous satisfait de la rédaction actuelle de l'article 7 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ?

On ne m'empêchera pas de penser que les sociétés *offshore* sont en soi une mauvaise chose. Elles n'apportent rien à l'économie. Elles servent, pour la plus grande partie d'entre elles, d'outil de dissimulation et de fraude fiscale.

Les quelques cas que l'on nous a longuement exposés – les bateaux, les avions... – où elles ont une utilité témoignent simplement d'une lacune de nos législations en ces domaines. Ce n'est jamais une bonne chose d'aller mettre ses biens à l'étranger.

Bien sûr, le monde est ce qu'il est, et l'on ne peut grand-chose en l'absence d'une législation mondiale. Je pense toutefois que nous devons lancer un débat international sur la suppression des statuts *offshore*.

M. Maurice Vincent. – J'ai noté que vous souhaitiez une législation au moins européenne sur les questions de *reporting* pays par pays. Que pensez-vous du seuil des 750 millions d'euros pour les multinationales ? Faudrait-il rapidement aller plus loin ?

M. Michel Bouvard. – On nous a expliqué, dans les auditions précédentes, que certaines fonctions de gestion administrative, de *back office*, sont effectuées par des établissements bancaires sans participer aux décisions. Ne faut-il pas un minimum de règles en termes de transparence des décisions ? Dans certains cas, les établissements bancaires

français doivent-ils se retirer s'ils ne disposent pas de l'ensemble des informations nécessaires ?

Vous avez fait un aparté sur la BNP, mais il ne s'agit pas d'un sujet isolé. Le problème est de progresser dans la transparence sans s'affaiblir au niveau national ni sacrifier nos intérêts nationaux. Or on constate un réel déséquilibre entre l'Europe et les États-Unis. La défaillance ou l'insuffisance d'organisation européenne nous ont mis dans cette position de faiblesse. Comment y remédier ? Tous les pays européens sont-ils conscients des déséquilibres de la situation ?

M. Daniel Lebègue. – J'ai beaucoup de sympathie pour ceux qui défendent des réformes très ambitieuses. Thomas Piketty dit qu'il faut un impôt mondial sur le capital ; Gabriel Zucman dit qu'il faut un cadastre financier international. Je voudrais rappeler que, voilà vingt-cinq ans, Jacques Delors avait proposé d'instituer en Europe une retenue à la source sur les revenus financiers pour tous les pays, à taux unique, modeste, de 15 %. Ce projet n'a pas abouti et n'a jamais été repris depuis.

J'ai de la sympathie pour ces idées, mais je ne serai plus là dans cinquante ans ! J'essaye donc de voir comment avancer dans les mois et les années à venir.

M. Roger Karoutchi. – Les banquiers seront toujours là !

M. Daniel Lebègue. – Un projet de parquet européen est toujours sur la table, mais nous sommes très loin d'un accord.

J'ai assisté hier aux rencontres internationales des autorités anti-corruption organisées par l'OCDE. Les échanges furent très concrets, très denses. Nous devons rapidement progresser en matière de coopération, à tous les niveaux – administrations, magistrats...

L'Assemblée nationale a fait un remarquable travail. Le dispositif qu'elle a adopté est probablement le plus solide d'Europe. Un seul article – examiné à deux heures du matin... – nous pose problème. Je pense donc mesdames, messieurs les sénateurs, que vous aurez la possibilité d'apporter la touche finale à ce projet.

L'article en question porte sur la définition du lanceur d'alerte. La définition adoptée prévoit seulement deux cas où le lanceur d'alerte peut être reconnu comme tel : d'une part, s'il s'agit de crimes, de délits ou de manquements graves à la loi ou au règlement ; d'autre part, si les faits en question présentent des risques graves pour l'environnement, la santé ou la sécurité publique. Or, si nous en restions là, Antoine Deltour, le lanceur d'alerte de l'affaire « *LuxLeaks* », ne serait pas protégé.

Nous sommes tout à fait d'accord sur le critère de la bonne foi. Les personnes qui veulent régler des comptes avec leurs collègues ou leurs voisins, nous n'en voulons pas ! De même, les lanceurs d'alerte doivent agir de manière désintéressée et servir l'intérêt général. Nous souhaitons conserver ces critères qui nous distinguent du système américain.

En revanche, nous souhaitons, en accord avec toutes les ONG concernées, ajouter à cette définition la notion de « préjudice grave à l'intérêt général » afin de couvrir des cas similaires à celui d'Antoine Deltour ou de la jeune femme ayant signalé les pratiques de la banque UBS en France.

S'agissant des codes et des chartes de bonnes pratiques, nous progressons de manière très forte, très rapide. Il nous est parfois reproché, par des esprits purs, de travailler avec une trentaine de grandes entreprises, y compris des banques et des compagnies d'assurances. Nous les conseillons, nous les accompagnons, nous essayons de leur apporter des outils, des moyens d'action. La plupart de nos grandes entreprises privées et publiques disposent aujourd'hui d'un programme de conformité. Je crois même que toutes les sociétés du SBF 120 se sont dotées d'un programme d'entreprise.

La nouvelle agence anti-corruption peut faire des recommandations, donner des lignes directrices en matière de programmes de conformité à destination des entreprises. Il ne s'agit pas d'une obligation, rien n'est imposé. Il s'agit d'une démarche similaire à celle du code de gouvernance. Nous attendons toutefois des entreprises qu'elles se saisissent de ces recommandations.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous soutenons sans réserve le dispositif de convention judiciaire d'intérêt public. Nous aimerais toutefois introduire, ce qui n'a pas été fait à l'Assemblée nationale, l'idée que le juge puisse prendre en compte les efforts préventifs de l'entreprise pour décider des sanctions, à l'instar du *Bribery Act* anglais.

Qui peut se dire à l'abri de la corruption ? Si l'entreprise démontre sa bonne volonté à travers les mesures qu'elle a adoptées, permettons au juge d'en tenir compte. De notre point de vue, il s'agirait d'un ajout très utile.

Monsieur Raynal, il me semble que David Cameron a changé de pied depuis deux ans. Ce sujet est devenu un enjeu majeur dans le débat public. L'opinion publique, au Royaume-Uni comme aux États-Unis, ne supporte plus certaines dérives du monde de la finance.

S'il y a eu beaucoup de réactions en France, vous en êtes les témoins et les interprètes, la violence des réactions au Royaume-Uni et aux États-Unis est très supérieure à ce que nous connaissons. David Cameron a compris que les choses ne pouvaient continuer ainsi, d'où son initiative du mois de mai dernier.

Le problème du gouvernement britannique, c'est que certains territoires d'outre-mer ont été utilisés comme auxiliaires pendant des années – Jersey, Guernesey, les Îles Vierges, l'île de Man et quelques autres... – et qu'on leur demande aujourd'hui non pas de supprimer tous les trusts présents sur leur territoire, mais de jouer la carte de la transparence sur les structures et les bénéficiaires. Il est normal qu'ils renâclent.

En un an, David Cameron a invité les dirigeants politiques des départements d'outre-mer britanniques à Londres à trois reprises pour les faire plier. Les Îles Vierges s'y refusent et le bras de fer est engagé.

Les autorités britanniques font aujourd'hui preuve d'une vraie détermination, d'une vraie conviction. Il en va de même du président des États-Unis. Barack Obama a toujours mené la bataille contre l'évasion fiscale internationale, depuis son premier mandat de sénateur. C'est lui qui a signé le premier texte, le *Stop Tax Haven Abuse Act*, aux États-Unis. Lui et son équipe ont donc une vraie conviction. Je n'en dirai malheureusement pas autant de la majorité républicaine du Congrès. C'est un grand facteur d'inquiétude.

Monsieur Yung, nous vivons dans un monde de libre circulation des idées, des biens, des services et des capitaux ; c'est la mondialisation, la globalisation.

Ce serait vraiment une régression, une défaite, pour l'esprit international, pour la coopération internationale, que de rétablir des contrôles des changes, des interdictions... J'espère que nous pourrons préserver la liberté que nous nous sommes donnée en Europe.

Qui dit liberté dit évidemment possibilité, pour un résident français, de placer, d'investir des actifs à l'étranger, pas seulement en Europe.

C'est aussi la liberté de créer des structures juridiques pour répondre à des besoins spécifiques qui ne sont pas forcément la fraude et l'évasion fiscale. La fiducie, la fondation, le trust sont très utiles pour gérer des patrimoines familiaux. Ne les rayons pas d'un trait. Si nous le faisons, je pense qu'aucun de nos partenaires n'accepterait de nous suivre.

Laissons vivre ces outils, mais donnons-nous les moyens de les rendre transparents. Je ne condamne pas l'*offshore* par principe. Il faut tenir compte de la réalité du monde. Il faut certainement davantage de transparence, de règles du jeu, de régulation... Mais il s'agit d'un autre débat.

Le fait que 40 % de la finance mondiale ne soit toujours pas, ou mal, régulé dix ans après la crise financière est gravissime. Ni en Europe, ni de l'autre côté de l'Atlantique, nous n'avons réussi à mettre les *hedge funds* sous contrôle. Nous avons tous échoué. Je suis terrifié à l'idée que ces *hedge funds* gèrent 3 000 milliards de dollars sans aucun cadre réglementaire sérieux !

S'agissant du seuil de 750 millions d'euros, jouons le jeu européen. Commençons par là et nous verrons, d'ici cinq à dix ans, s'il faut l'abaisser. Ce seuil permet déjà d'imposer ce devoir de redevabilité à plusieurs centaines de moyennes et grandes entreprises. Pour ma part – je sais bien que l'Assemblée nationale en a décidé autrement hier –, j'en serais resté à 750 millions d'euros.

Mme Michèle André, présidente. – Merci beaucoup de vos apports très précieux, Monsieur le président.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (sera publié ultérieurement)

Puis la commission entend M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 11 h 18.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Francis Delattre, vice-président -

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 et exécution des finances locales en 2015 – Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget (sera publié ultérieurement)

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, sur le projet de loi de règlement pour 2015 et l'exécution des finances locales en 2015.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 8 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président de la commission des lois et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Audition de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Avec la commission des lois, nous entamons ce matin un cycle d'auditions consacrées aux moyens de la justice : dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement et alors que les moyens, budgétaires et humains du ministère de la justice suscitent beaucoup de débat, il nous a paru utile d'entendre ceux qui gèrent, au quotidien, les crédits de ce ministère.

Ce sujet nous intéresse tout particulièrement : à la suite de l'audition d'Éliane Houlette, procureur de la République financier, notre rapporteur spécial, Antoine Lefèvre, notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier et moi-même nous sommes rendus hier au parquet national financier, pour prendre la mesure concrète de ses besoins.

Nous accueillons les responsables de programme de la mission « Justice » ainsi que des représentants de la direction du budget. Il s'agit de dresser un premier bilan de l'exécution, en 2015, d'un budget de près de 8 milliards d'euros. Considérée comme prioritaire, la mission « Justice » connaît une augmentation régulière de ses crédits depuis dix ans. L'année 2015 a notamment été marquée par une ouverture importante de crédits en cours d'exercice, après les attentats de janvier contre Charlie Hebdo.

Nous poursuivrons nos travaux en écoutant, en fin de matinée, les présidents des conférences nationales qui représentent les magistrats qui gèrent, au quotidien, les juridictions judiciaires. Cette séquence se poursuivra, le mardi 14 juin, par une audition du garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas.

Je souhaite donc la bienvenue ce matin à Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice et responsable des programmes « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice » accompagné d'Anne Duclos-Grosier, son adjointe ; à Marielle Thuau, directrice des services judiciaires et responsable du programme « Justice judiciaire », accompagnée de Thomas Lesueur, son adjoint ; à Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire qui est la responsable du programme « Administration pénitentiaire » ; à Hugues Tranchant, directeur-adjoint de la protection judiciaire de la jeunesse, pour le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »

et, enfin, à Philippe Lonné, sous-directeur chargé notamment de la mission « Justice » à la direction du budget, accompagné de Sabine Deligne, cheffe du bureau « Justice et médias ».

Les responsables de programme sont chargés de trois missions principales : établir le projet annuel de performances dans lequel il leur est demandé de préciser les orientations stratégiques ainsi que les objectifs du programme et de justifier des crédits et des autorisations d'emplois demandés ; assurer le pilotage du programme dont ils ont la charge ; établir le rapport annuel de performances.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Cette audition conjointe à nos deux commissions montre la préoccupation du Sénat à l'égard de la justice : si ses moyens sont passés de 6,2 milliards à 8,2 milliards d'euros en dix ans, les lois se sont multipliées qui ont accru les charges de la justice sans que les impacts ne soient convenablement mesurés, et les contentieux ont explosé dans un certain nombre de domaines. Paradoxalement, nous avons constaté qu'un certain nombre de postes ouverts n'étaient pas pourvus et que les prévisions en matière de recrutement et de sortie des différents corps, notamment pour l'administration pénitentiaire, se sont révélées très éloignées de la réalité.

La question du bon fonctionnement du service de la justice est donc posée de façon plus aiguë que jamais.

Avec le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, je me suis rendu au tribunal de grande instance de Créteil et à la prison de Bois-d'Arcy pour constater les difficultés du service public judiciaire qui ne cessent de s'aggraver. Rompt avec plusieurs années de pratiques, l'actuel garde des Sceaux a pris la mesure de ces problèmes et tente de se donner les moyens d'y répondre convenablement.

Nous saisissons l'occasion de l'examen prochain de la loi de règlement pour procéder à ces diverses auditions : elles nous permettront de mieux définir nos orientations et de contribuer au redressement de la justice.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice ». – Le projet de loi de règlement fait apparaître des taux d'exécution élevés par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale en raison de l'ouverture de moyens supplémentaires en cours d'année à la suite des attentats contre Charlie Hebdo : pouvez-vous présenter le bilan des moyens mis en œuvre dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT) ? A-t-il apporté une bouffée d'oxygène ou bien n'a-t-il servi qu'à financer les moyens spécifiquement dédiés à la lutte contre le terrorisme ? À l'attention de la direction du budget : ces crédits ont-ils fait l'objet d'un suivi particulier ?

Selon la Cour des comptes, « l'augmentation très significative des crédits en loi de finances puis à l'occasion du PLAT peut sembler excessive au regard de la capacité du ministère à exécuter les crédits de T2. Celui-ci rencontre en effet d'importantes difficultés pour réaliser les recrutements et fidéliser ses effectifs ». Si les créations de postes en 2015 ont été significatives, on observe toutefois un nombre de sorties particulièrement important et qui dépasse les seuls départs en retraite : comment l'expliquer ? Outre les spots et les affiches en faveur des métiers de l'administration pénitentiaire, quelles mesures envisagez-vous pour augmenter l'attractivité du ministère de la justice ?

Le taux de mise en réserve peut atteindre jusqu'à 20 % des crédits prévus sur certaines briques de budgétisation : ainsi en est-il des moyens de fonctionnement du « secteur

public intervention » de la protection judiciaire de la jeunesse. Quelles sont les conséquences en gestion ?

Comment, pratiquement, gérez-vous cette fin d'exercice et quelles dépenses priorisez-vous ?

Quelles mesures envisagez-vous pour diminuer les délais de paiement, évalués par la Cour des comptes à 43 jours contre 18 en moyenne pour les services de l'État ?

Cette question s'adresse au Secrétaire général : la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) n'a pas permis de réaliser les économies escomptées car elle n'est pas opérationnelle et les services enquêteurs ne veulent plus l'utiliser, d'où un recours aux prestataires externes : où en est-on ?

La direction des services judiciaires peut-elle faire le point sur le règlement des questions relatives au statut fiscal et social des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (COSP) ?

Enfin, l'administration pénitentiaire peut-elle parler des difficultés de recrutement et de fidélisation des surveillants pénitentiaires et revenir sur le coût et la quantité des heures supplémentaires réalisées par les surveillants pénitentiaires ? Peut-elle enfin nous indiquer le nombre total de jours de congés dits « bonifiés » et la proportion de personnels en bénéficiant dans les établissements pénitentiaires d'Île-de-France ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quelle est l'analyse de la direction du budget sur la fin de gestion 2015 ? Selon la Cour des comptes, les 54 millions d'euros de reports de crédits sur 2016 « témoignent de la persistance de l'artifice destiné à faire en sorte que la mission participe à atteindre la cible d'exécution du budget de l'État ; le montant des reports a été de surcroît aggravé cette année par la cessation par les comptables des validations de demandes de paiement, le 23 décembre, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire ».

Comment expliquer la diminution du nombre de magistrats et comment améliorer la situation ? Par la loi de finances rectificative, le Parlement a autorisé la création de postes, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Peut-on disposer d'un bilan précis du nombre de postes pourvus ? Des mesures exceptionnelles sont-elles envisagées, comme la prolongation d'activité de certains magistrats devant partir à la retraite ou le recrutement d'avocats ?

Peut-on également disposer d'un bilan des postes créés dans l'administration pénitentiaire ? Le taux de vacance diminue-t-il ? En dehors des concours, est-il possible de recruter ?

M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice. – L'exécution du budget 2015 est plus favorable que l'année précédente : les crédits dépensés s'élèvent à 7,85 milliards d'euros. L'exécution est ainsi en hausse de 2,5 % par rapport à 2014, en dépit des mesures d'annulation. Le PLAT a augmenté les crédits disponibles : nous avons consommé 80,54 % de la ressource en autorisations d'engagement et 75,45 % s'agissant des crédits de paiement. Cette consommation doit être saluée car nous avons mis en œuvre de nouveaux projets en cours d'année et nous avons procédé à des recrutements supplémentaires. Nous sommes parvenus à créer tous les emplois prévus par la loi de finances initiale, soit

600 emplois, et par le PLAT. En revanche, du fait de recrutements tardifs, les dépenses de personnel ont été sous-exécutées.

La plateforme nationale des interceptions judiciaires, la PNJJ, fonctionne depuis octobre 2015. Elle s'est déployée à partir de cette date sur l'ensemble du territoire par zones de défense. Aujourd'hui, toutes les zones sont couvertes, y compris les départements d'outre-mer. En revanche, certaines zones de gendarmerie enregistrent encore des retards. La PNJJ représente aujourd'hui 65 % des prestations annexes demandées par les officiers de police judiciaire, les OPJ, et un tiers des interceptions judiciaires de tout type ; 65 % des réquisitions – identification de l'abonné, détail de trafic – faites aux opérateurs de communications téléphoniques sont traités par la PNJJ. Enfin, 80 % des demandes sont aujourd'hui automatisées. Il ne faut désormais plus que quelques minutes pour obtenir ce qui mettait plusieurs jours à l'être auparavant. Il s'agit donc d'un vrai confort pour les enquêteurs.

Le 24 mars, nous avions 3 000 interceptions judiciaires simultanées, sur un total de 9 900. La PNJJ permet d'intercepter chaque jour 40 000 communications, 70 000 SMS et 700 MMS. Nous avons fourni 630 ordinateurs portables sécurisés au profit des traducteurs et nous en livrerons 600 supplémentaires ce mois-ci.

Les économies ne sont pas à la hauteur des ambitions puisque la PNJJ a été mise en place beaucoup plus tardivement que prévu. Sur la base des éléments fournis par la direction des services judiciaires, de janvier à avril 2016, par rapport aux mêmes mois de 2015, les économies s'élèvent à 2,7 millions d'euros, dont un peu plus d'un million pour le seul mois d'avril. Les économies commencent à être réalisées, ce qui se traduit d'ailleurs par une légère diminution des chiffres d'affaires des prestataires chaque mois depuis le début de l'année 2016. Il est vrai – et nous ne l'avons pas caché – que la PNJJ a connu des problèmes, notamment en mars, problèmes relatés par la presse. Ces difficultés étaient dues à l'augmentation des requêtes par les enquêteurs et à des capacités techniques et logicielles insuffisantes. Avec la société Thalès, nous résolvons ces problèmes : au 31 mars, 12 000 personnes pouvaient utiliser la plateforme et bientôt 4 000 interceptions simultanées seront possibles. D'ici la fin de l'année, nous devrions atteindre 12 000 interceptions simultanées.

Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires. – Les moyens alloués dans le cadre du PLAT-1 en 2015 ont été principalement consacrés à la sécurisation des juridictions : contrôles d'entrée, vidéo-protection, alarme, gardiennage. En outre, l'information relative à la lutte anti-terroriste a été renforcée et des tablettes et des ordinateurs portables ont été attribués notamment au parquet pour assurer la mobilité des magistrats. Des greffiers supplémentaires ont été recrutés. Enfin, les juges anti-terroristes ont bénéficié de voitures plus adaptées à leurs besoins. Ces moyens ont été centrés sur Paris, juridiction consacrée à la lutte contre le terrorisme.

Dans le cadre du PLAT-2 de la fin de l'année 2015, nous avons élargi l'attribution des moyens afin d'améliorer le fonctionnement des juridictions : pour que les juges puissent davantage se consacrer au pénal, nous avons cherché à fluidifier l'ensemble de la chaîne juridictionnelle. Dans un certain nombre de juridictions, les magistrats ne font pas que du pénal : ils font aussi du civil.

Nous avons aussi fait en sorte que pour chaque personne arrivant au sein d'une juridiction, qu'il s'agisse d'un magistrat, d'un assistant de justice ou d'un vacataire, la juridiction d'accueil dispose de moyens supplémentaires. Nous avons appelé cela le « sac à

dos », qui correspond au coût de fonctionnement d'un nouvel arrivant : il s'agit de ne pas agraver le fonctionnement courant des juridictions par l'arrivée importante de personnel. Car plus de 1 150 équivalents temps plein (ETP) sont en cours de recrutement actuellement.

Vous m'avez interrogée sur les délais de paiement qui concernent principalement les frais de justice. Afin de contenir cette dépense, la direction des services judiciaires a pris diverses mesures. Ainsi, expérimentons-nous le recrutement de 45 interprètes contractuels afin, d'une part, de les fidéliser et de les solliciter à temps plein plutôt que de recourir à des collaborateurs occasionnels qu'il est parfois difficile de mobiliser au bon moment et, d'autre part, de limiter la dépense.

Les charges à payer en matière de frais de justice ont diminué en 2015 : 141 millions d'euros contre 156,8 millions en 2014.

Parallèlement, nous avons enregistré 10 millions d'euros supplémentaires de charges à payer en fonctionnement courant. La maîtrise des frais de justice permet d'apurer l'arriéré mais les dotations en fonctionnement courant des juridictions sont sous-évaluées, ce qui entraîne une augmentation des charges à payer même si elle est contenue grâce aux mesures d'économies prises.

Pour réduire les délais de paiement, notamment pour les frais de justice, nous avons mis en place Chorus portail pro : le prestataire de frais de justice saisit sa dépense sur le site internet et il est remboursé par le trésor public. Ce site a été développé entre 2014 et 2015 : aujourd'hui, toutes les juridictions et tous les prestataires l'utilisent. Notre objectif est bien de réduire les délais de traitement des frais de justice.

Je tiens à souligner que le nombre de magistrats est totalement dépendant du nombre d'auditeurs de justice recrutés hier. Or, il faut trente-et-un mois pour former un auditeur de justice. La situation actuelle est donc liée à des baisses significatives de recrutement entre 2009 et 2011 : environ 135 postes étaient offerts par an à l'École nationale de la magistrature, l'ENM, et les étudiants en droit s'en étaient désengagés. En 2012, il a été décidé d'augmenter le nombre de postes offert au concours, mais la décision a été prise en mai pour un concours qui avait lieu en juin : le concours 2012 n'a pas fait le plein. Ce n'est qu'à partir de 2013 que les promotions d'auditeurs de justice ont été complètes.

Le garde des Sceaux tente à l'heure actuelle de réduire le nombre de contentieux portés devant les juridictions, mais, d'une manière générale, celui-ci est « alourdi » par l'effet des nouvelles lois. En outre, la durée des sessions d'assises a tendance à s'accroître du fait de la multiplication des demandes d'intervention de témoins, d'experts, ce qui se traduit par des besoins supplémentaires en ETP.

Nous ne connaissons plus de problèmes d'attractivité : les concours attirent un nombre suffisant de candidats, notamment pour les auditeurs de justice. Nous n'enregistrons pas non plus de hausse significative du nombre de départs : ces cinq dernières années, nous observons entre 300 et 350 départs annuels. En revanche, nous avons mis en place une procédure simplifiée de détachement judiciaire pour favoriser le détachement des magistrats administratifs ou de la Cour des comptes dans les services judiciaires. Il fallait dix-huit mois pour examiner ces demandes : il n'en faut plus que six.

Dans le cadre du projet de loi organique, un certain nombre de dispositions ont été validées par le Parlement, comme l'intervention des magistrats honoraires dans les procédures et le recrutement temporaire de magistrats.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Combien de postes de magistrats prévus par le Parlement sont-ils effectivement pourvus ?

Mme Marielle Thuau. – C'est compliqué car les vacances de poste sont en perpétuelle évolution. Globalement, nous avons 450 postes vacants.

Mme Michèle André, présidente. – Pourrez-vous nous transmettre des chiffres précis à une date déterminée ?

M. Thomas Lesueur, adjoint de Mme Thuau. – Au ministère, la notion de taux de vacance détermine l'écart entre les effectifs présents en juridiction et la circulaire de localisation des emplois. Cette circulaire n'est pas strictement ajustée sur les effectifs ouverts en loi de finances, notamment parce que le périmètre n'est pas identique. Il y a les emplois ouverts à l'ENM pour les auditeurs de justice, mais également ceux de l'administration centrale et de la Cour de cassation. Les 450 emplois correspondent aux vacances.

S'agissant des données budgétaires, le plafond d'emplois agrège plusieurs éléments : les effectifs de magistrats, qu'ils soient en formation ou en poste dans les juridictions ou dans l'administration centrale, mais aussi les assistants spécialisés et les juges de proximité. Il y a des mécanismes de conversion qui contribuent à consommer le plafond d'emplois même si ce ne sont pas *stricto sensu* des effectifs de magistrats. Cela explique l'écart entre le plafond d'emploi qui est fixé à 9 125 magistrats de l'ordre judiciaire et une réalisation significativement plus basse. Il est important de voir quels sont les effectifs de magistrats *stricto sensu* à l'ENM et dans les juridictions et le nombre de juges de proximité, qui ne représentent pas un ETP complet par personne physique, qui contribuent à consommer le plafond d'emplois et expliquent une partie de la sous-consommation.

Mme Marielle Thuau. – Le taux de vacances s'établissait au 1^{er} octobre 2015 à 5,15 %. Ce chiffre dépend du nombre de localisations. Pour 2016, le ministre a décidé de localiser 105 postes supplémentaires (juges d'application des peines, substituts, juges des enfants...). La circulaire de localisation qui a été publiée il y a quelques semaines a donc localisé ces 105 postes dans les juridictions, ce qui a mécaniquement augmenté la vacance. Tout dépend donc du nombre de postes localisés l'année N-1 et du temps qu'il faut pour les pourvoir.

Mme Michèle André, présidente. – La mise en place du portail Chorus dans diverses administrations ne s'est pas toujours déroulée dans de bonnes conditions. Qu'en est-il pour la justice ?

M. Philippe Bas, président. – Vous avez de grandes difficultés pour recruter rapidement des magistrats qui doivent suivre une longue formation. Mais quand chaque année, nous votons un plafond d'emplois et qu'ils ne sont pourvus qu'à 95 %, nous sommes conduits à nous interroger sur les raisons de ce décalage. Je ne comprends pas les raisons de cet écart important pour un service public dont les difficultés sont très grandes. En outre, des membres de professions juridiques ont été intégrés dans le corps des magistrats, ce qui a permis de gagner du temps : pourquoi ne pas avoir privilégié cette voie ?

Mme Marielle Thuau. – Chorus portail pro n'a pas résolu tous les problèmes, mais les améliorations sont sensibles. Pour certaines cours, la situation est plus compliquée que pour d'autres. La mise en place de ce site a imposé une réorganisation des services en amont, d'autant que dans les juridictions, un service gérait les frais de justice au parquet, un autre les frais de justice au siège et une régie payait les mémoires. Il a donc fallu reporter le personnel vers le service centralisé des frais de justice qui traite tous les mémoires dématérialisés. Dans l'ensemble, les prestataires estiment que ce service a amélioré la situation. En cas de difficulté dans une juridiction, une équipe spécialisée au service judiciaire se déplace.

Il convient de distinguer le schéma d'emploi, lié à la masse salariale, du plafond d'emploi voté par les parlementaires. Nous prenons en compte la masse salariale globale pour recruter le personnel.

Les services sont favorables à l'intégration, notamment, des avocats qui rejoignent la magistrature par dizaines chaque année. Les concours complémentaires permettent également de recruter : en juin, 60 personnes sortiront de ce concours. Nous essayons d'élargir l'intégration dans la magistrature et nous recrutons, dans le cadre du PLAT-2, des juristes-assistants dans le cadre de contrat de trois ans. Nous devrons sans doute continuer à recruter des magistrats mais aussi penser à une autre façon de travailler, comme l'ont déjà fait d'autres pays européens, afin que les magistrats se recentrent sur leur cœur de métier, à savoir trancher les litiges. C'est pourquoi nous recrutons des juristes-assistants et des greffiers pour constituer des équipes autour des magistrats.

M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire. – Le PLAT est bien consacré à la lutte contre le terrorisme : dans quatre établissements, cinq unités dédiées contre la radicalisation ont été créées en début d'année, tant pour l'évaluation que la prise en charge des personnes détenues. Nous accordons beaucoup d'importance à cette expérimentation.

S'agissant du renseignement pénitentiaire, nous avons beaucoup recruté en 2015 et nous allons poursuivre en ce sens cette année pour tenir compte de la loi sur la criminalité organisée.

Nous avons aussi mis en place des mesures de prévention : nous avons fait appel à des chercheurs et des associations pour nous aider à définir les modalités d'actions concrètes pour les unités dédiées, mais aussi pour lutter contre la radicalisation des mineurs et pour mieux encadrer les personnes en milieu ouvert.

Nous avons créé des programmes pour les arrivants : tous les détenus qui entrent en détention suivent des stages de citoyenneté, ce qui permet d'identifier ceux qui rejettent le discours sur les valeurs républicaines.

Les crédits consacrés à l'aumônerie musulmane ont été doublés : nous avons recruté trente-neuf aumôniers l'an dernier et nous poursuivons l'effort cette année, en lien avec les préfectures, pour identifier les candidats idoines. En 2016, l'aumônerie musulmane disposera des crédits les plus importants parmi les aumôneries pénitentiaires.

Outre ces actions du PLAT, un deuxième ensemble d'initiatives a été pris pour sécuriser nos établissements. Nous luttons contre l'introduction de produits illicites et de

téléphones portables. Les projections sont la plaie d'un certain nombre de nos établissements. Nous avons également amélioré l'équipement de nos surveillants pour plus de sécurité.

En matière de prévention, nous travaillons sur l'amélioration des conditions de détention afin de limiter les conséquences de la surpopulation carcérale et sur le développement des activités : en maison d'arrêt, les détenus passent parfois 22 heures sur 24 dans leurs cellules. Une offre d'activités plus large – enseignement, travail, activités socio-culturelles et sportives – permettrait de les sortir de cet enfermement et de travailler sur leurs projets.

Un troisième ensemble d'actions, dans le cadre du PLAT-2, vise à combler les vacances de postes dans nos établissements et à améliorer notre parc immobilier. Le programme de la mission pénitentiaire a bénéficié depuis plusieurs années d'augmentations significatives, de 17 % entre 2012 et 2016 et surtout, entre 2015 et 2016, de 78 millions d'euros en dépenses de personnel et 22 millions d'euros pour les autres dépenses.

Comme les autres programmes, nous connaissons des annulations et des gels de précaution qui limitent nos capacités d'exécution. Nous veillons à bénéficier au mieux des dégels pour compléter nos dépenses de fin d'année, notamment pour éviter les charges à payer qui, malgré tout, continuent à augmenter depuis 2012, soit 85 millions d'euros à l'heure où je vous parle.

Notre budget connaît diverses rigidités, notamment en ce qui concerne les partenariats public-privé (PPP), les gestions déléguées et les dépenses de santé : la dette vis-à-vis des maisons de santé s'élève à 54 millions d'euros. Il s'agit de dépenses sur lesquelles nous n'avons aucune prise.

Ces contraintes se reportent sur deux briques qui peuvent supporter des reports : l'immobilier et la gestion publique. Les dépenses d'entretien du parc existant en subissent les conséquences.

Le 6 juin, 1 419 postes de surveillants étaient vacants sur un effectif total de 26 000 agents. C'est ce corps qui concentre toutes les difficultés. Nous avons atteint un pic de 1 800 postes vacants en mai. L'année 2016 sera difficile et le comblement des vacances commencera début 2017. En mars 2018, nous devrions ne plus enregistrer que 300 vacances d'emplois.

Nous devions recruter 717 emplois nets de surveillants en 2015 et nous n'en avons recruté que 426, soit 291 emplois non pourvus. Nos prévisions de départs en retraite sont correctes. En revanche, nous avons plus de mal à anticiper les détachements et les réussites à d'autres concours. La police nationale, les polices municipales et la gendarmerie nous concurrencent directement. Nous avons pris des dispositions et avons recruté 82 contractuels administratifs ou techniques pour remplacer les surveillants qui occupent ces postes. Notre politique de recrutement est extrêmement dynamique : une promotion de 880 surveillants va entrer à l'École nationale d'administration pénitentiaire, l'ENAP, en juillet et un effectif identique y entrera en octobre prochain. Les années à venir seront aussi extrêmement dynamiques.

Le PLAT-2 a prévu des revalorisations indemnитaires pour le personnel de surveillance afin que ces emplois restent suffisamment attractifs par rapport à la police nationale. Pour fidéliser notre personnel, nous allons expérimenter un concours d'affectation

régionale en Île-de-France qui concentre les vraies difficultés en termes de renouvellement d'effectifs. Nos établissements franciliens servent souvent de « déversoir » à nos élèves de l'ENAP qui, rapidement, essayent de rejoindre leur terre natale. La moyenne d'âge des surveillants s'élève à 29 ans.

Dans le cadre du PLAT-2, nous avons bénéficié de crédits pour instaurer une prime de fidélisation. Le premier versement de 20 % serait effectué dès l'arrivée dans les établissements structurellement déficitaires, 20 % seraient versés au bout de trois ans et les 60 % restants à l'issue de cinq ans d'affectation. Le montant de la prime serait d'environ 5 000 euros. En région parisienne et en PACA, les coûts de l'immobilier sont très élevés : nous devons développer une politique d'action sociale pour permettre aux surveillants et à leur famille de trouver à s'installer.

Nous avons beaucoup travaillé sur le métier de surveillant, notamment avec les organisations syndicales, qu'il s'agisse des surveillants en détention, des missions extérieures ou des modules de respect : le surveillant doit être davantage responsabilisé dans le parcours d'exécution de peine des détenus. Cette approche serait valorisante pour les surveillants. Il faut éviter que le surveillant n'apparaisse – à tort – que comme un tourneur de clés, sans autorité sur la population pénale.

Comme l'an dernier, nous avons lancé une campagne de recrutement autour de la fierté. Ce métier difficile doit être valorisé pour sortir de l'image du « maton ». N'oublions pas non plus la filière insertion-probation dont le travail est essentiel pour lutter contre le terrorisme. Nous sommes très fiers de pouvoir défiler le 14 juillet à Paris : cela démontrera que l'administration pénitentiaire fait partie des forces de sécurité qui concourent à la lutte contre le terrorisme.

Les heures supplémentaires coûtent de 60 millions à 65 millions d'euros, dont une grande partie est due aux heures « frictionnelles » : les surveillants pénitentiaires continuent en effet à travailler 39 heures par semaine, soit un surcoût de 40 millions à 45 millions d'euros. Les 15 millions d'euros restants concernent les heures supplémentaires réalisées en raison des vacances de postes.

En Île-de-France, 420 agents sont partis en congés bonifiés en 2015, sur 612 à l'échelle nationale, soit 27 300 jours de congés bonifiés dus au titre de l'outre-mer. En Île-de-France, 1 549 agents sont susceptibles de bénéficier de ces congés bonifiés.

M. Hugues Tranchant, directeur adjoint de la protection judiciaire de la jeunesse. – Le PLAT a attribué à la protection judiciaire de la jeunesse 163 ETP qui ont tous été recrutés dès le début de l'année.

Nous avons mis en place une mission nationale de veille et d'information qui s'appuie sur 69 référents laïcité-citoyenneté, soit un référent par direction interrégionale et un référent par direction territoriale, présent dans les cellules préfectorales, avec un rôle d'appui des professionnels et d'identification des situations. De plus, 76 psychologues et 18 éducateurs ont été recrutés dans le cadre du PLAT-1.

La consommation de la masse salariale a été un peu en-deçà de la cible car les recrutements ont débuté en mars.

Hors dépenses de personnel, une enveloppe est dévolue à la formation. L'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse a disposé de 2 millions d'euros pour former 3 630 agents de la protection judiciaire mais aussi du secteur associatif habilité par les conseils départementaux.

Sur l'enveloppe de 3,5 millions d'euros consacrée au stage laïcité, nous avons consommé 3,130 millions d'euros en autorisations d'engagement, ou AE, et 2,9 millions d'euros en crédits de paiement, ou CP. Nous avons également bénéficié d'une enveloppe pour financer la mise en place de projets nouveaux et de partenariats locaux destinés à favoriser l'initiation des jeunes aux valeurs de la République. De manière globale, nous consommons 80 % des AE.

Pour développer l'attractivité de nos métiers, nous avons mis en place une campagne de communication, à la hauteur de nos moyens modestes, qui a contribué à doubler le nombre de candidats au concours d'éducateur. Grâce à une réflexion plus fine, à un meilleur ciblage, et à un démarchage plus efficace, nous avons pu recruter davantage de candidats, avec des formations plus hétérogènes qu'auparavant, et pas seulement juridiques. Dans le cadre de la note d'orientation signée en 2014 par la directrice de la protection de la jeunesse, nous avons également travaillé sur le sens à donner au métier d'éducateur, notamment en milieu ouvert. Les rémunérations à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) restent en deçà de ce qui se pratique dans le secteur associatif habilité ou dans les conseils départementaux, ce qui explique une fuite assez importante du personnel vers les services de l'aide sociale à l'enfance. Nous avons lancé une réflexion sur le sujet dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières, rémunérations », dont nous aurons bientôt à débattre.

Nous avons fait le choix de moduler la mise en réserve de 8 %, car notre priorité est de faire tourner le secteur public et le secteur associatif habilité. Par conséquent, nous avons fait porter la réserve sur la subvention aux fédérations plutôt que sur ces deux blocs. Cela a contribué à préserver la dynamique vertueuse enclenchée en 2014, avec l'assèchement de la dette accumulée auprès du secteur associatif habilité : 30 millions d'euros de charges à payer, cette année-là contre 14 millions d'euros aujourd'hui.

Une analyse fine des dépenses effectuées au sein de la protection judiciaire de la jeunesse nous a conduits à mettre en place des cartes d'achat dans les services plutôt que de procéder selon la seule logique de marchés publics. Dans la mesure où le coût de traitement de la chaîne financière est d'environ 80 euros, il vaut mieux traiter les factures d'un montant inférieur en cartes d'achat.

M. Philippe Lonné, sous-directeur à la direction du Budget. – Nous suivons attentivement le PLAT, depuis qu'il a été conçu, en 2015. Nous le prenons en compte dans la construction du budget du ministère de la justice et nous en discutons à chaque étape de la procédure budgétaire avec le secrétariat général et les responsables des différents programmes. En 2015, le PLAT a représenté plus de la moitié de la progression prévue pour les effectifs du ministère de la justice, cette part relative devant atteindre 70 % en 2016. Aucun programme budgétaire spécifique n'existe pour le PLAT, de sorte qu'il n'y a pas de suivi direct possible dans les outils interministériels et notamment Chorus. Nous nous fondons sur des échanges d'informations avec le ministère de la justice et sur les outils de gestion de celui-ci. Sur les 108 millions d'euros ouverts par le décret d'avance de 2015, nous avons enregistré une sous-consommation de masse salariale, due à des recrutements plus tardifs que prévu.

Les charges à payer ont globalement diminué en 2015, avec 15 % en moins sur les frais de justice. Elles ont cependant augmenté sur le programme « Justice judiciaire », notamment au niveau des dépenses des cours d'appel. Les dettes vis-à-vis des fournisseurs restent stables et sont même en diminution sur le programme 310, à hauteur de 11 millions d'euros, en 2015.

Le taux de la mise en réserve est proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances, selon une logique assurancielle qui consiste à intégrer les aléas dans le budget de l'État. Le taux interministériel, fixé à 8 % en 2015, s'applique au niveau du programme, mais l'imputation fine de cette mise en réserve est à la main des responsables de programmes dans les ministères, le rôle du ministère des finances étant d'apprécier en début d'année si la répartition de cette mise en réserve a un caractère soutenable ou non. Des ajustements sont apportés dans le cadre de la conférence de fin de gestion, avec la possibilité de lever les mises en réserve pour faire face aux dépenses obligatoires.

Je ne suis pas totalement à l'aise avec la citation de la Cour des comptes. Le respect de la cible d'exécution du budget de l'État est un impératif interministériel et impose des ajustements pour l'ensemble des ministères : des économies, un décalage ou un renoncement à certaines dépenses.

Depuis deux ans, en amont de la préparation du projet de loi de finances, nous nous réservons un temps de discussion avec les ministères, et notamment celui de la justice, pour déterminer la cible d'exécution des crédits pour l'année en cours. Cette cible prend en compte la trajectoire des finances publiques, mais aussi les impératifs fixés par la Commission européenne. Nous nous livrons à des arbitrages ministère par ministère. Plus qu'un artifice, les ajustements de gestion d'un exercice à l'autre sont la conséquence nécessaire de la fixation de cette cible, l'objectif restant bien entendu le respect de la norme d'exécution du budget de l'État.

Entre 2015 et 2016, le montant des reports de crédit du ministère de la justice a progressé, en partie en raison des moyens nouveaux développés au titre du PLAT qui ont mis du temps à être décaissés. Ce niveau de report reste inférieur à 2 % des moyens ouverts sur le ministère, ce qui est tout à fait correct. Dans la loi de finances pour 2016, seuls deux programmes ont été déplafonnés au titre des reports : le programme support du ministère de la justice et le programme du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin, il convient de relativiser les éventuels écarts entre les plafonds d'emplois et la réalité de leur exécution. En effet, la notion de plafond d'emplois prend en compte les flux d'arrivée physique des nouveaux recrutés, mais aussi la date à laquelle ils interviennent. Lorsque les recrutements sont décalés, même de deux mois, le décompte du ministère en équivalent temps plein travaillé (ETPT) varie. D'où l'importance de rester souples pour gérer ces aléas de gestion classiques, départs anticipés, recrutements tardifs, etc.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois. – On entend dire que la réforme des transfères judiciaires aurait eu des effets défavorables sur le ministère de la justice, avec des procédures fragilisées faute d'effectifs suffisants, et des déferrals retardés. Qu'en est-il ?

Jusqu'à récemment, on constatait une sous-consommation du plafond d'emplois, à hauteur de 300 emplois. Les entrées et les sorties sont mal prévues et les emplois localisés restent souvent non pourvus. Mme Thuau a rappelé que le taux de vacance d'emplois était de

5 % pour les magistrats et de 7 % pour les fonctionnaires. C'est considérable. Depuis quelques années, le ministère recourt à des vacataires. Savez-vous dans quelles proportions, en termes d'ETPT ?

Si l'on crée des emplois dans le cadre des deux PLAT, reste-t-il des marges de manœuvre pour en créer dans d'autres domaines que la lutte contre le terrorisme ?

Enfin, indépendamment des événements et des urgences de ces derniers mois, un certain nombre de réformes récentes ont accru la charge de travail des magistrats. Les évaluations des études d'impact sont souvent minorées, en termes d'emplois. On nous garantissait que Cassiopée et Portalis résoudraient tout. À combien se chiffrent les mesures adoptées en 2015, en termes d'ETPT de magistrats et de fonctionnaires, et notamment la réforme du contentieux des étrangers ?

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Les candidats passent souvent plusieurs concours, de sorte que même s'ils sont reçus à celui de l'administration pénitentiaire, ils préfèrent souvent opter pour d'autres métiers de la fonction publique. Si l'on ajoute à cela que ceux qui s'engagent dans cette voie ne restent souvent que temporairement dans la fonction publique, ne faudrait-il pas introduire une autre voie de recrutement qui serait contractuelle ?

Il est rare que les fonctionnaires trouvent à se loger à proximité de la prison où ils travaillent. Les logements sont souvent chers et ils choisissent fréquemment la colocation, pour pouvoir rentrer chez eux plus facilement lorsqu'ils ne travaillent pas. Ne pourrait-on pas développer un partenariat avec les collectivités locales pour obtenir que ces fonctionnaires aient un contingent de places réservées dans les HLM ?

M. Charles Giusti. – L'arbitrage de 2010 prévoyait que nous bénéficiions, au titre des transfères judiciaires, d'un transfert de 800 emplois qui s'est très vite révélé insuffisant. Celui de novembre 2013, qui faisait suite à un rapport des inspections générales de la justice, de l'administration et des finances, définissait différentes cibles en termes de moyens, avec une fourchette basse à 1 200 emplois, intégrant une baisse du volume des extractions judiciaires, que nous n'avons pas constatée. Nous sommes au contraire en augmentation. Pour information, la fourchette haute était de 1 800 emplois. Dans le cadre du PLAT-2, nous avons obtenu la création de 450 emplois supplémentaires, dont 86 dès la fin de cette année, pour renforcer les pôles existants.

Une nouvelle mission des inspections générales de la justice et de l'administration devrait refaire un point sur les extractions judiciaires pour optimiser la charge de l'État tant dans les grands pôles urbains que dans les petites maisons d'arrêt isolées où il faut parfois faire des kilomètres pour une comparution qui dure quelques minutes. En tout état de cause, si l'administration pénitentiaire doit reprendre la mission qui lui a été attribuée, il y aura toujours une dose de subsidiarité par les forces de sécurité intérieure, car notre maillage territorial ne nous permet pas de faire face à tous les pics d'activité propres aux extractions judiciaires.

Mme Marielle Thuau. – En ce qui concerne le coût des vacataires, l'exécution 2014 était de l'ordre de 23 millions d'euros. Nous l'avons ramenée à 11,7 millions d'euros grâce aux deux PLAT, particulièrement celui de novembre 2015. Nous devrions retrouver le même niveau qu'en 2014, soit un volume de vacataires équivalant à 1 120 ETPT pour assurer un renfort dans les greffes.

Dans le cadre du PLAT-2, nous avions prévu des mesures pour renforcer toute la chaîne pénale, notamment les juridictions inter-régionales spécialisées (Jirs) et les parquets, et pas seulement les juridictions anti-terroristes. Nous avons affecté 105 postes supplémentaires par la localisation en 2016 et nous recrutons 300 assistants juristes qui interviendront au siège et au parquet dans toutes les cours d'appel.

En 2015, le plafond d'emplois des magistrats était fixé à 9 125. En septembre de la même année, nous étions en fait à 8 553 magistrats, dont des magistrats en activité, des auditeurs de justice, des magistrats en maintien d'activité qui consomment des ETPT et des magistrats affectés à l'administration centrale du ministère. La différence recouvre les 450 magistrats à titre temporaire et ceux qui sont détachés ainsi que les 2 % à 3 % dits « frictionnels ». Cela signifie que nous sommes contenus par une masse salariale qui ne nous autorise pas à recruter plus que nous pouvons dépenser. Pour 2016, nous disposons de 366 auditeurs de justice et d'un concours complémentaire de 70 magistrats en formation. Nous avons également facilité les détachements judiciaires de sorte que nous pourrons augmenter nos effectifs de 100 ETPT supplémentaires : le taux frictionnel devrait diminuer et l'exécution être plus importante.

L'étude d'impact sur la réforme du contentieux des étrangers a prévu que la charge de travail supplémentaire représentait 24 ETPT de magistrats et 10 ETPT de greffiers sur l'ensemble du territoire. Cette loi doit s'appliquer à partir de novembre 2016, mais nous avons anticipé en affectant d'ores et déjà les auditeurs de justice qui sortiront de leur formation en septembre dans les juridictions particulièrement concernées, dans le Nord, ou à Bobigny, Toulouse ou Marseille. Les juges des libertés et de la détention devraient ainsi pouvoir se consacrer davantage au supplément de contentieux qui arrivera.

Mme Michèle André, présidente. – Je rappelle que nos travaux portent sur la loi de règlement.

M. Éric Lucas. – La modernisation du ministère de la justice passe nécessairement par la dématérialisation et la numérisation. Nos effectifs ne sont pas suffisants pour répondre à toutes les évolutions nécessaires. Nous pourrons créer 94 emplois dans le cadre du PLAT-2, dont 64 cette année et 30 l'an prochain. Il s'agit d'une évolution historique, car nous n'avons jamais connu une telle hausse des effectifs au sein du secrétariat général, encore moins sur la fonction informatique. Nous avons également fait des demandes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 afin de renforcer le secrétariat général dans ses fonctions de synthèse et de support.

Le ministère de la justice ne dispose que de 2 000 logements à destination des surveillants de l'administration pénitentiaire. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait 2 millions d'euros pour que nous puissions conventionner des logements, auxquels s'ajoute 1 million d'euros supplémentaires que nous avons dégagé en cours d'année, soit un total de 3 millions d'euros pour le logement. Cette année, les crédits sont en augmentation et nous faisons ce que nous pouvons pour consommer la totalité des crédits qui nous sont alloués.

Mme Michèle André, présidente. – La Cour des comptes relève régulièrement l'insuffisance des moyens humains dont dispose le secrétariat général. Le fait que ce ministère soit essentiellement administré par des magistrats est-il la garantie d'une gestion optimale ?

M. Éric Lucas. – Votre analyse a certainement sa pertinence...

Mme Michèle André, présidente. – Merci, ma question doit être prise dans un sens positif, comme un encouragement et nullement comme une critique à l'encontre des magistrats.

M. Éric Lucas. – Dans l'administration centrale, les fonctions de support et de synthèse sont en général tenues par des non-magistrats, à l'exception de quatre d'entre elles. Au secrétariat général, toutes les fonctions support sont occupées par des administrateurs civils ou des experts techniques. En même temps, je ne souhaite pas un secrétariat général sans magistrats en son sein.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Oui.

M. Éric Lucas. – Cela dit, la question de la professionnalisation des fonctions de gestion peut se poser dans les services déconcentrés.

M. Philippe Bas, président. – La présidente André ne cherchait certainement pas à disqualifier les magistrats. Cependant, quand un magistrat accède aux fonctions de chef de cour, bénéficie-t-il d'une formation à la gestion ? On attend en général d'un magistrat qu'il soit bon juriste et qu'il fasse preuve de discernement humain. S'il est appelé à exercer des fonctions administratives, il doit aussi être bien préparé.

M. Éric Lucas. – C'est le cas. Il existe des formations permanentes. Les magistrats choisis comme présidents ou chefs de cour ont souvent exercé auparavant des fonctions de président de juridiction.

Mme Marielle Thuau. – Rassurez-vous : je suis la seule magistrate sur ces bancs ! Les nouveaux chefs de cour et chefs de juridiction sont systématiquement formés. On pourrait encore insister davantage sur leur formation en gestion, en ressources humaines et management. Nous y travaillerons avec le futur directeur de l'École nationale de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature prend toujours en compte la carrière et la formation des magistrats lorsqu'il rend ses avis.

M. Charles Giusti. – On pourrait envisager la piste suggérée par le sénateur Portelli sur le recrutement de contractuels pour le personnel de surveillance. Dans ce domaine, nous sommes en concurrence avec le ministère de la défense, la gendarmerie, la police, mais aussi de plus en plus avec la sécurité privée. En plus de créer un vivier, nous devons veiller à la qualité du recrutement. Nous offrons une formation de huit mois à ceux que nous recrutons, et cet investissement de départ amoindrit l'intérêt d'un recrutement contractuel. D'autant que la contractualisation pourrait au contraire inciter le personnel à aller chercher une sécurité de l'emploi et un statut dans d'autres administrations.

M. Michel Bouvard. – J'entends vos explications sur les effectifs. Pour autant, en 2015, on compte moins de magistrats en activité qu'en 2012 : c'est un constat de la Cour des comptes. Je n'ai pas été convaincu par les raisonnements que j'ai entendus sur les mises en réserve. Il y a eu des sous-budgétisations notoires au moment de l'élaboration du budget : l'accès au droit et la médiation familiale ont été négligées, alors qu'on est à 12 % de mise en réserve pour l'aide aux victimes.

C'est une très bonne chose que de dégager des moyens supplémentaires pour la justice. Encore faut-il pouvoir en apprécier les résultats. La Cour des comptes demande depuis

plusieurs années des indicateurs stables qui prennent en compte également le taux de récidive, le taux de réponse pénale et la valeur des confiscations en matière pénale. Le ministère a-t-il l'intention de mettre en place ces indicateurs dans le projet de loi de finances pour 2017 ?

Aujourd'hui, le ministère ne respecte pas les dispositions de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, qui oblige dans le cas de partenariats public-privé à inscrire, au plus tard à la livraison de l'intégralité de l'opération, des autorisations d'engagement sur les opérations immobilières financées, avec un montant égal en AE et en CP, en fonctionnement et en investissement. Or, dans les programmes immobiliers pénitentiaires, on constate un écart de 154 millions d'euros entre les AE et les CP : ce n'est pas rien ! Comment comptez-vous remédier à cela ?

Enfin, j'aimerais connaître les conditions dans lesquelles le ministère a refusé l'opération de construction d'une extension de prison à Nanterre. Le terrain est en gardiennage depuis 2012, aux frais de l'Etat.

M. René Vandierendonck. – Les maires déplorent depuis longtemps le manque de moyens pour faciliter l'accès au droit. On manque de greffiers dans les maisons du droit, dans les maisons de services au public. Des vacataires ont été recrutés. Est-ce suffisant ?

Les élus regrettent également que dans les services départementaux, ceux qui doivent traiter des violences intrafamiliales sont souvent des gens inexpérimentés, en première affectation et sujets à l'absentéisme. Pourquoi les juges des enfants ne bénéficieraient-ils pas d'un aménagement de carrière avec des bonifications indiciaires qui assureraient leur fidélisation dans les territoires ?

M. Éric Lucas. – Les indicateurs sur le taux de récidive et le taux de réponse pénale sont difficiles à mettre en place, car nous ne disposons pas encore des données. Nous dépendons d'un système d'information décisionnelle qui croise les données de Cassiopée et d'Application des peines, probation et insertion (APPI). Nous avons mis en place la première version de ce système ; il faut attendre la deuxième pour que le croisement de ces données soit possible.

Mme Marielle Thuau. – Dans la mesure où les maisons de justice et du droit sont rattachées au tribunal de grande instance, le TGI, un greffier leur est systématiquement affecté. Ce n'est pas le cas dans les points d'accès au droit locaux ou maisons de services au public qui ne sont pas des lieux judiciaires.

En tant que magistrats du siège, les juges des enfants ont le droit de demander leur mutation. Ils ont également la possibilité d'évoluer dans leur fonction, en devenant vice-président ou premier vice-président par exemple. Dans le projet de loi organique, nous avons prévu des postes hors hiérarchie dans un certain nombre de tribunaux et de cours d'appel, pour favoriser la progression de carrière des magistrats tout en leur donnant la possibilité de rester spécialisés dans leur domaine. Il est difficile de fidéliser les juges sur un territoire. Nous y réfléchissons en lien avec les juridictions en difficulté.

M. Michel Bouvard. – Et sur le non-respect de l'article 8 de la LOLF et les 154 millions d'euros d'écart en AE et en CP ?

M. Charles Giusti. – Je vous enverrai une réponse écrite. En ce qui concerne l'extension de la prison sur le terrain de Nanterre, la construction d'un quartier de semi-liberté de 90 places devrait commencer en 2017.

Mardi 14 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 17 h 55

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 - Moyens de la justice - Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice (voir à la rubrique de la commission des finances)

La commission procède à l'audition commune avec la commission des finances de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les moyens de la justice, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des finances.

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 40

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – Nous devons nommer un rapporteur sur la proposition de loi, présentée par M. Jacques Bigot, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires. La loi Macron a en effet prévu un délai d'application trop court. L'Assemblée nationale a souhaité, pour réparer cette erreur, saisir l'opportunité offerte par le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle mais, le Gouvernement n'ayant pas l'intention de faire adopter ce texte avant septembre, ce que nous avons appris dernièrement, M. Bigot a spontanément déposé cette proposition de loi car la mesure qu'il comporte sur les clercs de notaire doit être votée très rapidement. Il est étrange que le Gouvernement prévoie de tels délais pour ce projet de loi de modernisation alors que le Premier Ministre m'a indiqué qu'il refusait une deuxième lecture au Sénat en raison de l'urgence de son adoption.

M. Hugues Portelli. – Dans les universités, nous sélectionnons en ce moment les étudiants pour les Master 2, et les directeurs de Master 2 professionnels d'études notariales voient affluer des candidatures inopinées de clercs touchés par la modification des délais. Tous ne seront pas enclins à régler leurs problèmes en s'inscrivant en Master, aussi devons-

nous voter rapidement un texte qui devra être d'application directe, puisque la date limite d'examen des dossiers de Master 2 professionnel de droit notarial est le 30 septembre.

M. Philippe Bas, président. – C'est ce qui justifie très certainement la proposition de loi de notre collègue que je vous espère nombreux à voter.

M. François Pillet est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 677, présentée par M. Jacques Bigot, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires.

M. François Pillet, rapporteur. – Cette difficulté ne m'avait pas échappé. Je préparerai ce rapport rapidement, car il devrait être assez simple. Nous aurions pu éviter d'avoir à voter cette proposition de loi si le Gouvernement m'avait écouté lorsque, rapporteur de la loi Macron, j'avais proposé le délai qu'elle fixera.

M. Michel Mercier. – Il ne faut jamais avoir raison trop tôt....

M. Philippe Bas, président. – L'important est que vous ayez convaincu M. Bigot, que je remercie de son initiative !

Projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature et projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle – Désignation des candidats à une commission mixte paritaire et échange de vues

MM. Philippe Bas, François Pillet, André Reichardt, Yves Détraigne, Jacques Bigot, Alain Richard et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Christophe-André Frassa, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendlé et M. François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.

M. Philippe Bas, président. – La commission mixte paritaire (CMP) aura probablement lieu mercredi 22 juin à 16 h 30 au Sénat. MM. Pillet et Détraigne, rapporteurs, ont procédé à plusieurs auditions pour la préparer. En particulier, la semaine dernière, ont été évoqués les trois sujets les plus importants ajoutés par l'Assemblée nationale : la réforme du divorce par consentement mutuel, le changement d'état civil des personnes transsexuelles et l'abandon de toute collégialité de l'instruction. Les débats ont montré combien ces questions étaient complexes. J'ai souhaité organisé l'audition du garde des sceaux pour mieux comprendre pour quelles raisons le Gouvernement avait promu ou accepté l'introduction de ces dispositions dans le texte de l'Assemblée nationale.

Le Sénat, saisi en première lecture, a adopté un texte d'une cinquantaine d'articles. L'Assemblée y a ajouté plus de cinquante articles ! Il y a donc deux lois en une : l'une, que nous avons examinée, et l'autre, que nous n'avons pas vue. Toutes deux seront soumises à la CMP, où l'accord sera, à mon avis, difficile à atteindre. Nous aurions pu réagir avec mauvaise humeur, en refusant par exemple de désigner les membres de la délégation sénatoriale à la CMP, ou en reportant cette réunion. Tout au contraire, nous avons proposé au Gouvernement, par une lettre signée par moi-même et par le Président du Sénat, d'ouvrir les journées des 8, 9 et 10 juin pour examiner ce texte en seconde lecture. Celui-ci n'a pas saisi

cette perche, et le Premier Ministre nous a répondu que, vu l'urgence de ce texte – qui a été examiné au Sénat en novembre dernier, et à l'Assemblée nationale en avril et en mai –, il ne pouvait répondre favorablement à notre demande. Nous avons donc décidé de nous efforcer d'examiner ce texte avant la réunion de la CMP, et nos rapporteurs se sont aussitôt mis au travail.

J'ai souhaité que notre commission entende le garde des sceaux. Son cabinet a émis une réponse positive puis, le jour même, nous a fait savoir que la date prévue ne convenait plus. Nous en avons proposé une autre, qui a été d'abord acceptée, puis refusée. J'ai écrit au garde des sceaux, je lui ai téléphoné et il m'a assuré qu'il n'avait aucune objection de principe à une telle audition. Étant lui-même ancien président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, je n'imagine pas qu'il puisse en être autrement. Il m'a fait part de ses contraintes d'agenda, qui sont naturellement réelles. Mais nous étions au début du mois de juin, ce qui laissait au moins trois semaines de délai. Il m'a expliqué qu'il devait se déplacer au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Je lui ai suggéré de ne pas résERVER au Sénat un traitement plus défavorable qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, et notre conversation a pris fin sur cet échange. Je lui ai ensuite confirmé par écrit mon invitation. J'attends toujours sa réponse et je le lui ai rappelé hier au cours de notre audition commune avec la commission des finances.

Je ne puis croire que le Gouvernement fuie le débat avec le Sénat, puisque l'échec de la CMP provoquerait une nouvelle lecture au cours de laquelle il serait bien obligé de s'expliquer.

M. François Pillet, rapporteur. – J'ai pris contact hier avec Mme la rapporteure de l'Assemblée nationale. Il me semble qu'un accord est possible sur le projet de loi organique, sous réserve de modifications levant certains risques d'inconstitutionnalité. Je souhaite donc que nous disjoignions le sort de ces deux textes.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je rencontrerai aujourd'hui les deux rapporteurs de l'Assemblée nationale, mais il reste des points de friction : divorce par consentement mutuel sans passer devant le juge, transfert des Pacs en mairie, fin de la collégialité de l'instruction, action de groupe... Tous ces points méritent discussion. Nous verrons bien...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons soutenu votre démarche demandant une deuxième lecture de ce texte, vu l'importance des ajouts effectués à l'Assemblée nationale sur des sujets qui n'avaient pas été abordés au Sénat. D'ailleurs, un tel texte aurait de toute façon justifié deux lectures, plutôt qu'une procédure accélérée, comme cela devient la règle. Si nous pouvons nous mettre d'accord sur le projet de loi organique, tant mieux. Sur le projet de loi ordinaire, je plaide pour une attitude positive sur les cinquante articles que nous avons examinés. Sur les autres, certains sujets appellent une seconde lecture. Si la CMP échoue, cette lecture aura lieu après au lieu d'avoir eu lieu avant.

M. Jacques Mézard. – Ne soyons pas hypocrites : il y a une politique globale de mépris du Sénat. Il suffit de lire la presse pour constater que les attaques se multiplient. Le Sénat ferait perdre du temps... Passer outre la seconde lecture au Sénat, c'est faire preuve d'un parfait mépris de la Haute Assemblée. M. Sueur a parlé d'ajouts à l'Assemblée nationale, mais il s'agit de modifications profondes du texte initial. Allons-nous baisser la tête ? Quand on est ainsi agressé, il est normal de répondre. Sinon, cela se reproduira. Il y a là une volonté délibérée du garde des sceaux, dont la compétence est incontestable,

couverte - peut-être à contrecœur - par le pouvoir exécutif. Si nous cédons, nous montrerons qu'on peut tout faire vis-à-vis du Sénat.

M. Alain Marc. – Très bien !

M. Philippe Bas, président. – L'alternative est simple. Nous pouvons refuser de participer à la CMP, ce qui déclenchera automatiquement une nouvelle lecture. Mais je crains que cela n'arrange, en réalité, le Gouvernement. Nous n'aurions pas le beau rôle si nous procrastinions ou si nous avions recours à des procédures dilatoires. Pour l'heure, le mauvais rôle est celui du Gouvernement et notre réaction maîtrisée nous place dans une meilleure situation. Nous avons, cela dit, un arsenal d'armes législatives pour retarder l'adoption de ce texte, mais aucune n'est décisive. D'ailleurs, le Gouvernement n'est pas si pressé, contrairement à ce qu'il prétend. Sinon, il aurait accepté notre proposition, qui était bien plus rapide et respectait les droits du Sénat. De plus, elle donnait à ce texte, rédigé dans une totale improvisation et sans véritable débat à l'Assemblée nationale, des chances d'être notablement amélioré. Au contraire, le résultat de ce processus risque d'aboutir à un mauvais texte - ce qui démontrerait par l'absurde l'importance d'un travail sérieux dans les deux Chambres.

M. Jacques Mézard. – Je ne souhaite pas que nous fassions la politique de la chaise vide. Au contraire, nous devons montrer par notre travail qu'ils allaient perdre encore plus de temps. Notre arsenal de mesures - y compris constitutionnelles - n'est, en effet, pas décisif. Nous pourrons participer à cette CMP, qui sera un grand moment de démocratie parlementaire.

M. Philippe Bas, président. – Tout à fait d'accord. Nos deux rapporteurs iront au fond des choses au cours de cette réunion qui se tiendra au Sénat et que je présiderai.

M. Alain Richard. – Je distingue, entre les ajouts opérés à l'Assemblée nationale, une modification qui aura beaucoup d'effets : la réforme du divorce par consentement mutuel, qui touchera des centaines de milliers de personnes, pose des problèmes sérieux d'équilibre des droits et constitue un enjeu majeur pour le désengorgement de la justice. En revanche, la fin de l'illusion de la collégialité n'est qu'un simple constat d'échec que nous connaissons tous. La question des personnes transsexuelles ne traite que de nuances de procédure.

Du reste, l'échec de la CMP aboutira à une nouvelle lecture au Sénat, au cours de laquelle nous devrions nous concentrer sur la nouvelle procédure du divorce, qui me semble une bonne mesure - dont on parle d'ailleurs depuis une vingtaine d'années - qu'il faudra toutefois entourer de garanties.

Le Gouvernement a des échéances à tenir et les engagements législatifs s'accumulent pour la fin de cette législature. Il fait des choix. Celui-ci ne me semble pas rationnel, car si nous avions travaillé autrement, un accord en CMP n'était pas hors de portée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis en désaccord avec l'idée de ne pas aller à la CMP, car celle-ci peut être utile pour s'accorder sur la loi organique et débattre des cinquante articles que nous avons examinés. Cela préparera une bonne nouvelle lecture.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre soutien. Nous sommes plus forts lorsque nous sommes unis, même si dans ce cas, nous n'avons pas eu gain de cause.

M. Pierre-Yves Collombat. – La question de l'instruction concerne beaucoup de nos tribunaux, et donc le territoire tout entier. Je me souviens que M. Badinter avait défendu

la réforme de la collégialité. Il est vrai qu'elle pose des problèmes budgétaires mais, par habitant, nous dépensons moitié moins que l'Allemagne pour notre justice... Il est dommage de revenir sur de bonnes dispositions sous prétexte que la justice est encombrée.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison, il y a dans notre société un besoin de justice, et répondre à l'encombrement de la justice par moins de justice est une piste à n'examiner qu'avec précaution.

M. Michel Mercier. – Ce n'est pas la première fois que le Gouvernement agit ainsi. Sur un texte rapporté par M. Zocchetto, il y a quelques mois, le même procédé a été utilisé. Cela peut nous hérisser. Mais allons plus loin : il n'est pas impossible qu'à l'occasion des élections présidentielles, les questions institutionnelles soient abordées - il faudra bien que les candidats disent quelque chose... Or, à travers cette affaire, c'est la question du bicamérisme qui est posée. Dans ce contexte, une réaction forte de notre part n'est peut-être pas la meilleure option. Plutôt, nous devrions montrer à quoi sert la Haute Assemblée, même quand on cherche à l'écartier. Les ajouts effectués à l'Assemblée nationale sont considérables. On peut dire qu'on parle du divorce sans juge depuis vingt ans, mais justement ! Si la solution n'a pas été trouvée depuis, c'est que ce n'est pas si facile. Le Sénat peut améliorer la qualité de ce texte, et cela illustrera son utilité, et celle du bicamérisme.

M. Philippe Bas, président. – C'est aussi mon sentiment.

M. André Reichardt. – Le recours à la procédure accélérée pour ces textes est grave et pose la question du bicamérisme et de son avenir. Au-delà du divorce par consentement mutuel, ce sont des questions de société qui sont en cause, relatives au changement d'identité, à la filiation... Nous l'avons bien vu lors des auditions.

Allons-nous faire des enfants les arbitres du divorce de leurs parents ? Après le mariage pour tous, ce texte fort méritait aussi une deuxième lecture. Nous aurions ainsi pu travailler avec les députés, dans le respect de la Constitution, au lieu que le Gouvernement cherche à passer en force. De même, la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs aurait mérité aussi une vraie réflexion. Ce procédé est une faute vis-à-vis de la Constitution.

M. Hugues Portelli. – Je suis entièrement d'accord avec MM. Reichardt et Mercier. Pour défendre le bicamérisme, c'est avec les députés que nous devons travailler et non avec le Gouvernement. Par exemple, j'ai siégé hier à la CMP sur la presse : j'étais le seul membre de la commission des lois, les six autres venaient de la commission de la culture. J'avais rencontré il y a quelques jours, à Bois-d'Arcy, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Raimbourg, et lui avais proposé que nous nous téléphonions la veille de la CMP pour nous accorder. Je lui ai donc téléphoné, et il m'a appris que sa commission n'avait pas été saisie ! Du coup, je n'ai pu contribuer substantiellement à la CMP, qui a d'ailleurs échoué. Bref, nous devons mieux travailler avec l'Assemblée nationale. Quant au Gouvernement, il se moque du Sénat, mais aussi de l'Assemblée nationale ! Pour lui, plus le Parlement sera faible, mieux cela vaudra - qu'il soit de droite ou de gauche. Si nous voulons que l'on parle du Sénat, il faut nous saisir de deux ou trois sujets qui intéressent les gens et non les élites ou les commentateurs. C'est le cas du divorce.

M. Alain Anziani. – Dans un divorce par consentement mutuel, les parties sont souvent reçues ensemble avec leurs avocats - alors qu'elles devraient l'être séparément. Le juge demande : « Maître, y a-t-il une difficulté ? » Par définition, puisqu'il s'agit d'un divorce par consentement mutuel, l'avocat répond : « Aucune, madame le juge » - car les juges sont

souvent des femmes. Et celle-ci de prononcer l'*imprimatur*. L'affaire dure deux ou trois minutes. J'imagine que les parties doivent avoir l'impression d'avoir perdu leur temps. S'il ne s'agit que de conserver les apparences, nous sommes dans l'hypocrisie. Le dialogue avec le juge ne sert à rien, puisque les avocats ont justement pour rôle d'aplanir les difficultés.

M. Philippe Bas, président. – Nul ne nie que la discussion mérite d'avoir lieu. Nous reprochons justement au Gouvernement de l'empêcher.

Modalités d'inscription sur les listes électorales - Examen du rapport et des textes de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Pierre-Yves Collombat et les textes qu'elle propose sur la proposition de loi n° 653 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, la proposition de loi organique n° 654 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales et la proposition de loi organique n° 655 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'an dernier, une proposition de loi de Mme Elisabeth Pochon sur la réouverture exceptionnelle des listes électorales a été examinée. Nous avions décidé de refuser la modification de circonstance qu'elle proposait, mais les députés ne nous ont pas suivis. Les textes déposés par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann réforment en profondeur les modalités d'inscription sur les listes électorales, mais ils concernent aussi les Français établis hors de France, les ressortissants de l'Union européenne qui votent pour les élections municipales et même la Nouvelle-Calédonie. Sur ce dernier point, vu le contexte, il serait préférable de ne pas apporter de modifications au système actuel de révision des listes électorales.

Les défauts de la procédure actuelle sont connus. L'écart entre les listes communales et le fichier général des électeurs de l'INSEE dépasse souvent 10 %, et parfois atteint même 30 %, ce qui est considérable. Certes, il y a des doubles inscriptions – on hésite toujours à rayer un électeur. Mais il y a aussi beaucoup d'erreurs d'état civil et d'adressage. De plus, dans une société plus mobile, nos modalités d'inscription sur les listes électorales ne sont plus adaptées. L'inscription est annuelle, jusqu'au 31 décembre. Sous réserve de la procédure de l'article L. 30 du code électoral, il peut y avoir un écart entre ceux qui ont pu s'inscrire et ceux qui pourraient le faire. L'an dernier, avec un scrutin en décembre, a bien mis en évidence le problème. Les Français établis hors de France ont la possibilité de faire une double inscription, sur une liste communale et sur une liste consulaire, ce qui a donné lieu à des difficultés lors des dernières élections présidentielles.

Je suis d'accord sur ce diagnostic et sur l'essentiel des remèdes proposés par ces textes. Il s'agit d'abord de la création d'un répertoire électoral unique, tenu par l'Insee, dont les listes électorales communales et consulaires ne seraient qu'une extraction. La deuxième innovation consiste en l'inscription en continu toute l'année sur les listes électorales, jusqu'à trente jours avant un scrutin. Dernière innovation, la suppression de la possibilité de double inscription pour les Français établis hors de France.

Je soutiens ces dispositions. Cela représentera au début une charge supplémentaire pour les communes, mais une fois que la mécanique sera huilée, leur tâche sera facilitée. J'ai

examiné ce texte d'un point de vue pratique. L'enjeu est un nettoyage complet des listes, afin d'éviter les discordances entre le registre de l'Insee et les listes électorales et qu'une personne qui devrait être inscrite ne le soit pas et réciproquement. La loi doit entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État au plus tard le 31 décembre 2018. Ce délai me paraît trop court : il faut nettoyer les listes, l'Insee devra mettre en place le portail informatique, les communes disposer des logiciels compatibles et, enfin, assurer la formation des agents, ce qui n'est pas si simple. N'oublions pas non plus que le débit Internet n'est pas toujours garanti... Bref, je proposerai de reporter d'un an ce délai butoir.

À l'heure actuelle, les listes électorales sont élaborées sous l'autorité d'une commission administrative présidée par le maire ou par son représentant, et qui comprend un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance(TGI). Désormais, le maire établirait et réviserait seul les listes au cours de l'année, informant les intéressés, qui pourront saisir le juge le cas échéant. Trente jours avant le scrutin, le texte prévoit, au sein de chaque commune, une commission de contrôle des décisions d'inscription et de radiation prises par le maire afin de garantir la régularité de la liste électorale communale. Elle serait composée d'un représentant par liste siégeant au conseil municipal, sans représentant du tribunal d'instance ni du préfet. Le maire n'y siégerait pas non plus. Dans certains cas, l'opposition y serait même majoritaire ! En outre, cette commission pourrait saisir le tribunal d'instance des décisions du maire. On imagine aisément les dérives possibles en période électorale... Comme je l'ai indiqué à Mme Pochon et à M. Warsmann, ce mécanisme est une « usine à claques ». Je proposerai un amendement pour rétablir l'équilibre politique au sein de ces commissions, maintenir la présence d'un représentant du TGI et du préfet et permettre au maire d'expliquer ses décisions devant ces commissions. En outre, dans la mesure où l'intéressé pourra toujours saisir lui-même le juge, celles-ci n'auraient plus le pouvoir de saisir le juge ; en revanche elles interviendraient en amont, dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire, à titre de recours gracieux. Cela devrait éviter de saisir le juge systématiquement. Les maires pourront toujours être poursuivis pour refus d'inscription frauduleux, mais la plupart des litiges ne relèvent pas d'une fraude volontaire mais d'un problème technique lié, par exemple à la fourniture de pièces justificatives. Les requérants devront donc toujours passer par cette commission avant de saisir le juge.

Dernière mesure contestable, la réduction de cinq à deux années consécutives la durée d'inscription au rôle des contributions directes communales exigée pour être reconnu comme contribuable local. Dans la mesure où l'on favorise déjà l'inscription sur les listes, cette mesure est inutile, voire contre-productive.

Globalement, ces textes sont intéressants, au problème de démarrage près, mais il convient de prendre quelques précautions sur le plan pratique.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette présentation, le sujet est complexe, lourd d'enjeux politiques : il s'agit de l'exercice de la démocratie.

M. Alain Vasselle. – Je suis maire d'une commune rurale depuis quarante ans. Lorsqu'une personne s'était inscrite pour la première fois sur les listes électorales dans la commune et déménageait, on la conservait sur les listes de la commune si elle le souhaitait. Cette pratique n'a jamais fait l'objet d'un recours. Est-ce que cela sera toujours possible ?

Quid de l'inscription d'office des jeunes à leur majorité ? Enfin je comprends mal le nouveau mécanisme de recours : le maire n'agit pas seul mais avec une commission

administrative, où siègent notamment un représentant du préfet et du TGI. Pourquoi ne pas lui confier la mission de valider les inscriptions au fur et à mesure ? Je suis très réticent à l'égard de la création de cette nouvelle commission de contrôle qui interviendra 30 jours avant les élections.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La première pratique que vous évoquez est illégale... Les personnes peuvent éventuellement rester rattachées à une commune si elles y possèdent un bien et acquittent une imposition. Si elles changent de domicile, elles doivent s'inscrire ailleurs.

Les inscriptions d'office demeurent, l'Insee s'en chargera, et le texte élargit le dispositif aux naturalisés.

Enfin, le texte prévoit que le maire est responsable des inscriptions sur les listes et les recours se font sur la décision du maire. La commission de contrôle constate ces inscriptions et établit un mois avant les élections les listes électorales. Elle peut saisir le juge, ce qui me paraît inutile, puisque les intéressés peuvent le faire directement. Ma proposition est de conserver cette commission pour éviter les erreurs.

Mme Cécile Cukierman. – Je suis favorable au report dans le temps de l'entrée en vigueur du texte. Faciliter l'inscription sur les listes électorales est un objectif louable, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés concrètes de mise en œuvre. Donnons-nous le temps de sécuriser le processus : il en va de la sincérité des scrutins. La création d'une commission de contrôle est une bonne idée, mais il faut réfléchir à sa composition et veiller à ne pas compliquer la tâche des élus. Ce texte va dans le bon sens, mais ne suffira sans doute pas à réduire l'abstention lors des prochaines élections.

M. Christophe-André Frassa. – J'évoquerai la question des Français de l'étranger. Je ne suis pas convaincu que l'inscription unique soit la panacée. Contrairement à ce que certains laissent croire, la double inscription donnait lieu à très peu de dysfonctionnements et de contentieux. Le problème est le manque de volonté, de courage et d'organisation du ministre des affaires étrangères pour faire vivre un système assez simple, selon lequel les Français de l'étranger votent à l'étranger pour les scrutins nationaux - élections européennes, présidentielle, législatives, consulaires et référendum - et peuvent se comporter comme des citoyens ordinaires pour les scrutins locaux. Vous vous souvenez des combats que j'ai menés avec Christian Cointat sur cette collectivité d'outre-frontière puisque nous n'avons pas de collectivité territoriale de rattachement.

Il est donc nécessaire d'être rattaché à une commune en France, pour de nombreuses raisons, ne serait-ce que pour prévoir le retour et la réinsertion en France. D'où la nécessité d'être inscrit dans une commune. Je crains, en outre, que le nouveau système encourage un certain tourisme électoral. Rien n'interdira à une personne inscrite sur une liste électorale à l'étranger de s'inscrire sur les listes de la commune dont le maire est un ami, dès lors qu'il s'agit de sa dernière commune de résidence, au moins trente jours avant le scrutin, en étant désinscrit dans l'ambassade, de voter dans la commune pour les élections municipales, puis de se réinscrire sur les listes de l'ambassade une fois l'élection passée... Certes tous les Français de l'étranger n'auront pas l'esprit aussi facétieux mais le fait est là : ce texte crée un « usine à gaz », et une rupture d'égalité au détriment des 442 élus consulaires qui tomberaient sous le coup des articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 2013 et qui risqueraient de perdre leur mandat s'ils se livraient à ces pratiques. Ce système qui se veut vertueux ouvre la porte à des dévoiements.

M. Alain Marc. – Le délai entre l'arrêté par le maire de la liste électorale et le scrutin - un mois - est trop court. Il sera facile de suspecter le maire des toutes petites communes de manipuler les listes, d'inscrire des amis. Cette disposition risque d'aggraver les tensions, déjà très fortes dans les petites communes lorsque le scrutin approche.

M. Jean-Yves Leconte. – Je voterai cette loi qui permettra de mettre à jour les listes électorales de façon dynamique et centralisée, nous évitant de trouver au cas par cas des solutions lorsque les élections ont lieu dans la deuxième partie de l'année. Les naturalisés seront inscrits d'office, comme ceux qui atteignent l'âge de leur majorité. Pourtant la règle n'est pas la même pour ces deux catégories entre le premier et le deuxième tour de scrutin. Pourquoi ?

Le cas des ressortissants européens est traité pour les élections municipales ; qu'en est-il des élections au Parlement européen ?

La double inscription des Français de l'étranger s'inscrit dans la continuité des évolutions récentes, comme la fusion des listes électorales, ou la mise en place d'une représentation à l'Assemblée nationale qui permet à ceux qui ne votent pas en France d'être représentés. Vu les difficultés constatées lors de la dernière élection présidentielle, il n'est pas injustifié d'évoluer. Certains regretteront de perdre le lien avec leur commune d'origine, mais il en va de même pour une personne qui, en France, déménage et doit voter dans sa nouvelle commune. Et puis, pour ceux qui le souhaitent vraiment, il sera toujours possible de recourir à l'entourloupe décrite par M. Frassa... Je regrette toutefois que certaines dispositions qui relèvent du décret soient élevés au niveau d'une loi organique, au risque de leur rigidité.

M. Yves Détraigne. – J'ai l'impression que, pour la plupart des communes, ce texte ne sera pas très éloigné des pratiques existantes.

M. Michel Mercier. – Je crains que l'instauration d'un fichier national tenu par l'Insee n'aboutisse à distendre les liens entre ceux, issus de petites communes rurales, qui ont déménagé, et leur commune d'origine. À travers l'inscription sur les listes, ils conservaient un lien avec leur commune d'origine, dès lors qu'ils y possédaient un bien. Ce texte impliquera un grand nettoyage des fichiers. Beaucoup de gens sont sans doute inscrits deux fois. Nous mettons en place une petite révolution qui va sans doute changer beaucoup de choses.

M. Philippe Bas, président. – L'article 9 allonge les délais, lors d'élections partielles dans les assemblées locales, entre la convocation des électeurs et le scrutin. Il aurait été sage de raccourcir ce délai car ces périodes de vacance perturbent le fonctionnement normal des collectivités territoriales. D'ailleurs, il est à noter que, dans la grande majorité des cas, le vainqueur d'une élection partielle est celui qui avait été élu précédemment ! La dilatation du délai entre la convocation des électeurs et le scrutin me semble dépourvue d'utilité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette loi est technique. En effet, elle ne résoudra pas la question de l'abstentionnisme électoral, qui a d'autres causes que des raisons techniques.

Beaucoup de questions concernent le rattachement à la « commune de cœur ». Mais, hormis la suppression des pratiques illégales, ce texte ne change rien : ceux qui souhaiteront maintenir leur attaché fiscale avec une commune pourront toujours le faire.

Monsieur le président, pour qu'une élection partielle ait lieu, il faut que la liste soit actualisée et publiée trente jours avant le scrutin. Il faut aussi tenir compte des délais de recours. Par prudence, il convient de maintenir la rédaction de l'article 9.

Les actualisations pour l'inscription des ressortissants européens en vue des élections au Parlement européen sont visées à l'article 11. S'agissant des Français de l'étranger, la solution retenue n'est pas la panacée, certes. Mais dès lors qu'ils sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, leur possibilité de double inscription est moins justifiée. Quant au tourisme électoral, pas besoin d'être Français de l'étranger pour le pratiquer... Beaucoup de Français de l'étranger ne savent d'ailleurs souvent pas où ils sont inscrits et où ils doivent voter en fonction des élections. Si j'en crois le ministère de l'intérieur, ce texte constitue une utile simplification.

MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES - EXAMEN DES AMENDEMENTS ET DU TEXTE DE LA COMMISSION

Articles additionnels avant le titre 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-11 instaure le vote obligatoire, mais sans pénalité. Avis défavorable : ce n'est pas l'objet de ce texte. Et puis, il semble difficile de forcer à voter ceux qui ne veulent pas voter...

M. Alain Vasselle. – Pourtant le vote est obligatoire pour les élections sénatoriales !

M. Philippe Bas, président. – Dans ce cas, les délégués sénatoriaux n'exercent pas un droit de vote mais une obligation de vote : au nom de leur conseil municipal, ils doivent choisir les membres de la deuxième assemblée. Une sanction pénale est d'ailleurs prévue en cas d'abstention.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-12 propose de décompter les votes blancs comme des suffrages exprimés, ce qui pose de nombreuses difficultés techniques. Que se passera-t-il si les votes blancs sont majoritaires ? Il faut légiférer d'une main tremblante sur ce sujet. Avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-15 rétablit à cinq ans la durée d'inscription sur le rôle fiscal requise pour pouvoir être inscrit sur les listes électorales.

M. Alain Vasselle. – Les nus-propriétaires bénéficient-ils des mêmes droits que les propriétaires car ils ne paient pas la taxe foncière ?

M. Alain Richard. – Au regard d'une expérience personnelle, je sais que l'usufruitier paye la taxe foncière.

M. Michel Mercier. – Tout dépend des conventions particulières.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Juridiquement, c'est le propriétaire qui paye l'impôt foncier.

L'amendement COM-15 est adopté.

Article 2

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-16 précise que l'Insee doit notifier aux communes les inscriptions et radiations dont il a la charge.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-17 revalorise le rôle des commissions de contrôle et évite une juridictionnalisation excessive des procédures en instaurant un recours administratif préalable devant ces commissions. Ainsi, on évitera un recours systématique au tribunal d'instance.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-2 propose d'étendre le délai limite d'inscription sur les listes électorales de 30 jours avant le scrutin à 60 jours. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-6 supprime l'obligation de notification du maire lorsqu'il procède à l'inscription ou à la radiation d'une personne sur une liste. Avis défavorable : il est préférable que le citoyen soit informé.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-7 précise que les notifications sont transmises « sous quelque forme que ce soit ». Cet amendement vague semble satisfait. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-1 supprime la sanction pénale contre un maire qui maintiendrait indûment une personne sur la liste électorale. Je me suis interrogé longuement sur les sanctions qui pèsent sur les maires avec la multiplication des tâches qui leur sont confiées. Je crois que l'institution de la commission de contrôle est une garantie. Il faudrait aussi démontrer qu'il y a eu une intention frauduleuse. Avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé. – Je voterai cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La sanction viserait les cas où le maire aurait été informé par l'Insee de la nécessité de radier quelqu'un et passerait outre sciemment.

Mme Catherine Troendlé. – Quelle est la portée du terme « indûment » ? Y-a-t-il une jurisprudence ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela signifie une manœuvre frauduleuse.

M. Michel Mercier. – Pourquoi ne pas remplacer « indûment » par « frauduleux » ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le terme est déjà dans le texte. La fraude est caractérisée en cas d'écart créé volontairement avec la liste de l'Insee.

M. Alain Vasselle. – Si la liste est transmise et arrêtée par l'Insee, c'est sa responsabilité qui devrait être engagée !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est le maire qui arrête les listes.

M. Philippe Bas, président. – La nouvelle rédaction de l'article L. 17 confie au maire la compétence de l'inscription et de la radiation des électeurs sur la liste électorale de sa commune, compétence aujourd'hui exercée par une commission administrative. Toutefois, les inscriptions d'office de l'article L. 11 et les radiations sans examen, comme les électeurs décédés qui ne nécessitent pas une appréciation sur leur recevabilité, seront directement faites par l'Insee. Le principe est bien la compétence du maire, sauf exceptions, même si les exceptions sont plus nombreuses !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis ouvert à tout amendement en séance qui améliorerait la rédaction. Je suis le premier à lutter contre l'amoncellement de responsabilités sur les maires mais cette disposition me paraît justifiée.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-19 consacre la compétence de la commission de contrôle en matière de recours administratif préalable : un électeur ne pourra pas s'adresser au tribunal d'instance sans être passé par la commission. C'est une solution intermédiaire entre la situation actuelle et la proposition de nos collègues.

M. Alain Richard. – L'amendement COM-17 a précisé les conditions d'examen du recours administratif préalable. Le recours est donc examiné par la commission et sa décision est notifiée dans un délai de trois jours à l'électeur intéressé. Ce délai pour statuer et notifier sera-t-il donc de trois jours à partir du dépôt du recours ? Ou bien s'agit-il de trois jours après la décision ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il s'agit de la notification.

M. Alain Richard. – Ce qui signifie donc qu'aucun délai n'est prévu pour la décision ? Ce serait une erreur. Tout recours administratif préalable doit être encadré par un délai.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Puisque le maire inscrit au fil du temps, cela signifierait que la commission devrait se réunir à chaque fois qu'il y a un recours ?

M. Alain Richard. – À chaque recours, ce qui n'est pas quotidien. Si une inscription est refusée, il ne faut pas laisser l'incertitude perdurer. La commission doit disposer d'un délai pour statuer, raccourci à l'approche d'une consultation électorale.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans le texte initial, seul le tribunal d'instance intervenait. Il me paraît préférable que les recours puissent avoir lieu dans un premier temps devant la commission, mais on ne peut la réunir à chaque contestation.

M. Alain Richard. – Ce défaut de réunion prive la personne qui souhaite faire un recours d'aller devant le tribunal.

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue souhaite que le texte précise le délai pour que la commission se prononce, de sorte que le requérant ne soit pas privé de la possibilité de voter.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous risquons d'obliger la commission à se réunir sans cesse. Avec ce texte, la commission se réunit régulièrement et, avant les élections, elle examinera la totalité des recours.

M. Alain Richard. – Ce n'est pas possible car on prive le justiciable du droit à un procès. Le terme même de recours administratif préalable signifie qu'aucune des personnes intéressées ne peut saisir le juge tant que le recours préalable n'a pas été purgé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certes, mais ce sera toujours possible avant les élections car la commission de contrôle doit se réunir obligatoirement avant le scrutin.

M. Alain Richard. – Si 24 jours avant le scrutin, on dit au requérant qu'il n'a pas satisfaction et qu'il doit saisir le juge, la disposition n'est pas applicable.

M. Philippe Bas, président. – Si, elle le serait, mais cela signifierait que le recours préalable n'obtiendra pas de réponse immédiate, que la réponse sera donnée 30 jours avant le scrutin. Si la réponse est négative, l'affaire sera portée devant le juge qui devra se prononcer avant le scrutin. Il faut être sûr que cette mécanique fonctionne bien de sorte que le requérant ait une réponse suffisamment tôt pour que l'affaire soit tranchée par le juge.

M. Alain Richard. – Avec un pourvoi en cassation !

M. Alain Vasselle. – Je partage l'analyse de M. Richard. Le délai entre le vingt-et-unième et vingt-quatrième jour est beaucoup trop court, surtout quand on connaît la lenteur de la justice. Des électeurs risquent d'être privés de scrutin. Cette question mérite d'être réexaminée avant la séance.

M. Philippe Bas, président. – Mandat est donné à notre rapporteur en lien avec M. Richard afin de préciser l'amendement n° 17 qui a déjà été adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne puis qu'être d'accord mais, si on introduit cette obligation, il faut en revenir au texte initial et supprimer la commission. Le problème tient aux délais prévus en fin de course : il est possible de les augmenter.

M. Philippe Bas, président. – Le temps passe et nous allons être obligés de reporter la présentation du rapport d'information de MM. Bonhomme et Leconte sur la biométrie. Nous en revenons à l'amendement COM-19, que notre rapporteur a présenté.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-20 précise la composition des commissions de contrôle.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'amendement de codification COM-18 est adopté.

L'amendement COM-3 devient sans objet, ainsi que l'amendement COM-5.

Article 4

L'amendement de coordination COM-21 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-22 est adopté.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-8 car il propose de revoir les conditions de notification des décisions du maire.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Article 7

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-9 car il réduit les possibilités de communication des listes électorales aux électeurs qui en font la demande. Ainsi, il ne serait plus possible d'obtenir les listes auprès de la préfecture.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Article 8

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement de coordination COM-23 concerne Wallis-et-Futuna où il maintient une composition particulière de la commission de contrôle dans la mesure où il n'existe pas de conseils municipaux sur ces territoires.

L'amendement COM-23 est adopté.

Article 10

L'amendement de coordination COM-24 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-25.

Article additionnel après l'article 10

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-10 ne relève pas du domaine législatif mais règlementaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 11

L'amendement de coordination COM-26 est adopté.

Article 12

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-27 vise à appliquer le régime d'encadrement de la communication des listes électorales consulaires aux électeurs, partis, groupement politiques, sénateurs des Français de l'étranger mais aussi aux députés des Français de l'étranger, qui avaient été oubliés.

M. Jean-Yves Leconte. – Mon amendement COM-13 va tomber. Je souhaite donc rappeler qu'il n'est pas raisonnable d'interdire les prises de position des partis politiques ou des élus sur des situations qui peuvent avoir des conséquences sur des Français qui vivent à l'étranger. Ainsi, il convient de rappeler à nos compatriotes quels sont leurs droits en matière de citoyenneté européenne lorsqu'ils vivent dans un pays de l'Union européenne.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'amendement COM-13 devient sans objet.

Article 13

L'amendement rédactionnel COM-28 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination COM-29 est adopté.

L'amendement COM-14 devient sans objet.

Article 15

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-30 assouplit l'application de cette loi en prévoyant une mise en œuvre au 31 décembre 2019 au plus tard. Les délais sont ainsi allongés d'un an.

L'amendement COM-30 est adopté.

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RÉNOVANT LES MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES RESSORTISSANTS D'UN ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE – EXAMEN DES AMENDEMENTS ET DU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1er

L'amendement rédactionnel COM-1 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

Article 3

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comme pour la proposition de loi précédente, l'amendement COM-2 porte l'entrée en vigueur de cette proposition de loi organique au 31 décembre 2019.

L'amendement COM-2 est adopté.

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RÉNOVANT LES MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE – EXAMEN DES AMENDEMENTS ET DU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

L'amendement de coordination COM-2 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

L'amendement de cohérence COM-4 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à donner plus de souplesse pour la publication des listes consulaires et revoit la composition des commissions de contrôle afin d'y inclure l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, avec voix consultative.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'amendement COM-1, satisfait, devient sans objet.

Article 3

L'amendement de coordination COM-7 est adopté.

Article 4

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement de cohérence COM-6 supprime un renvoi redondant à un décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Patrick Masclet. – Les logiciels des listes électorales permettent d'exporter les données. Or, à l'avenir, c'est l'inverse qu'il faudra faire, en extrayant d'une liste nationale une liste locale. Nos applications informatiques ne serviront donc plus à rien. Les communes, notamment les plus petites, vont-elles devoir assumer une dépense supplémentaire ?

M. Alain Richard. – Très bonne question !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Selon les assurances qui nous été données, l'Insee est en train de régler cette question et les collectivités ne devraient pas avoir à assumer cette dépense supplémentaire.

M. Alain Richard. – C'est sans doute de l'humour !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous pourrions déposer un amendement pour prévoir que cette opération sera financièrement neutre pour les collectivités territoriales.

M. Jean-Yves Leconte. – Il y a deux ans, on nous a dit qu'il était impossible d'organiser à l'étranger des votes électroniques avec une liste électorale qui n'était pas connue 60 à 70 jours avant les élections. Ici, avec une liste électorale flottante à 30 jours, les Français de l'étranger pourraient voter électroniquement... beau défi informatique en perspective !

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette observation et merci à notre rapporteur.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 653

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant le titre I^{er}			
M. GRAND	11	Vote obligatoire	Rejeté
M. GRAND	12	Décompte des votes blancs	Rejeté
Article 1^{er} Rénovation des conditions d'inscription sur la liste électorale d'une commune			
M. COLLOMBAT, rapporteur	15	Durée requise d'inscription sur le rôle fiscal	Adopté
Article 2 Modernisation des modalités d'établissement des listes électorales communales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	16	Notification des décisions de l'INSEE aux communes	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	17	Missions des commissions de contrôle	Adopté
M. GRAND	2	Délai de soixante jours pour l'inscription sur les listes électorales	Rejeté
M. GRAND	6	Conditions de notification des décisions du maire	Rejeté
M. GRAND	7	Modalités de la notification	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	1	Suppression d'une sanction pénale en cas de maintien indu sur la liste électorale	Rejeté
Article 3 Création d'une commission chargée de contrôler la régularité des listes électorales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	19	Organisation des commissions de contrôle	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	20	Composition des commissions de contrôle	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	18	Publicité des listes électorales	Adopté
M. GRAND	3	Délai d'affichage des listes électorales et de la composition des commissions de contrôle	Tombé
M. GRAND	5	Composition des commissions de contrôle	Tombé
Article 4 Recours des électeurs de la commune			
M. COLLOMBAT, rapporteur	21	Coordination	Adopté
Article 6 Cas particuliers d'inscription sur les listes électorales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	22	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	4	Délais d'inscription de la procédure dérogatoire de l'article L. 30 du code électoral	Rejeté
M. GRAND	8	Conditions de notification des décisions prises (procédure L. 30 du code électoral).	Rejeté
Article 7 Dispositions communes			
M. GRAND	9	Communication des listes électorales à l'électeur en mairie uniquement	Rejeté
Article 8 Coordinations diverses au sein du code électoral			
M. COLLOMBAT, rapporteur	23	Coordination	Adopté
Article 10 Coordinations diverses au sein de plusieurs codes			
M. COLLOMBAT, rapporteur	24	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COLLOMBAT, rapporteur	25	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 10			
M. GRAND	10	Établissement des procurations par voie électronique	Rejeté
Article 11 Modernisation des modalités d'établissement des listes électorales complémentaires servant au vote des ressortissants communautaires aux élections européennes			
M. COLLOMBAT, rapporteur	26	Coordination	Adopté
Article 12 Adaptation des dispositions relatives à l'élection des députés des Français établis hors de France			
M. COLLOMBAT, rapporteur	27	Application du régime d'encadrement de la communication des listes électorales consulaires aux députés des Français de l'étranger	Adopté
M. LECONTE	13	Suppression de l'interdiction d'utiliser la liste électorale consulaire à des fins de politique intérieure de l'Etat de résidence	Tombé
Article 13 Maintien du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie			
M. COLLOMBAT, rapporteur	28	Coordinations outre-mer	Adopté
Article 14 Application à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna			
M. COLLOMBAT, rapporteur	29	Coordination	Adopté
Mme TETUANUI	14	Mesures d'adaptation en Polynésie française	Tombé
Article 15 Report de l'entrée en vigueur			
M. COLLOMBAT, rapporteur	30	Entrée en vigueur de la proposition de loi	Adopté

AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 654

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Rénovation des conditions d'inscription sur la liste électorale d'une commune			
M. COLLOMBAT, rapporteur	1	Rédactionnel	Adopté
Article 2 Modernisation des modalités d'établissement des listes électorales communales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	3	Application outre-mer	Adopté
Article 3 Création d'une commission chargée de contrôler la régularité des listes électorales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	2	Entrée en vigueur de la proposition de loi organique	Adopté

AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 655

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Rénovation des conditions d'inscription sur la liste électorale d'une commune			
M. COLLOMBAT, rapporteur	2	Rédactionnel	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	3	Transmission d'informations à l'INSEE vers les ambassades et postes consulaires	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	4	Missions des commissions de contrôle	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	5	Composition des commissions de contrôle	Adopté
Mme CONWAY-MOURET	1	Composition des commissions de contrôle	Satisfait
Article 3 Création d'une commission chargée de contrôler la régularité des listes électorales			
M. COLLOMBAT, rapporteur	7	Coordination	Adopté
Article 4 Recours des électeurs de la commune			
M. COLLOMBAT, rapporteur	6	Entrée en vigueur de la proposition de loi organique	Adopté

Biométrie - Examen du rapport d'information (reporté ultérieurement)

M. Philippe Bas, président. – L'examen du rapport d'information sur la biométrie est reporté ultérieurement.

Suivi de l'état d'urgence - Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Michel Mercier sur le suivi de l'état d'urgence.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence. – Nous sommes dans la quatrième phase de l'état d'urgence. Cette dernière, qui court jusqu'au 25 juillet prochain, a été allégée puisque les perquisitions administratives sur le fondement de la loi de 1955 ne sont plus possibles. Désormais, seules les perquisitions judiciaires le sont.

Voici le bilan depuis le début de l'année : il y avait 268 arrêtés d'assignations à résidence en vigueur à la fin de la première période, 68 à la fin de la deuxième période et 55 assignations au début de la troisième période, auxquelles il convient d'ajouter 6 nouvelles assignations. Aujourd'hui, 61 personnes sont donc concernées. La question est de savoir quel sera le sort de ces personnes à l'expiration de l'état d'urgence à compter du 26 juillet prochain : 24 d'entre elles font déjà l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, une interdiction supplémentaire est à l'étude, une personne fait l'objet d'un gel d'avoirs et trois expulsions du territoire français sont à l'étude. Nous suivrons bien sûr les décisions que les autorités administratives seront amenées à prendre.

Il y a eu 3 594 perquisitions administratives ordonnées par les préfets, dont 3 427 durant la première période, 167 au cours de la deuxième période. Pour la troisième période, la faculté d'ordonner des perquisitions administratives n'a pas été renouvelée. Un important contentieux administratif s'est développé. La procédure du référé est, dans ces cas-là, sans objet : ainsi, 77 requêtes en annulation ont été déposées, 22 décisions rendues, dont 11 annulations.

Pour l'instant, les demandes globales d'indemnisation s'élèvent à 700 000 euros. Deux tribunaux administratifs ont saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis qui devrait être rendu d'ici fin juillet. Actuellement, la jurisprudence exige une faute lourde pour que la responsabilité de l'administration soit engagée. L'enjeu de cet avis est de savoir si le Conseil d'Etat n'exige désormais qu'une faute simple.

La semaine dernière, dans le cadre de l'examen des dispositifs de sécurité de l'Euro 2016, nous nous sommes déplacés au Stade de France : étaient présents M. Bas, Mme Benbassa, M. Mézard et M. Richard. Nous voulions voir comment les choses étaient organisées : M. le préfet de la Seine-Saint-Denis, M. Philippe Galli, nous a accueillis, ainsi que M. Antoine Mordacq, responsable adjoint de la sécurité de l'Euro 2016. Le risque zéro n'existe pas, nous le savons tous : l'expérience des premiers matchs le démontre, avec l'introduction de fumigènes et des bombes agricoles au stade Vélodrome de Marseille, mais nous avons pu également constater la solidité de l'organisation des contrôles d'accès au Stade de France, avec le système de pré-filtrage par les services de police aux abords, puis un

premier filtrage et une inspection visuelle sur le périmètre « Euro 2016 » puis, enfin, le contrôle des billets et les palpations de sécurité aux portes d'entrées.

Les leçons des dysfonctionnements survenus le 21 mai à l'occasion de la finale de la coupe de France semblent avoir été tirées avec l'accroissement du nombre de points d'accès sur le barriérage UEFA et l'éloignement des points de préfiltrage pour éviter les « bouchons ».

La répartition des rôles est claire entre les services de l'État, compétents à l'extérieur du barriérage UEFA, et la sécurité privée placée sous l'autorité de Euro 2016 à l'intérieur du périmètre.

Enfin, l'État a prévu des dispositifs de secours à personne extrêmement importants : nous avons visité la salle de coordination qui semble pouvoir répondre aux éventuels problèmes.

L'efficacité de la riposte de l'État et de ce dispositif de sécurité tiennent moins aux prérogatives de l'état d'urgence résultant de la loi de 1955 qu'aux compétences traditionnelles exercées par l'État en matière de maintien de l'ordre et aux leçons tirées des précédentes crises terroristes.

Ainsi, le préfet du Rhône, qui a interdit la vente d'alcool à emporter, ne s'est pas fondé sur la loi de 1955 mais sur le code général des collectivités territoriales. En revanche, le préfet de Seine-Saint-Denis s'est fondé sur la loi de 1955 pour créer deux zones de protection et de sécurité autour du Stade de France et de la « fan zone » de Saint-Denis au sein desquelles la circulation des personnes et des véhicules est réglementée.

Il est difficile de dresser le bilan de cet état d'urgence et de ne pas parler de ce qui s'est passé hier à Paris à l'occasion de la manifestation organisée par la CGT contre la « loi travail ». Nos concitoyens ne comprennent pas que nous soyons en état d'urgence et que de tels débordements soient possibles. Les dégradations survenues à l'hôpital Necker ont beaucoup choqué. J'ai apprécié que le Premier ministre déclare à la radio, ce matin, qu'une interdiction générale de manifester ne pouvait être envisagée...

Mme Esther Benbassa. – Encore heureux !

M. Michel Mercier, rapporteur spécial. – Tous les membres de la commission connaissent l'arrêt Baldy et les conclusions prononcées en 1917 et qui s'appliquent toujours : la liberté est la règle et la mesure de police est l'exception. Telle est la loi de la République, mais cela ne doit pas empêcher d'agir et lorsqu'il y a des manifestations dont les organisateurs ne sont pas capables d'assurer l'ordre public, le Gouvernement doit prendre ses responsabilités dans le cadre de la loi de 1955, en respectant les valeurs républicaines.

La commission des lois est bien sûr fidèle aux libertés publiques mais cet attachement impose de les défendre contre les fauteurs de troubles. Ce qui s'est passé hier à Paris est inacceptable.

Mme Esther Benbassa. – Cela n'a rien à voir avec le terrorisme !

M. Michel Mercier. – Pour ma part, j'estime que les paroles du Premier ministre de ce matin sont conformes à la tradition républicaine et nous ne pouvons que l'encourager à prendre ses responsabilités dans le cadre de la loi sur l'état d'urgence pour empêcher tout

trouble lors des futures manifestations. Si la proportionnalité du risque dépasse la capacité de l'administration à faire face à ces risques, il devra prononcer l'interdiction de manifester.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rejoins, monsieur Mercier. Ce matin, le Premier ministre a été dans le même sens. La légalité républicaine, définie depuis longtemps, est très respectueuse des libertés publiques ainsi que du droit de manifester et de rassemblement sur la voie publique. Il n'existe pas en France de régime d'autorisation préalable, mais il y a bien une possibilité d'interdiction qui doit respecter la légalité. Aujourd'hui, cette légalité doit s'apprécier dans le cadre de l'état d'urgence qui en est un des éléments.

M. André Reichardt. – Absolument !

M. Philippe Bas, président. – Nous avons accepté la reconduction de l'état d'urgence en étant conscients que nos forces de sécurité allaient être extrêmement sollicitées, car, largement mobilisées par la prévention d'attentats terroristes, elles doivent aussi assurer la sécurité de divers évènements. Le Gouvernement nous a bien dit que, parmi les motifs de prorogation de l'état d'urgence, il y avait l'Euro 2016 et le Tour de France. Les débordements actuels constituent des troubles sporadiques qui se développent en marge de manifestations publiques parfaitement légales. Hier soir, j'ai été dans le quartier de Montparnasse et j'ai mesuré l'ampleur des dégâts commis, avec l'inscription de slogans sur les murs mais pas sur les vitrines puisqu'elles étaient détruites. Ce contexte de désolation était poignant. Si de nouvelles manifestations devaient avoir lieu, les organisateurs devraient apporter des garanties de maîtrise des débordements pour que ces manifestations ne soient pas interdites. Une interdiction serait parfaitement légale dans le contexte actuel. Pour ce qui me concerne, je la réclame, comme notre rapporteur spécial du comité de suivi.

À quoi servirait d'avoir décidé de proroger l'état d'urgence si nous laissions se développer de tels désordres qui ne cessent de s'aggraver, avec des appels au crime à l'égard des forces de l'ordre ? On ne peut se permettre de les ignorer après la tragédie de Magnanville.

Je remercie notre rapporteur et les membres du comité de suivi d'être particulièrement attentifs à cette situation qui appelle de la part de l'État l'exercice de tous les moyens qu'il a à sa disposition pour faire respecter son autorité.

Mme Esther Benbassa. – Depuis hier, nous assistons à une confusion entre les terroristes, les manifestants et les casseurs. Cela ne nous fera pas avancer dans la bonne voie car l'état d'urgence, dont j'ai refusé la prorogation, doit permettre de combattre le terrorisme et non d'interdire les manifestations.

Je rends hommage aux forces de police pour leur travail et, bien sûr, je condamne les exactions des casseurs, notamment aux abords de l'hôpital Necker. Mais n'allez pas remettre en question le droit de manifester qui relève des libertés individuelles et qui est inhérent à la démocratie. Faisons la part des choses ! Je regrette ce confusionnisme.

Mme Cécile Cukierman. – Évitons les amalgames de ces derniers jours : terroristes, casseurs, manifestants et hooligans sont tous mis dans le même sac. Non, monsieur Mercier, les services d'ordre des manifestants n'ont pas comme première responsabilité de garantir le maintien de l'ordre sur la voie publique, même s'ils travaillent avec les forces de

l'ordre. Certes, il faudra revenir sur les débordements d'hier avec les organisateurs, mais ils ne sont pas que du fait du service d'ordre de la manifestation.

Depuis les manifestations lycéennes des années 1990, j'ai toujours dénoncé les débordements qui alimentent vos discours sécuritaires. Hier, il y a eu trois départs de la manifestation : d'abord, les voitures, les camions et les forces de l'ordre, ensuite ce fut le tour des casseurs et, enfin, les milliers de manifestants. Que faire face à ceux qui perturbent ces grands défilés ? Si l'on interdit les manifestations, pourquoi ne pas faire de même pour l'Euro 2016, vu les débordements de Marseille ? Je ne réduis pas l'Euro aux scènes de chaos sur le Vieux port. Ne réduisons pas le mouvement syndical et les manifestations aux scènes d'hier qui sont, effectivement, inacceptables.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre conclusion.

Mme Catherine Troendlé. – J'habite à côté de l'hôpital Necker et j'étais hier prise dans la manifestation. Dans la rue de Sèvre, il y avait des gens qui voulaient rentrer chez eux, mais aussi des manifestants de la CGT. Les forces de l'ordre nous ont demandé de reculer à cause de débordements d'une violence inouïe : six personnes se sont alors mises à frapper les CRS et à les injurier. Je leur ai demandé pour qui ils se prenaient. Ils m'ont répondu qu'ils étaient des ouvriers et des gens qui représentaient la France. Il ne s'agissait pas de casseurs mais leur comportement était inadmissible. Certains d'entre nous ont défendu les forces de l'ordre mais ces personnes se comportaient comme des sauvages. Ma fille, qui assistait à cette manifestation et qui a vu des forces de l'ordre au sol, m'a envoyé un SMS pour me dire : « C'est ça la France ? ».

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre témoignage.

M. François Grosdidier. – Nous n'assimilons pas les manifestants aux casseurs, pas plus que nous ne le faisons pour les supporters du foot et les hooligans ou les musulmans et les terroristes.

En revanche, nous avons un problème d'ordre public : il est impossible de laisser nos forces de l'ordre exsangues assurer à la fois la sécurité de l'Euro 2016, la lutte contre le terrorisme et la surveillance de manifestations que les services d'ordre ne savent ou ne peuvent pas encadrer. Les pouvoirs publics ne peuvent pas suspendre l'Euro, c'est trop tard, mais ils peuvent encore interdire les manifestations contre un projet de loi qui a d'ailleurs été vidé de sa substance.

J'appelle chacun à la responsabilité.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial. – Tout d'abord, il n'y a pas d'amalgame, et nous reconnaissons que les organisations syndicales, dont la CGT, ont le droit de manifester comme tous les citoyens français. Mais l'exercice de ce droit entraîne des responsabilités. Nous souhaitons rester dans la légalité républicaine établie depuis le début du XX^e siècle. Quand le commissaire du gouvernement, M. Corneille, disait « La liberté est la règle, la mesure de police est l'exception », il fixait un cadre. De même, avec l'arrêt Benjamin on expliquait que c'était la proportionnalité entre le risque de désordre et les forces de police disponibles qui devait guider la décision de l'autorité administrative d'autoriser, ou non, la manifestation. Aujourd'hui, le Gouvernement ne doit pas interdire toutes les manifestations mais, au cas par cas, en fonction des disponibilités des forces de police mises à rude épreuve

depuis un an. Il devra prendre ses responsabilités, comme l'a d'ailleurs dit le Premier ministre ce matin.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport d'étape.

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Communication

M. Philippe Bas, président. – M. Pillet va faire le point sur la loi contre la corruption.

M. François Pillet. – Cette loi comportait à l'origine 57 articles et il y en a maintenant plus de 170. C'est pourquoi je vous propose d'aguillerer différents articles additionnels auprès d'autres commissions. Les compétences de la commission des lois ne seront en aucune manière restreintes et elle devra examiner un peu plus de 50 articles de ce projet de loi.

Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Enfin, la commission entend M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons à présent M. Jean-Louis Nadal pour une audition élargie aux membres des commissions des affaires économiques et des finances. Je vous prie d'excuser notre retard, qui tient au fait qu'avec M. Michel Mercier, rapporteur spécial du comité chargé du suivi de l'état d'urgence, nous avons été amenés à revenir sur les événements très graves intervenus hier, en marge d'une manifestation publique. Nous avons tenu à rappeler que le Parlement a accepté la prorogation de l'état d'urgence dans un contexte où les forces de sécurité sont fortement sollicitées, non seulement dans le cadre de la prévention de nouvelles agressions terroristes mais aussi de la coupe d'Europe de football et bientôt du Tour de France, et que si manifester sur la voie publique est une liberté républicaine, les débordements auxquels a donné lieu la manifestation d'hier appellent la mise en place, par le Gouvernement, de mesures de prévention : il dispose pour cela des moyens qui lui sont donnés par l'état d'urgence.

Votre institution, monsieur le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, est une jeune institution. Elle a été créée par la loi en 2013. La majorité sénatoriale actuelle n'était pas favorable à ce texte, mais la loi est la loi. Cependant, à la lumière de votre courte expérience, nous avons des questionnements, notamment quant à la procédure. Alors qu'en matière fiscale, le livre des procédures fiscales emporte de nombreuses garanties pour le contribuable, il ne nous semble pas, dans la procédure qui s'applique devant la Haute Autorité, retrouver de telles garanties. Alors que des délais s'appliquent aux parlementaires en matière de déclaration, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit, pour la Haute Autorité, de répondre ou de prendre les recommandations relevant de sa compétence. Nous nous interrogeons également sur vos relations avec l'administration fiscale pour l'évaluation des patrimoines personnels soumis à déclaration : nous constatons souvent des écarts, des difficultés. Dans un certain nombre de cas, les évaluations demandées à

l'administration fiscale se sont révélées erronées. Bref, il nous semble qu'il y a là une marge de progression.

M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. – Je suis sensible à l'honneur qui m'est fait de m'exprimer devant vous à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la transparence de la vie économique.

Vous le savez, le Sénat et la Haute Autorité ont bâti, au fil des mois, une réelle relation de confiance, qui tient beaucoup à la personnalité et à l'action du président Gérard Larcher en faveur de la transparence, que je tiens à saluer. Le contact est constant, le dialogue vrai et sans ambages, et c'est indispensable quand on sait les réserves fortes qu'ont suscitées les lois qui nous ont créés. Je n'ignore ni les interrogations ni les interpellations encore moins les oppositions.

Il appartient, à la Haute Autorité, de mettre en œuvre avec responsabilité les orientations votées par le Parlement en octobre 2013 pour que, reprenant le mot du professeur Guy Carcassonne, l'on ne passe pas du « secret maladif » à la « transparence névrotique ». C'est ce que nous nous employions à faire en conservant le même esprit républicain que celui qui nous anime depuis maintenant plus de deux ans et demi.

Vous avez souhaité, monsieur le président, qu'à l'occasion de cette audition, je dresse un bilan de l'activité de la Haute Autorité depuis sa création, au début de l'année 2014. Ce ne sera pas la première fois que je rends compte et c'est bien normal ! Je l'ai déjà fait, par exemple à l'automne dernier, devant la commission d'enquête présidée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et dont le rapporteur était M. Jacques Mézard, que je salue. J'ai d'ailleurs regardé attentivement l'audition par votre commission des lois de notre nouveau membre du collège, M. Bardet, et je crois deviner certains questionnements... Je ferai donc une présentation sans détour de l'activité de la Haute Autorité, pour mettre en lumière tant notre bilan que les difficultés que nous avons rencontrés et les défis à venir.

Le premier enjeu auquel nous avons été confrontés a résidé dans les conditions de création de la Haute Autorité. Pour le dire de manière lapidaire, la gestation a été courte et la naissance brutale. Il pourra sembler un peu boutiquier de débuter par des chiffres, mais à quoi bon la majesté de la loi si sa mise en œuvre n'est que médiocrité ? Je sais que votre assemblée fut pionnière sur la question de l'évaluation de l'application des lois, et c'est nécessaire !

Il s'est écoulé huit mois entre l'affaire Cahuzac et ma nomination le 20 décembre 2013. Or rien n'était prêt. Nous n'avions pas d'accès à internet, pas de standard téléphonique, pas de fonctionnaires qualifiés pour prendre en compte rapidement ces nouvelles lois. Je regrette l'impéritie du Gouvernement en la matière. Lorsque je vois qu'on veut encore créer de nouveaux services...

Comme vous le savez, la loi avait prévu des dispositions transitoires... aberrantes ! Car nous devions recevoir près de 5 000 déclarations au 1^{er} février 2014, dont celles des parlementaires, plus de 6 000 au 1^{er} juin, dont celles des élus locaux, et plus de 4 000 au 1^{er} octobre 2014, notamment des plus hauts fonctionnaires. Deux chiffres suffiront à illustrer ce brutal accroissement de l'activité : alors qu'en 2013, la commission pour la transparence financière de la vie politique recevait 934 déclarations, la Haute Autorité a reçu, en 2014, 17 853 déclarations.

J'évoque ici le sujet des déclarations, car je sais qu'il retient votre attention vous qui avez dû, en 2014, en refaire plusieurs par l'effet de ces dispositions légales. Mais nous avions, dans le même temps, à construire les autres métiers de la Haute Autorité. Autant de métiers nouveaux, depuis l'analyse et les avis en matière de prévention des conflits d'intérêts jusqu'au contrôle du pantouflage des membres du Gouvernement en passant par le contrôle de la procédure de contrôle fiscal des ministres. Nous n'avons donc pas ménagé nos efforts depuis la création de la Haute Autorité et les chiffres que je mentionnais expliquent certaines des difficultés que je détaillerai tout à l'heure.

Nous sommes encore « sous maquettés », pour employer un jargon budgétaire. Je sais bien que les temps sont durs, et croyez que nous gérons les crédits avec rigueur - M. Jacques Mézard a fait des comparaisons éloquentes en ce domaine. Mais enfin, si l'on veut aller plus vite, accélérer les procédures - alors que le Parlement nous octroie des déclarants nouveaux, comme avec la loi sur la déontologie des fonctionnaires d'avril 2016 -, il faut mettre des effectifs. Quand on compare nos ressources avec celle d'autres autorités indépendantes, on doit bien s'interroger pour savoir où sont les priorités et la recherche d'efficacité...

Le deuxième enjeu a été de démontrer notre indépendance. Le législateur nous y a aidés puisque les fonctions de membre de la Haute Autorité sont entourées de nombreuses dispositions qui visent à prévenir les conflits d'intérêts. Elles constituent maintenant des standards qu'une proposition de loi sénatoriale essaie d'ailleurs de déployer sur l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

Premièrement, les fonctions de membre ne sont pas renouvelables, ce qui est nécessaire. Deuxièmement, l'organe décisionnel de la Haute Autorité, lorsqu'il s'agit de transmettre un dossier au Procureur de la République par exemple, est une instance collégiale. Et c'est bien ainsi, car la délibération collective est gage d'une plus grande objectivité et d'une plus forte impartialité, tout en permettant aux services sous mon autorité d'avoir la réactivité, la constance et le suivi requis pour notre action quotidienne. Troisièmement, une stricte politique de dépôt a été instaurée, conformément au souhait du législateur. Nous avons élaboré des lignes directrices, de manière à ne pas avoir à connaître des dossiers des personnes relevant d'une institution que nous avions fréquentée ou que nous pourrions connaître personnellement. Dans mon cas, la liste est longue, monsieur le président car, vous le savez, j'ai connu par exemple certains d'entre vous dans le cadre d'autres fonctions. En cas de dépôt, nous n'avons pas accès au dossier concerné et nous quittons la salle de réunion au moment où il est évoqué.

J'observe enfin que des débats sont en cours sur la question de la publicité de certaines déclarations des membres des autorités administratives indépendantes. Je me suis déjà exprimé sur cette question. Je sais que le Parlement est en discussion avec le Gouvernement et certains de ses conseils...

On doit pourvoir contrôler les contrôleurs c'est un principe républicain à toujours suivre. Cela me conduit à évoquer la question du pantouflage qui a pris un tour particulier ces dernières années. Je l'ai dit aussi, même si objectivement cela ne concerne pas la Haute Autorité au regard de ce qui est son champ de compétence, il est souhaitable de renforcer substantiellement les règles qui entourent la question du contrôle du pantouflage. Je sais que le Sénat sera exigeant sur ce sujet.

Pour revenir à l'exercice des compétences que la loi nous a confiées depuis un peu plus de deux ans et demi, nous avons eu à créer nos procédures pour trois grands métiers : le contrôle des déclarations, la prévention des conflits d'intérêts et le contrôle du pantouflage pour les anciens ministres et les anciens élus locaux.

J'ai très tôt pris la décision de ne pas déléguer aux rapporteurs la gestion complète des dossiers qui leur étaient confiés, contrairement à ce qui est pratiqué dans d'autres autorités administratives indépendantes dont certaines exercent d'ailleurs dans un champ voisin du nôtre. Cette importation d'un modèle néo-juridictionnel ne m'est pas paru le bon, car nous sommes une institution administrative et non juridictionnelle. Le principe hiérarchique s'y applique donc sur l'ensemble de l'instruction. En effet, contrôler des déclarations nécessite que l'ensemble des déclarants soient placés sur un strict pied d'égalité et c'est donc moi qui signe tous les courriers de demande de précisions, comme vous le savez. Ceci permet de s'assurer que, dans une même situation, nous posons les mêmes questions. Il en va de même pour les délibérations que prend le collège : nous nous appuyons sur les délibérations passées pour assurer la cohérence de notre doctrine administrative et un traitement égal de l'ensemble des déclarants.

Cette méthode nous a permis de publier les déclarations des membres du Gouvernement en juin 2014, les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires en juillet 2014, d'adresser les déclarations de situation patrimoniale des députés et des sénateurs de la série 1 en préfecture en juillet 2015, tandis que nous nous apprêtons à publier celles des adjoints au maire et des conseillers départementaux. J'observe qu'aucun contentieux n'est venu à ce jour annuler ou invalider notre travail.

Au total, notre objectif principal a été de trouver le juste positionnement dans l'exercice de nos missions. Avons-nous tout réussi ? Certaines pratiques sont-elles perfectibles ? Assurément et je m'en suis ouvert au président Pillet la semaine dernière. Je vous l'ai dit, beaucoup de nos difficultés proviennent d'un démarrage chaotique du fait de l'entrée en vigueur des lois nouvelles et de moyens insuffisants. Il y faut un peu de temps.

Certains voient en nous une institution administrative attisant le soupçon à l'encontre des élus. Tel n'est pas le cas. Nous concevons notre mission de manière diamétralement opposée. Plus encore, le bilan de notre activité tend à prouver le contraire. Je vais vous donner deux exemples. Premièrement, nous avons adressé, en juillet 2015, les déclarations de situation patrimoniale de l'ensemble des députés et des sénateurs de la série 1 en préfecture. Vous savez que les électeurs peuvent les y consulter. Nous avons reçu, en tout et pour tout, deux signalements portant sur ces déclarations, dont l'un a été classé, l'autre étant en cours d'analyse. Nous sommes loin du soupçon généralisé que d'aucuns redoutaient. Deuxièmement, une large part de notre activité - dont il est vrai qu'elle est secrète, comme la loi l'a voulu -, consiste à conseiller les responsables publics qui se posent des questions de nature déontologique : puis-je accepter une activité de conseil en parallèle de mon mandat municipal ? Quelles participations financières puis-je conserver en gestion directe quand je prends la tête d'une grande entreprise publique ? À quelles conditions puis-je préparer ma reconversion dans le secteur privé quand je suis membre d'un cabinet ministériel ou directeur général ? – même si c'est, *in fine*, la commission de déontologie qui est compétente.

Notre travail est de délivrer des avis confidentiels aux personnes qui les sollicitent, de manière à leur apporter une expertise en matière déontologique. Cela consiste à les avertir sur les risques pénaux encourus, mais aussi à les conseiller pour éviter qu'elles ne se trouvent en situation de conflit d'intérêt. C'est une mission que nous partageons, pour les

sénateurs, avec le comité de déontologie parlementaire du Sénat, présidé par M. Pillet, et je sais que nous partageons cette philosophie d'action fondée sur le conseil de proximité.

Qu'est-ce qui nourrit le soupçon à l'égard des responsables publics ? C'est une infime minorité qui jette le discrédit sur le grand nombre. En deux ans, nous avons transmis quinze dossiers à la justice, principalement pour des actifs à l'étranger non déclarés. Il revient à l'autorité judiciaire de déterminer l'origine de ces fonds et de qualifier pénalement les comportements sous-jacents, quand ils existent. Deux dossiers ont déjà été audiencés et se sont traduits par deux condamnations, portant sur des membres du Gouvernement ou du Parlement qui ont voté des lois sur la matière fiscale ou même sur le délit de déclaration mensongère de patrimoine et qui, à titre personnel, se sont exonérés de toutes responsabilités.

Ce qui, pour moi, nourrit également le soupçon à l'égard des responsables publics, c'est que notre justice ne soit pas en mesure de mener des procédures pour mettre fin rapidement aux comportements anormaux qui peuvent être ceux, par exemple, des membres des cabinets ou des grandes administrations avec de grandes entreprises françaises ou étrangères. C'est que les magistrats se montrent parfois peu enclins à prononcer des peines d'inéligibilités que le législateur a prévues dans des cas où les faits d'atteinte à la probité publique sont pourtant gravement avérés ainsi que toutes les démocraties qui nous environnent le pratiquent. Voilà à mon sens d'où naît la défiance dont pâtissent nos institutions et dont souffrent ceux qui exercent leurs fonctions, élus comme fonctionnaires ou magistrats au service de la République en y consacrant leurs soirées et leurs jours fériés, c'est-à-dire l'immense majorité des élus.

La défiance provient des lois qui ne sont qu'effets d'annonce et du sentiment que certains se penseraient être au-dessus des lois. À mon âge, on est à la fois libre de sa parole - pour avoir déjà beaucoup donné et reçu dans ma vie professionnelle, je n'attends plus rien - mais on est aussi impatient, car le temps passe, de voir les questions posées véritablement et les réponses apportées concrètement. J'espère que le projet de loi que vous examinerez en séance dans quelques semaines permettra d'avancer sur ces questions.

Je reviens à mon sujet pour affronter les critiques qui sont parfois énoncées. Ces premières années n'ont pas été sans difficultés. Je pense que nous avons fait au mieux compte tenu des moyens mis à notre disposition mais je souhaite évoquer ouvertement devant vous, comme vous m'y avez invité, monsieur le président, ce qui a pu constituer des sources de tension, mais aussi de progrès.

La plupart des critiques qui nous sont adressées portent sur les déclarations de patrimoine, qui existent, au demeurant, depuis 1988 ! La déclaration est un outil essentiel, même si je sais que ce n'est pas un exercice particulièrement agréable, pour m'y être plié moi-même comme l'ensemble des membres du collège de la Haute Autorité. Ce qui a changé fondamentalement, c'est que la loi a prévu que ces éléments sont désormais contrôlés et, en certains cas, mis à la disposition du public, après en avoir retiré les adresses, les numéros de téléphone, le nom du conjoint, etc. Sur ces points, on n'a d'ailleurs pas relevé de difficultés alors que cela nécessite un travail de fourmi des agents !

Quelles sont alors les difficultés que l'on peut pointer ? J'en vois cinq.

En premier lieu, la Haute Autorité n'a pas besoin de recevoir une déclaration tous les deux mois. C'est pourquoi nous avons proposé, dans notre rapport d'activité, que le délai

de dispense entre deux déclarations, soit porté de six mois à un an. Cela réduit la paperasse pour les déclarants et me permet d'allouer nos maigres moyens à des tâches plus essentielles.

Deuxième sujet de préoccupation majeur pour la Haute Autorité, l'impossibilité de respecter, jusqu'à présent, les délais de publication fixés par la loi. Pour rappel, la loi donne deux mois aux déclarants pour déposer leurs déclarations, puis un mois à la direction générale des finances publiques pour qu'elle nous livre son avis et enfin trois mois pour que nous les rendions publiques après les avoir contrôlées. Ceci signifie que notre analyse doit être comprise dans un délai de trois mois. Ce calendrier ne permet à l'évidence pas de contrôler efficacement les éléments déclarés. En effet, quand nous sollicitons un solde de compte bancaire auprès d'une banque, le délai de réponse moyen est de deux mois. Par ailleurs, nous laissons au minimum trois semaines aux personnes à qui nous posons des questions pour y répondre.

Publier les déclarations dans ce délai reviendrait à publier des déclarations non contrôlées, au détriment des déclarants. Je m'y suis donc refusé. Cela reviendrait également à réduire à peau de chagrin le temps indispensable pour dialoguer et échanger sur les différents points faisant l'objet de notre contrôle, ce qui ne serait ni raisonnable ni admissible. A titre de comparaison, le délai moyen pour mener à bien un contrôle en matière d'impôt de solidarité sur la fortune est d'environ six mois, entre le départ de la première demande et la saisine éventuelle de la commission de conciliation. Ceci ne comprend pas le travail de collecte, en amont, des informations qui servent au contrôle. Au total, la durée moyenne de contrôle avoisine les 12 mois. Vous savez que l'administration peut demander des explications à tout contribuable sur plusieurs années passées. Nous ne sommes pas dans le même exercice, mais la comparaison n'est pas sans intérêt.

Ceci étant rappelé, il n'en demeure pas moins que les délais d'examen sont trop longs. Nous achevons tout juste le contrôle des déclarations des sénateurs qui ont déposé en décembre 2014. Nous avons pâti de notre manque de moyens et de l'afflux de déclarations au cours de l'année 2014.

Nous nous efforçons de concilier deux objectifs pour partie antagonistes : aller plus vite et permettre aux déclarants de répondre et de contester. Après la période d'installation et de rodage de l'institution, nous envisageons de façon plus favorable les échéances de 2017.

Troisième sujet de critique, les évaluations immobilières. Comme vous le savez, la loi confie à la Haute Autorité mission de s'assurer que les déclarations qui lui sont adressées ne comportent pas d'omission « substantielle » ou d'évaluation « mensongère ». Je vous l'indique clairement : nous ne sommes pas chargés d'évaluer les biens immobiliers. Nous ne sommes ni France Domaine, ni l'administration fiscale. Notre seule mission est de nous assurer que le tableau d'ensemble, qui, je le rappelle, est rendu public, est fidèle à la réalité. Pour prendre une métaphore, nous n'attendons pas une nature morte de Chardin, où chaque petit détail devrait être à sa place et figuré avec un réalisme parfait. A partir du moment où chaque élément est à sa place et où les ordres de grandeur sont respectés, cela convient.

Je ne souhaite pas donner aux évaluations immobilières plus d'importance qu'elles n'en ont réellement. Nous n'avons jamais transmis un dossier au Parquet uniquement pour un défaut d'évaluation, même important. Nous demandons le plus souvent une simple rectification, à l'issue du dialogue que nous avons avec le déclarant, si nous tombons

d'accord. C'est la procédure de déclaration modificative, qui n'était pas prévue par la loi mais que nous avons initiée et privilégiée pour ajuster à la marge une déclaration à l'issue d'échanges qui demeurent confidentiels. Nous considérons que, sauf bonne raison d'en douter, une évaluation faite par un notaire fait foi. Il en va de même si le déclarant et l'administration fiscale se sont mis d'accord sur une valeur à l'issue d'un récent contrôle : nous l'acceptons systématiquement.

Comme vous le voyez, nous ne cherchons à piéger personne ni à imposer une évaluation. Nous incitons simplement les déclarants à rectifier les évaluations qui sont manifestement incorrectes au regard des prix du marché. Quand on évalue un bien dans le sixième arrondissement de Paris à 4 000 euros le m² sans raison particulière, nous ne pouvons pas rester cois, car que diraient les électeurs, sans parler de la presse ?

Se pose, en quatrième lieu, la question de nos relations avec l'administration fiscale. Nous sommes actuellement dépendant des informations que nous sollicitons auprès d'elle. Je n'ai aucun doute que la direction générale des finances publiques (DGFIP), quand nous demandons le solde d'un compte bancaire, nous le communique de manière exacte et le plus rapidement possible. Nos relations sont excellentes et je salue la façon dont l'administration fiscale, avec le professionnalisme qui la caractérise, répond à nos demandes d'informations. Toutefois, cette manière de procéder n'est pas sans incidence sur l'indépendance de la Haute Autorité. En effet, un regard extérieur pourrait considérer que notre travail dépend du pouvoir exécutif, alors même que nous le menons en toute indépendance.

Nous rencontrons, enfin, des difficultés pour obtenir des informations concernant les biens situés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie malgré nos démarches répétées. Nous y reviendrons peut-être, car il y va de la bonne application de la loi.

Pour terminer, j'évoquerai les principales évolutions prévisibles après deux années et demi d'existence. *Quid* de celles du cadre législatif nous concernant ? Une évolution est déjà intervenue, qui concerne l'entrée en vigueur de la loi sur la déontologie et nous fait désormais connaître de 15 000 déclarants – sans moyen supplémentaire à ce jour... Une autre est à intervenir, puisque le Gouvernement a proposé de nous confier la gestion d'un répertoire des représentants d'intérêts. C'est une proposition que j'avais faite en janvier 2015 en m'inspirant de la pratique mise en œuvre dans les deux assemblées et notamment au Sénat à l'initiative du président Gérard Larcher. Quelle est la finalité du registre ? La transparence n'est pas une fin en soi. Elle n'a de sens que mise au service d'un autre objectif. Il s'agit ici de permettre au citoyen de voir les conditions d'élaboration de la loi tant au Parlement, ce qu'il peut déjà faire, qu'en amont, lors de la préparation des projets de loi. C'est donc ce que l'on appelle l'empreinte normative des textes qu'il faut restituer, c'est-à-dire l'ensemble des intervenants qui ont participé à son élaboration. Or, en l'état, le texte embrasse des acteurs trop variés.

J'avais suggéré, dans un premier temps, d'envisager un registre spécifique au pouvoir exécutif qui aurait pu, à terme, être fusionné avec le registre des deux assemblées pour créer un registre commun. L'Assemblée nationale a souhaité aller plus rapidement dans cette direction et le projet qui vous a été transmis prévoit un registre commun à l'ensemble des pouvoirs publics, et qui inclurait donc les assemblées parlementaires. Ceci me semble aller dans le bon sens, mais il faut prendre des précautions car il y va du respect de la séparation des pouvoirs.

Je pense que quatre conditions essentielles doivent être respectées si l'on souhaite s'engager dans cette voie. Premier principe, les parlementaires doivent pouvoir continuer à rencontrer librement toute personne, qu'elle soit inscrite ou non au registre. Deuxième principe, l'inscription au registre ne doit emporter aucune obligation à l'égard des assemblées parlementaires, qui doivent rester souveraines dans la délivrance des titres d'accès. Troisième principe, il doit appartenir aux assemblées parlementaires de définir les règles déontologiques applicables en leur sein aux représentants d'intérêts. Enfin, la Haute Autorité ne doit pouvoir sanctionner un lobbyiste pour ses agissements à l'égard d'un parlementaire que sur saisine du président ou du bureau de l'assemblée concernée.

Sous ces quatre réserves, qui me semblent faire du registre commun une simple plateforme technique, une base de données, je pense qu'il s'agit d'une bonne mesure, de nature à simplifier la vie des lobbyistes, qui n'auront plus qu'une inscription à effectuer, et à faciliter la consultation par les citoyens.

Sans entrer dans le détail du dispositif comme je l'ai fait lors d'une audition avec le président Pillet, je me permets d'attirer votre attention sur la nécessité de prévoir des conditions d'entrée en vigueur qui permettent de sensibiliser en amont les différents acteurs et de leur proposer un service de qualité. L'exemple de l'Irlande me semble éclairant : la loi est entrée en vigueur six mois après son adoption et le dispositif de sanction, un an après.

Autre point d'attention : la loi détermine des obligations déontologiques pour les représentants d'intérêts, en s'inspirant notamment de celles prévues par les assemblées parlementaires, qui ont été pionnières en la matière. Ces règles sont beaucoup trop rigides. En effet, le projet de loi dispose qu'elles sont directement fixées par la loi et pourront être précisées par décret du Gouvernement. Souhaite-t-on réellement modifier la loi à chaque fois que des adaptations seront nécessaires ? En la matière, l'expérience des assemblées est précieuse. Or, je crois que l'on compte au moins trois modifications en quelques années des codes de déontologie parlementaire applicables aux représentants d'intérêts. Heureusement qu'ils peuvent être modifiés par simple arrêté du Bureau !

Je crois que c'est le bon sens : il faut fixer quelques grands principes dans la loi – par exemple, la loyauté de l'information transmise – et renvoyer leur application à des lignes directrices de la Haute Autorité qui pourront s'adapter à la réalité du lobbying, au besoin en étant assisté de professionnels des secteurs économiques concernés. Le défi sera d'autant plus important que nous devrons réaliser cette incorporation en 2017, alors que de nombreuses échéances se présenteront qui vont probablement faire entrer et sortir du mécanisme des centaines de déclarants…

Je terminerai mon propos en évoquant un défi plus général, mais qui donne son sens au projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis, celui de la lutte contre la corruption. Une politique de lutte contre la corruption suppose une volonté affirmée. Or, c'est toujours en réaction aux affaires qu'elle a été envisagée et que notre droit a progressé. Une politique de lutte contre la corruption implique aussi une coordination nationale. Elle n'existe pas depuis que le Conseil constitutionnel a censuré les pouvoirs d'enquête du service central de prévention de la corruption, en 1993. Une politique de lutte contre la corruption nécessite enfin des institutions puissantes. Elles sont aujourd'hui éparpillées entre la Justice – et notamment le parquet national financier qui n'a pas les moyens des ambitions qu'on a placées en lui – et les chambres régionales des comptes. Ces lacunes expliquent que notre pays ne tienne pas la place qui devrait être la sienne dans les classements internationaux.

La création d'une agence chargée de la lutte contre la corruption est-elle de nature à résoudre ces difficultés ? Je veux bien le croire. Je l'espère même. Mais pourquoi, là encore, scinder les compétences et multiplier les acteurs alors que les procédures commencent à se mettre en place ?

La transparence n'est pas un effet de mode. C'est un mouvement de fond qui traverse l'ensemble des démocraties. C'est une notion que l'on trouve partout : transparence de la chaîne du médicament, transparence de la rémunération des dirigeants d'entreprise, transparence des négociations commerciales internationales. Pierre Rosanvallon a théorisé ces évolutions et montré que bien comprise, bien cadrée, cette notion peut participer à la relégitimation de la démocratie représentative. C'est ma conviction et le sens de mon action.

M. Philippe Bas, président. – je vous remercie de la précision de votre exposé, de votre force de conviction et de la qualité de votre argumentation. Vous vous êtes exprimé avec courage, car vous n'ignorez pas que certains d'entre nous se sentent injustement visés par des obligations qui ne résultent pas d'une réelle exposition à un risque mais d'un désir de transparence qui tend à oublier que celle-ci, loin d'être une fin en soi, ce qui en ferait un pur objet de curiosité publique, doit ne rester qu'un moyen de lutte contre la corruption. Or, en matière de corruption, il faut être attentif à localiser les risques. Qu'est-ce que la corruption sinon la rencontre d'un « acheteur » et d'un « vendeur » ? Une rencontre qui s'opère le plus souvent dans la sphère privée et qui ne concerne la sphère publique que pour autant que des marchés publics y sont conclus : c'est donc avant tout aux instances exécutives qu'il faut s'intéresser - Gouvernement, hauts fonctionnaires, exécutifs locaux. Les parlementaires qui, ainsi que vous l'avez souligné, sont honnêtes, ne passent pas de marchés publics ; ils n'ont rien à « vendre ». J'ajoute que la collégialité, dont vous avez dit tous les avantages que la Haute Autorité en retire - indépendance, prévention contre la tentation de céder à des influences extérieures -, est au fondement de la délibération parlementaire. Au Sénat, il faut la voix de 175 sénateurs pour faire une majorité. Pour qui voudrait nous corrompre et acheter notre voix, cela fait beaucoup de monde...

Nous sommes néanmoins sensibles au contexte politique et c'est pourquoi nous nous soumettons à des obligations que l'on n'impose à nul autre citoyen. Nous sommes les seuls dont le revenu d'activité est public, dans les moindres détails ; nous acceptons de rendre publics les revenus qui ont été les nôtres durant les cinq années précédant le début de notre mandat de nouveau parlementaire ; nous rendons également public notre patrimoine. Nous comprenons que c'est la condition permettant de vérifier qu'il n'y a pas enrichissement durant le mandat - même si l'hypothèse est absurde, compte tenu de la nature de nos fonctions de parlementaires et de la manière collégiale dont elles sont exercées, comme je viens de le montrer. Et ce n'est pas une, mais une multitude de déclarations de situation patrimoniale qu'il nous faut livrer, surtout lorsque nous sommes élus locaux. J'ai moi-même dû en rendre une en 2011, au moment de mon élection au Sénat, une autre en 2014, à la création de la Haute Autorité, une autre à la fin de mon mandat de vice-président de conseil général, puis une autre, un mois plus tard, à l'orée de mon mandat de président de conseil départemental... J'ai d'ailleurs eu un petit retard dans la dernière, dont je reconnaissais que la Haute Autorité m'a excusé sans faire d'histoires. Je vous en sais gré, car j'avoue n'avoir pas mesuré que les trois précédentes ne suffisaient pas.

Vous avez rappelé à juste titre que seule une minorité entache la réputation d'honnêteté des parlementaires. J'irais plus loin encore, car les chiffres que vous avez cités montrent que ce n'est pas même une minorité, mais quelques individualités. Et si nous

sommes reconnaissants à votre institution d'avoir fait la preuve de l'honnêteté des parlementaires, il me vient tout de même l'envie d'ajouter : « tout ça pour ça ! ».

M. François Pillet. – La Haute Autorité est une institution jeune et l'énergie de vos propos ne permet pas d'en douter. Comme rapporteur pour la commission des lois et comme président du comité de déontologie du Sénat, j'ai eu plusieurs fois l'occasion de vous rencontrer et j'ai toujours apprécié la qualité et la franchise de nos échanges.

Vos propos m'ont paru très constructifs. Il y a certainement des progrès à faire, et votre constat rejoint le nôtre, ce qui nous aidera à trouver des solutions. Il semble en effet qu'il reste une marge de progression dans l'examen des déclarations de situation patrimoniale. Il est vrai que le législateur, lorsqu'il a créé la Haute Autorité, ne s'est pas embarrassé à définir des procédures et que s'il en existe désormais une amorce dans votre règlement, nous le devons à la culture d'indépendance et de respect des libertés publiques, qui est la marque de votre parcours, et que je salue. Mais je pense que nous pouvons faire mieux encore. Ce n'est qu'en se libérant de l'emprise de l'administration fiscale sur l'information qui lui est délivrée et en se dotant d'un corpus de règles procédurale que votre Haute Autorité renforcera son indépendance. Le livre des procédures fiscales organise excellemment les relations entre le contribuable et l'administration fiscale. Il prévoit des délais, il prévoit des échanges. Dans la procédure d'évaluation, tout est d'abord dialogue. On y a même introduit la possibilité du rescrit, qui évite toute inquiétude ultérieure. Dans la phase contentieuse, des droits sont aussi reconnus au contribuable ; ainsi, la demande d'expertise de l'évaluation d'un bien est de droit. À mon sens, la procédure devant la Haute Autorité étant de nature particulière, il pourrait être justifié qu'elle fût d'ordre législatif, étant entendu que sa rédaction devrait être précédée d'un dialogue entre nous. Car manque encore la garantie écrite de cette procédure qui veut qu'un débat puisse s'instaurer entre la Haute Autorité et le déclarant. Une garantie qui vous mettrait de surcroît à l'abri. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce point.

J'ai écouté avec intérêt vos propos sur la plate-forme technique relative aux groupes d'intérêt. Le Sénat devrait vous proposer un texte modifié de nature à vous satisfaire.

M. Jacques Mézard. – Je partage globalement vos conclusions. Vous n'êtes pas l'auteur mais l'exécuteur de la loi sur la transparence de la vie publique, une loi que mon groupe n'a pas votée, une loi de « repentance pour autrui » venue d'un exécutif pris de panique à la suite de l'affaire Cahuzac, et qui visait à attirer l'œil des médias sur les élus nationaux et locaux.

Il est vrai que les citoyens veulent savoir ce qu'il en est du fonctionnement de nos assemblées, nationales ou locales, mais le problème de la corruption ne vient pas de là, vous l'avez dit. Si l'on a créé tant d'agences, c'est parce que les services de l'État, à commencer par les services fiscaux et la Justice n'ont pas rempli correctement leur mission. J'invite mes collègues à lire votre excellent rapport, dont l'avant-propos se conclut en rappelant que de rares arbres malades ne sauraient cacher la magnifique forêt qui fait la richesse de notre pays. Vous auriez fait un excellent politique ! Hélas, les médias ne s'intéressent qu'aux arbres malades – sauf à ceux qui croissent en leur sein.

« La femme de César ne doit pas être soupçonnée » : la Haute Autorité doit être un modèle de transparence. D'où un certain nombre des propositions de notre commission d'enquête. En bon politique, vous prenez exemple, dans votre rapport, sur ce qui ne fonctionne pas chez vous. Vous faites même l'aveu, page 74, que vous ne respectez pas la loi. C'est ce que l'on appelle de l'action préventive ! Il est bon pour tous, en effet, que vous soyez

totalement irréprochable et, par conséquent, que vous respectiez les délais. Une absence de réponse qui dure des années n'est pas admissible. On ne peut pas passer tout un mandat à attendre l'issue du contrôle de la Haute Autorité. Pas plus que l'on ne peut, à l'issue d'un mandat, attendre des années le feu vert qui nous permettra de continuer, tout bonnement, à vivre. Si vous n'avez pas les moyens de tenir ces délais, faites-le donc savoir à l'exécutif, en vous mettant en grève !

Votre action doit s'exercer de la même manière sur l'ensemble du territoire - il est inacceptable que tel ne soit pas le cas - et à l'égard de toutes les personnes contrôlées. Or, ainsi que vous le relevez, un nombre considérable de membres de collèges d'autorités indépendantes ne déposent pas leur déclaration. Si un parlementaire en usait ainsi, il y aurait transmission au Parquet. Il n'est au reste pas normal que vous ayez eu à faire vous-même, en l'absence d'encadrement législatif, votre jurisprudence sur ce qu'il convient de classer parmi les autorités indépendantes. Nos échanges en la matière ont heureusement porté leurs fruits, et il est bon qu'ils se poursuivent.

M. Pierre-Yves Collombat. – La transparence est un mot-valise sous lequel on range aussi bien l'expérimentation et la mise sur le marché du médicament que les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires. Quoi de commun là-dedans ? Pour moi, la création d'autorités indépendantes est bien souvent une manière d'éviter de traiter le problème au fond. Et cela vaut pour la Haute Autorité. Alors que la première exigence serait de s'assurer que les agents de contrôle font leur travail, on vous charge, en lieu et place, de pallier leurs dysfonctionnements, et cela dans des conditions qui en font un exploit impossible. Sans parler de la manière dont l'administration fiscale fait parfois usage des informations qu'elle collecte à votre intention, ainsi que vous le soulignez à la page 77 de votre rapport.

Deuxième remarque : plus que l'accumulation de tracasseries qui, il est vrai, a de quoi hérissier, c'est l'humiliation qui me heurte. Il est pour moi humiliant de devoir répondre à toute une série de questions au motif que je suis parlementaire. Loin de lutter ainsi contre l'antiparlementarisme et la défiance envers la parole et l'action publique, on les alimente. Là est le fond du débat. Il doit pourtant y avoir moyen de neutraliser la vingtaine de personnes qui ne font pas ce qu'elles devraient !

M. Alain Vasselle. – Comme rapporteur du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, j'avais déposé un amendement, voté par le Sénat mais que la commission mixte paritaire n'a pas retenu, afin de réunir la Haute Autorité et la commission de déontologie de la fonction publique. Mon expérience comme rapporteur général de la commission des affaires sociales me l'avait inspiré : nous avions à l'époque rassemblé autour de la Haute Autorité de santé un certain nombre d'instances dont il nous semblait naturel qu'elles travaillent de concert.

En l'espèce, sur la question du pantoufle, la compétence est partagée entre la Haute Autorité et la commission de déontologie. Cette réunion aurait été de nature à remédier au manque de moyens qui vous handicape. J'aimerais connaître votre sentiment sur le sujet. J'ai cru comprendre que vous n'y étiez pas hostile : peut-être ai-je eu raison trop tôt ?

Une question pratique : vous avez indiqué faire foi aux évaluations de patrimoine réalisées par les notaires. *Quid* de celles que réalisent les agences immobilières, qui vivent le marché au quotidien ?

M. Henri Cabanel. – Je vous remercie de la franchise de votre exposé et salue le bilan plus que positif des deux premières années d'existence de la Haute Autorité, qui a su faire œuvre de pédagogie et d'accompagnement des responsables publics sur les questions déontologiques. Ce rôle est apprécié des élus locaux, en particulier dans la prévention des situations de conflit d'intérêts.

Ma question porte sur le lobbying. Le projet de loi dit Sapin 2 prévoit la création d'un répertoire de représentants d'intérêts dont la gestion vous serait confiée. C'est une mesure de bon sens, que vous proposiez dans votre rapport de janvier 2015 au Président de la République, *Renouer la confiance publique*. Je salue cette avancée majeure pour la démocratie dans notre pays, et qui permettra à la France de rattraper son retard.

Cependant, le texte qui ressort de l'Assemblée nationale ne va pas aussi loin que ce que vous préconisiez dans votre proposition n° 11, qui tendait à faire apparaître l'empreinte normative de la loi, en rendant publique, au moment de l'entrée en vigueur de la norme, la liste des personnes entendues, des auditions et réunions organisées, des consultations menées... L'idée va dans le sens d'une meilleure traçabilité de la norme et de l'information du citoyen, ainsi que vous le faites valoir. Mais est-ce réellement faisable ? Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ?

M. Alain Anziani. – On adresse à la Haute Autorité des observations que nous ferions mieux de nous adresser à nous-mêmes. On lui reproche certaines procédures, certaines obligations, comme celle de refaire des déclarations en cas de changement de mandat ? Mais c'est nous qui l'avons décidé ! Et c'est de la provocation que d'appeler la Haute Autorité à se mettre en grève. Aux parlementaires d'assumer leurs responsabilités. Si nous considérons que la Haute Autorité ne dispose pas de suffisamment de moyens, à nous de poser franchement la question au Gouvernement.

Nous avons pris nos responsabilités, en adoptant la loi, après de larges débats. Avons-nous eu raison ? Pour moi, cela ne fait pas de doute. Il n'y a pas lieu de dénoncer un lien superficiel entre l'affaire Cahuzac et les lois sur la déontologie : jamais, dans ce pays, la déontologie, l'éthique n'ont avancé sans scandale. À commencer par celui qui a éclaboussé la présidence de Jules Grévy : il a donné naissance à la première loi sur les conflits d'intérêts. Les scandales vont de pair avec l'avancée de la déontologie, c'est ainsi, et c'est bien leur seule vertu.

Nous avions beaucoup de retard sur les autres pays. Dans la plupart des grandes démocraties occidentales, la transparence est de règle. J'ai souvenir d'un sénateur américain qui disait : « ne faites jamais une chose que vous ne voudriez pas voir publier à la une de la presse ». C'est pour moi une règle tout à fait acceptable. La transparence américaine a beaucoup d'inconvénients ? Sans doute, cependant, elle a cette vertu de révéler les scandales. Mais c'est la presse qui s'en charge ; tandis que grâce à notre dispositif législatif, nous nous en chargeons nous-mêmes.

Oui, nous avons eu raison de voter cette loi, et son bilan en témoigne. Que n'entendions-nous pas, il y a deux ans ! On nous prédisait l'apocalypse, la fin de la vie privée. Et aujourd'hui encore ! Je veux bien que l'on s'offusque de « tracasseries », car il n'est jamais agréable d'avoir à remplir de telles déclarations, mais de là à parler d'humiliation ! Quand on est dépositaire de l'argent public, il est normal de rendre des comptes. Il ne s'agit de rien d'autre que de faire, en France, ce qui se fait déjà ailleurs depuis des années. Je me réjouis de cette loi. Voyez ce qu'il s'est passé avec les déclarations de situation patrimoniale des

ministres : les consultations ont explosé sur les sites durant un mois ou deux, puis cette curiosité éphémère s'est éteinte. Ce dont il faut se réjouir, c'est que l'on n'a pas vu de scandale, de détournement, d'enquête publique. Bref, les choses se passent bien, dans la sobriété.

M. Philippe Bas, président. – Dire que jamais l'éthique n'a progressé sans scandale est excessif. Cela revient à dire que l'honnêteté ne peut progresser sans la malhonnêteté.

M. Alain Anziani. – Regardez l'histoire ! La coïncidence est parfaite.

M. Philippe Bas, président. – Dire qu'un certain nombre de lois ont été votées à la suite de scandales est une chose, mais dire que l'éthique a besoin de scandale pour progresser en est une autre.

Je donne à présent la parole au président Nadal.

M. Jean-Louis Nadal. – Je retire de vos observations que la Haute Autorité fait son chemin. Le président Bas a touché du doigt un point important : le cancer, c'est la corruption. Mais il m'a semblé que son propos visait avant tout l'agence prévue dans le projet de loi pour la transparence de la vie économique, dont j'ai tout à l'heure dit un mot.

Je crois que la Haute Autorité, au travers de sa fonction de contrôle et de conseil à l'égard des décideurs publics, ouvre des pistes déontologiques. Ce travail est respecté, écouté, sollicité. La Haute Autorité est un bouclier protecteur. Nous sommes là pour vous éviter de vous exposer. Je peux comprendre que l'on veuille mettre de l'ordre dans la décision publique touchant aux grandes entreprises multinationales, mais j'observe que les décideurs publics, dans les grandes affaires, sont exposés à se laisser prendre dans l'imbroglio et c'est pourquoi je revendique, si agence de lutte contre la corruption il y a, la compétence de la Haute Autorité sur le contrôle et le conseil à leur égard. En République, le principe de l'égalité de tous devant la loi doit prévaloir. Or, alors que la personne morale est largement protégée - j'observe que la convention judiciaire d'intérêt public prévue par la loi Sapin 2 se traduira en une simple ordonnance : pas de peine, pas de sanction, pas d'inscription au casier judiciaire - il n'en va pas de même de la personne physique : un décideur public, le responsable des services juridiques de cette même personne morale, par exemple, peut être traduit devant un tribunal. C'est pourquoi je revendique la fonction de conseil déontologique de la Haute Autorité. Sans citer de noms, je puis vous dire que la liste est longue des personnalités en charge d'importantes responsabilités qui sont venues d'elles-mêmes exposer leur situation, et que nous avons aidées à faire le ménage dans leurs divers intérêts. Cette fonction de conseil est salutaire et protectrice.

J'en viens à la question des délais. S'ils n'ont pas été respectés - et je le revendique - c'est parce que j'ai préféré faire en sorte que le dialogue s'instaure entre le déclarant et la Haute Autorité. Nous portons sur tous ceux qui sont assujettis à déclaration un regard humain. Pour les déclarations relatives à un bien, par exemple, nous nous référons, via la DGFIP, à la base Patrim : lorsque la sous-évaluation ne dépasse pas 25 %, nous classons ; si, en revanche, elle est supérieure à 25 %, pour plus de 100 000 euros, nous entamons alors un dialogue avec le déclarant – seul à connaître toutes les caractéristiques de son bien. Au terme de quoi nous tombons presque toujours d'accord. Si tel n'est pas le cas, et qu'à l'issue de la discussion, la distorsion reste significative, nous procédons à une appréciation. Quant à entrer dans la procédure de l'article 40 du code de procédure pénale, nous ne sommes allés

jusque-là, à ce jour, que pour des comptes non déclarés à l'étranger, concernant une quinzaine de personnes. C'est de fait un sujet sur lequel l'émotion suscitée par l'affaire Cahuzac nous appelle à une vigilance sans faille.

Je ne qualifierai pas cette procédure de dialogue de « contradictoire », car nous ne sommes pas une juridiction. Nous ne prononçons pas de peine. Si la procédure est écrite, car le collège doit disposer, *in fine*, de tous les éléments d'appréciation, nous n'en fonctionnons pas moins par le dialogue – un dialogue qui s'engage à la demande du déclarant ou du rapporteur – pour aboutir à une solution d'apaisement.

M. Jacques Mézard, lorsqu'il souligne que notre action doit s'exercer sur l'ensemble du territoire, vise le problème des collectivités d'outre-mer. Ce problème est réel, et il importe que le Sénat, représentant des collectivités territoriales, s'en préoccupe. Car le principe d'égalité doit être respecté. Ces collectivités, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, sont fiscalement autonomes. Ce sont les autorités fiscales locales qui doivent compléter l'information déjà limitée que nous délivre la DGFIP, ce qui pose des difficultés : les droits de propriété sont souvent moins bien définis ; les successions ne sont pas toujours réglées ; les revenus, le patrimoine, les bénéfices de sociétés ne font pas toujours l'objet d'une forme d'imposition, si bien que l'administration fiscale locale ne connaît pas toujours les comptes bancaires et les propriétés foncières localisées dans la collectivité ; les prérogatives et les moyens dévolus à l'administration fiscale sont généralement réduits, sans compter que ces services sont placés sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité territoriale, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'indépendance – auxquels se heurte, au demeurant, la DGFIP, dans la lutte contre la fraude fiscale.

Cela dit, mes services n'ont pas ménagé leurs efforts et à force de rappels, de relances, ont obtenu des retours. Un ancien élu local vient ainsi de faire l'objet d'une lourde saisine devant le tribunal correctionnel. Mais c'est à un vrai travail de fourmi qu'il nous faut nous livrer.

J'en arrive au contrôle des membres des collèges d'autorités administratives indépendantes. Grâce à la commission d'enquête sénatoriale, une liste de ces autorités est désormais arrêtée. Nous savons clairement qui doit déclarer. Beaucoup d'assujettis ne voulaient pas se soumettre à déclaration, et certains se sont même évaporés. Il nous a fallu aller à la pêche, et mettre de l'ordre. En septembre 2015, nous avions un taux de déclaration de 80 %. La Haute Autorité a mené une campagne de contrôles ciblés : elle a engagé 75 relances à ceux qui ne s'étaient pas manifestés, assorties d'un délai de réponse sous huit jours ; 29 injonctions ont été faites à ceux qui n'avaient pas répondu, avec un délai d'un mois pour y déférer. À ce jour, huit transmissions ont été faites au Procureur de la République, concernant des personnes n'ayant pas déféré à l'injonction. Hormis ces transmissions ainsi que les abandons ou démissions, les obligations déclaratives, auxquelles sont aujourd'hui soumises 638 personnes au sein des autorités administratives indépendantes, sont toutes réputées satisfaites pour celles dont le délai de transmission a expiré.

M. Alain Vasselle m'interroge sur le pantouflage. Depuis 1995, la commission de déontologie gère le départ vers le secteur privé des agents publics. La Haute Autorité s'est vu confier ce contrôle, en 2013, pour les ministres et les présidents d'exécutifs locaux. Plusieurs anciens ministres l'ont déjà saisie. Parmi les élus locaux, la règle est encore mal connue, mais la Haute Autorité a pris avec eux des contacts en 2015. La loi du 21 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires a renforcé les pouvoirs de la commission de déontologie mais

également clarifié les compétences respectives de la commission et de la Haute Autorité. C'est à la Haute Autorité qu'il revient de traiter de la situation d'un ancien maire ou d'un ancien ministre qui est aussi agent public. Plusieurs cas ont soulevé quelque émotion - mais je ne citerai pas de noms. Un amendement a été déposé à l'Assemblée nationale pour confier à la Haute Autorité le contrôle du pantouflage des hauts fonctionnaires exerçant un emploi à la décision du Gouvernement et des collaborateurs ministériels. Il n'a pas été adopté. Je ne suis pas thuriféraire des fusions-absorptions, mais quand on parle de simplification, mieux vaut éviter de se disperser et savoir clairement qui fait quoi. Or, ces hauts fonctionnaires déclarent à la Haute Autorité patrimoine et intérêts. Il serait logique, quand ils veulent aller vers le secteur privé, qu'ils passent par la Haute Autorité. Disons-le clairement, dans une situation qui a agité la presse il y a quelque temps, nous aurions vraisemblablement pris la même décision que la commission de déontologie. Il faut prendre le problème du pantouflage à bras le corps. Ce qui suppose de se pencher sur les évolutions de la jurisprudence dans le cadre des affaires en cours et de revoir les dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

Je suis disposé, monsieur Pillet, à nouer le dialogue, mais c'est le Parlement qui fait la loi, nous ne faisons que l'appliquer. Or, je le dis clairement, nous ne pouvions pas tenir le délai qu'elle prévoit, qui nous mettait dans un étau. Si nous l'avions fait, il y aurait eu des dégâts. Quand une déclaration nous arrive *prima facie*, la contrôler à la sauvette serait un véritable danger alors que sa publication la met sous l'œil du citoyen et de la presse. Nous sommes là, encore une fois, pour protéger. Vu la masse énorme des déclarations à traiter, si l'on notifiait *quitus* et publiait à l'issue de chaque examen, tous ceux qui restent en attente seraient en droit de s'offusquer. C'est pourquoi nous avons choisi de procéder par blocs - ministres, parlementaires, etc.

J'en viens à l'importante question du registre. Sa mise en œuvre sera d'autant plus complexe que son champ, limité au départ à 5 000 personnes publiques, a été étendu à plus de 15 000 d'entre elles, notamment du fait de l'inclusion des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Les obligations déontologiques imposées aux lobbyistes seront difficiles à vérifier et surtout difficiles à mettre en œuvre. Dans sa configuration actuelle, ce registre n'a pas d'équivalent à l'étranger. S'agissant de la première régulation d'ensemble du lobbying en France, il y a un important effort de pédagogie et de sensibilisation à mener. Quatre critères me semblent indispensables pour qu'un tel registre soit effectif. En premier lieu, son champ ne saurait être étendu à l'infini, et doit rester limité. À ce titre, l'inclusion des collectivités territoriales peut faire question. En deuxième lieu, sa mise en œuvre devra être davantage échelonnée, sur plusieurs années, pour une entrée en vigueur progressive. Il faut également retarder l'applicabilité des sanctions pour faire d'abord œuvre de sensibilisation. L'effort de pédagogie, encore une fois, est essentiel. En troisième lieu, faculté doit être donnée à la Haute Autorité de préciser les conditions de mise en œuvre de la loi. Par exemple, qu'est-ce qu'une « activité accessoire de représentation d'intérêts » ? La Haute Autorité doit pouvoir élaborer des lignes directrices pour l'application de la loi, faute de quoi, l'insécurité juridique sera grande. C'est ainsi que l'on procède à l'étranger. Enfin, nous avons besoin de moyens humains et matériels complémentaires, sans lesquels nous ne pourrons mener notre mission. Quant au respect, essentiel, de la séparation des pouvoirs, je n'y reviens pas. L'État de droit, c'est l'affaire de tous, et la Haute Autorité est là, face à un dysfonctionnement majeur impliquant un parlementaire, pour prendre l'affaire en charge, après avis du bureau de l'assemblée concernée.

J'insiste, pour finir, sur la valeur que j'attache à la pédagogie de l'apaisement. Nous sommes là pour protéger. Mais dans la plupart des situations où nous avons saisi la justice, étaient impliquées des personnalités bien connues, que l'on a pourtant vu remonter à

la surface, dans la vie publique, comme sous l'effet de la poussée d'Archimède. Résultat, on ne croit plus ni à la politique ni à la justice, au risque d'être entraînés vers des errances dont il faut bien prendre la mesure. Il est pour moi essentiel que les magistrats prennent leurs responsabilités sur la peine d'inéligibilité.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de cet échange passionnant et des éléments que vous nous avez apportés, qui nourriront notre réflexion.

La réunion est levée à 12 h 55

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 14 juin 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 12 h 38.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (sera publiée ultérieurement)

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 sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias s'est réunie au Sénat le mardi 14 juin 2016.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 13 h 25.

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (sera publiée ultérieurement)

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 sur le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 15 juin 2016.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 21 h 40.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN
FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE
SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS
POUR FAIRE BAISSE LE CHÔMAGE**

Lundi 7 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Jacques Filleul, en remplacement de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

Audition de son Excellence M. Andrzej Byrt, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Pologne en France, et de Mme Agata Wadowska, deuxième secrétaire, chef du service économique de l'ambassade

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Jean-Jacques Filleul, président en remplacement de Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Andrzej Byrt, ambassadeur de Pologne en France, accompagné de Mme Agata Wadowska, deuxième secrétaire, chef du service économique de l'ambassade de la République de Pologne en France.

La commission a souhaité vous entendre parce que la Pologne, au sein de l'Union européenne, a une situation favorable sur le plan du chômage. Selon les dernières statistiques Eurostat, le taux de chômage s'y établit en mars 2016 à 6,8 %, pour une moyenne de 8,8 % dans l'Union européenne des Vingt-Huit. Plus encore, le taux de chômage est en nette diminution, puisqu'il était de 7,2 % en novembre 2015.

Pouvez-vous tout d'abord nous éclairer sur les modalités d'établissement des statistiques du chômage en Pologne ? Il serait notamment utile à notre commission de savoir si, comme en France, deux types d'indicateurs produits, d'une part, par l'institut national des statistiques à partir d'une enquête, et, d'autre part, par l'organisme chargé de l'indemnisation des chômeurs à partir de données administratives, coexistent en Pologne.

Il serait également utile à la commission que vous présentiez les principales politiques de l'emploi mises en œuvre ainsi que leurs résultats, eu égard à la baisse significative du taux de chômage dans votre pays ces dernières années.

Je précise que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle sera captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat ; elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Effectivement, notre commission d'enquête s'intéresse à deux sujets distincts.

Le premier concerne l'élaboration des chiffres du chômage. En France, les données administratives remontées chaque mois par Pôle emploi ont été sujettes à caution durant les deux dernières années, tout d'abord, en 2013, du fait du « bug SFR » – des problèmes techniques ont rendu erronées les statistiques pour un mois donné –, puis, plus récemment, en mai 2015, quand d'autres interrogations se sont élevées sur la validité de ces

chiffres. À ces données administratives s'ajoutent les données collectées chaque trimestre par l'INSEE ; celles-ci répondent aux critères du Bureau international du travail et permettent donc les comparaisons entre la France et les autres pays européens, y compris la Pologne.

Le système actuel repose donc sur un double décompte du nombre de chômeurs ; nous étudions les possibles moyens de le modifier.

Notre second sujet est l'efficacité des politiques de lutte contre le chômage entreprises par nos partenaires européens. La Pologne a connu une décrue relativement importante du chômage ; nous aimerais atteindre des résultats de même ampleur en France ! Nous souhaiterions par conséquent savoir quelles mesures ont porté le plus de fruits, tout en restant conscients du fait qu'il est délicat d'identifier laquelle s'est révélée la plus importante ; le contexte général et les politiques menées sur des périmètres plus larges comptent peut-être davantage.

M. Andrzej Byrt, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Pologne en France. – Je voudrais tout d'abord vous remercier, mesdames, messieurs les sénateurs, de votre invitation. Nous pouvons en effet vous présenter différents phénomènes économiques qui ont eu lieu en Pologne et que nos partenaires peuvent parfois nous envier.

Le phénomène le plus important est sans doute le dynamisme économique de notre pays, qui est à l'origine de notre succès dans la réduction du chômage. La Pologne a été le premier pays d'Europe centrale à transformer son système politique puis à effectuer, d'une manière dramatiquement rapide, la plus profonde réforme économique de ces pays.

Dans l'histoire polonaise depuis 1989, on peut distinguer plusieurs périodes. La première, entre 1989 et 1992, a constitué une « chute transformatrice ». Le PIB s'est contracté de près de 25 % durant cette période. En effet, beaucoup d'industries incapables d'absorber le choc de l'ouverture des frontières et de l'instauration de la concurrence ont dû clore leurs portes. L'inflation a atteint 700 % ; le premier gouvernement « post-communiste » - mais trois ministres communistes y siégeaient encore - a dû introduire une réforme économique drastique pour tuer l'inflation et imposer une concurrence dure entre les entreprises subsistantes. On a appelé en Europe cette réforme la « thérapie de choc ». Son instigateur, Leszek Balcerowicz, a d'ailleurs été nommé voici quelques mois à la tête des réformes économiques en Ukraine par le président Petro Poroshenko.

Après deux ans de telles réformes et la contraction dramatique de notre PIB, nous avons été le premier pays à retrouver la croissance, au second semestre de 1992. Depuis lors, la croissance a été ininterrompue, phénomène unique en Europe et qui, à l'échelle mondiale, ne s'observe sur une durée supérieure qu'en Chine, depuis les réformes de Deng Xiaoping

Cette croissance s'élève en moyenne à 3,5 % par an ; nous espérons qu'elle atteindra 4 % cette année, après 3,6 % l'an dernier. La croissance a même continué durant la grande crise mondiale commencée en 2008. Le taux de croissance le plus faible a été observé en 2003 ; il était, cette année-là, de 1,4 %.

Les réformes du début des années 1990 ont consisté à ouvrir la concurrence et à donner à toutes et à tous la possibilité de créer leur propre entreprise. Cela a été rendu possible par la réduction des impôts et la facilitation des procédures d'enregistrement des nouvelles firmes. On a alors assisté à un phénomène unique : 3,5 millions de sociétés privées

ont été créées en Pologne ! Ces nouvelles firmes ne pouvaient avoir plus de 100 employés. Nombreux sont les Polonais à avoir créé leur société. Ma propre famille en fait partie : plutôt que de travailler dans un office d'État, nous avons toujours eu nos propres entreprises. Avec ma femme, nous avons établi trois sociétés.

J'avais d'abord travaillé, au sortir de l'université, pour la foire internationale de Poznan, ville de la taille de Lyon ou Marseille, à mi-chemin entre Berlin et Varsovie. Cette ville est unique au sein de l'Union européenne : le taux de chômage y est de 2 % seulement. Dans cette ville, près de 70 % des diplômés de l'enseignement supérieur, plutôt que d'aller travailler pour de grands groupes internationaux, s'établissent comme entrepreneurs.

Certes, deux tiers d'entre eux font faillite : ce mécanisme, où tout le monde ne peut réussir, fonctionne dans le monde entier. L'important est d'essayer ; s'ils échouent, ils pourront être embauchés dans une autre compagnie. Cet esprit d'entreprise, cette volonté de percer le plafond de verre, n'existe pas partout en Pologne : l'histoire des différentes parties de la Pologne explique ces différences. En effet, durant 123 ans, notre pays a été divisé entre la Russie, la Prusse et l'Autriche ; contrairement aux Polonais soumis à l'occupation russe, qui s'y sont opposés à six reprises les armes à la main et ont subi des répressions dramatiques, les Polonais des régions occupées par la Prusse, l'ouest de la Pologne actuelle, où se situe Poznan, ont choisi de se battre économiquement, en développant leurs propres compagnies, banques et sociétés d'épargne. La carte du chômage reflète, elle aussi, ce contraste historique.

La réduction d'impôts opérée au début des années 1990 a elle aussi été cruciale. Aujourd'hui, l'impôt sur les sociétés ne s'élève en Pologne qu'à 19 %, quelle que soit la taille de l'entreprise. Le taux d'imposition devrait être le même pour tout le monde : moins il y a d'exceptions, meilleur est le système. Le mécanisme si compliqué de la relativité peut être présenté par l'équation si simple et élégante : « $E=mc^2$ » ; il en va de même pour l'économie : plus on complique, moins le système est transparent et efficace ! Je vais le démontrer immédiatement en décrivant notre système de traitement du chômage.

La croissance qu'a connue la Pologne durant ces vingt-cinq dernières années est unique à notre époque. Ne nous enviez pas pour autant : la France a connu une période de croissance identique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dès la Libération, vous vous êtes mis au travail et, après la petite récession de 1948-1949, la croissance a été ininterrompue jusqu'à la crise pétrolière de 1973, quand les cycles conjoncturels de croissance et de récession ont commencé à alterner en zigzags. Nous n'avons pas encore atteint, en Pologne, ce niveau de développement.

Vous vous souvenez sans doute du « plombier polonais », dont on a beaucoup parlé en France. Au début des réformes, la différence entre les salaires français et polonais était de 1 à 10 ; si la liberté de circulation permise par l'Union européenne avait alors existé, la moitié des Polonais serait sans doute venue chez vous. La situation n'est plus la même : la différence des salaires n'est plus que de 1 à 2,5. Ce changement s'est effectué en une génération et, dans une quinzaine ou une vingtaine d'années, le niveau des salaires sera probablement égal entre nos deux pays et la pression migratoire induite éventuellement par la différence actuelle disparaîtra, même s'il y aura toujours un va-et-vient de spécialistes. On assiste d'ores et déjà à une grande immigration de personnels de direction et de spécialistes techniques français en Pologne.

La France est en effet bien implantée dans notre pays. Les exportations françaises sont en outre facilitées par la domination de groupes français sur la vente au détail en

Pologne. Vous ne seriez pas dépayrés à la vue des enseignes présentes dans toutes nos villes : Auchan, Leroy-Merlin, Castorama, Intermarché, etc. Cela permet aussi une grande ouverture des débouchés français en Europe centrale, par l'intermédiaire des sociétés de commerce.

J'en veux prendre pour exemple l'exclave russe de Kaliningrad, voisine de la Pologne. Faisant mentir le préjugé sur la russophobie polonaise, nous avons obtenu de l'Union européenne que les citoyens russes de cette exclave puissent visiter les régions polonaises dans un rayon de 100 kilomètres depuis la frontière, ce qui leur permet de se rendre dans les grands ports de Gdansk et Gdynia. Or toutes les grandes sociétés françaises de distribution ont ouvert des magasins à proximité de la frontière polono-russe, permettant aux Russes de s'approvisionner rapidement. Les sanctions imposées par la Russie ne s'appliquent pas dans cette exclave, ce qui en fait une plaque tournante de l'exportation de biens de consommation européens vers la Russie, par l'intermédiaire de sociétés françaises et polonaises.

Beaucoup d'emplois ont été créés ainsi sur notre frontière orientale ; en outre, ce commerce transfrontalier constitue en quelque sorte un « pare-chocs » pour nous. Toutes les nations à l'est de la Pologne nous observent avec attention depuis 1989. Le commerce qui s'est développé avec elles après la chute du communisme, à l'origine parfois « au noir », a offert dans les années 1990 une solution à de nombreuses personnes sans travail. La liberté absolue de commerce et d'entreprise qui régnait alors n'existe plus telle quelle.

On pouvait alors créer une société en trois heures ; ce n'est malheureusement plus le cas depuis l'adoption des règles communautaires. La bureaucratie a pris le dessus de manière irréversible, ce qui ralentit dans une certaine mesure le fonctionnement du marché du travail. Nous avons essayé, comme vous, de simplifier les procédures, mais la grande majorité de ces tentatives a hélas ! échoué.

Les groupes d'intérêt sont trop puissants au sein de la jungle bureaucratique ; il faudrait pour résoudre ce problème soit une situation catastrophique – et ce n'est pas le cas – soit un pouvoir conscient du problème et doté d'une volonté forte. En dépit de notre forte croissance, nous devons faire face à l'accroissement non seulement de la bureaucratie d'État mais aussi des bureaucraties régionales, puisque le pouvoir est décentralisé. Nous avons *grosso modo* 16 provinces, ou voïvodies, environ 400 districts, ou « powiats », et environ 4 000 communes, ou « gminas ». La bureaucratie s'est insérée également dans les structures locales, ce qui ne peut manquer d'affecter le fonctionnement du pays.

Entre 1,2 et 1,5 million de personnes ont émigré depuis l'entrée de la Pologne dans l'UE en 2004 vers d'autres pays européens. Cette émigration s'est moins dirigée vers la France que vers le Royaume-Uni. Cela est dû à la bonne connaissance de l'anglais dans notre pays, mais aussi à la mémoire de l'armée polonaise en exil de 1940. La grande majorité des vétérans de cette armée ne sont pas retournés en Pologne communiste par crainte, justifiée, d'être arrêtés ou tués par le régime, et sont restés en Grande-Bretagne.

La présence de ces vétérans ou de leurs descendants a facilité le « parachutage » de nouveaux émigrants polonais dans ce pays ; les Polonais constituent aujourd'hui la communauté étrangère la plus importante du Royaume-Uni - à comparer aux Pakistanais et aux Indiens, qui occupaient auparavant la première et la deuxième place. Leur taux d'emploi approche d'ailleurs les 100 % : cette émigration fonctionne bien. Elle suscite néanmoins un débat important – on n'hésite pas à crier à l'invasion. On relève notamment que les Polonais installés au Royaume-Uni envoient souvent à leur famille au pays les allocations familiales

reçues au titre de leurs enfants, restés eux en Pologne, sous la garde de la grand-mère ou de parents : le gouvernement britannique suspendra sans doute le versement de ces allocations.

Le ralentissement de la croissance observé en 2003, consécutif à la crise américaine dite des « *dot-com* », a conduit à l'accroissement du taux de chômage jusqu'à 20 %. Cette valeur est celle obtenue à partir du système national polonais d'enregistrement des chômeurs et non pas d'après l'enquête statistique BAEL, effectuée selon les critères européens et internationaux.

Je veux à cette occasion vous exposer les modalités de calcul de notre taux de chômage. Notre institut de statistique national, le GUS, effectue l'enquête BAEL. L'autre statistique décompte les personnes enregistrées dans les services équivalents au « Pôle emploi » français ; c'est le ministère du travail qui compile ces chiffres.

En 2003, nous avions donc 3 176 000 chômeurs enregistrés, soit un taux de chômage de 20 %. Aujourd'hui, suivant cette même méthode, nous avons 1,6 million de chômeurs, soit 10 % de la population active, deux fois moins qu'en 2003 ! Les données BAEL que vous avez citées en ouverture de cette audition sont inférieures : le taux de chômage s'élève selon cette enquête à 6,8 % seulement.

Le système BAEL est fondé sur les normes internationales et les recommandations d'Eurostat. Il décompte les personnes âgées entre 15 et 74 ans répondant aux conditions fixées par le Bureau international du travail, que vous connaissez.

La limite d'âge choisie importe. En effet, l'âge légal de la retraite en Pologne est inférieur à 74 ans : il est de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. On devait le porter à 67 ans, mais le nouveau parti au pouvoir, Droit et Justice, ou PiS, a annoncé le rétablissement des règles antérieures.

Je ne peux pas spéculer contre mon gouvernement, mais je dois avouer qu'une telle décision ne serait pas très sage. Elle a été prise, mais devrait évoluer ; du moins, les personnes qui veulent travailler au-delà de l'âge légal de la retraite, les femmes, notamment, devraient toujours pouvoir le faire, ce qui est le cas depuis une dizaine d'années. Seulement, un employé ayant atteint l'âge de la retraite et qui décline un changement de poste au sein de son entreprise peut être mis à la porte.

En tant que PDG de la foire internationale de Poznan, j'ai édicté la règle selon laquelle tous ceux qui le désirent, quel que soit leur âge, peuvent continuer à travailler, mais dans des conditions de pénibilité physique ou mentale adaptées à leur âge. Une telle approche de la solidarité des entreprises avec leurs collaborateurs n'est pas encore commune ni *a fortiori* obligatoire, mais elle se répand, tel un bon exemple, de la même manière que le management fondé sur la *social responsibility*.

La notion de solidarité est traditionnellement importante en Pologne, comme en témoigne le nom du plus grand syndicat indépendant des années 1980, *Solidarnosc*, qui jouait le rôle d'un parti contestataire contre le régime communiste. Cette valeur stabilisatrice du tissu social est aujourd'hui importante pour la plupart des Polonais, jusqu'aux anciens communistes. Le souvenir des luttes de *Solidarnosc* rappelle la nécessité de cette valeur à la nouvelle génération de managers qui, diplômés de Harvard ou de l'INSEAD, sont tentés, une fois de retour en Pologne, de gérer brutalement leurs employés. Cela existe en Pologne comme ailleurs dans le monde, mais la dimension de la solidarité reste très prégnante.

La Pologne d'aujourd'hui, contrairement à celle des années 1980, ne connaît pratiquement pas de grèves. Trois secteurs restent néanmoins bloqués.

C'est, en premier lieu, le secteur minier : notre pays compte les plus grandes mines d'Europe. Les syndicats de ce secteur se battent pour trouver des solutions au déclin du secteur, mais la grande majorité comprend que, du fait du caractère déficitaire de l'extraction du charbon en Pologne, personne ne peut rendre le secteur profitable. Une réforme avait été préparée il y a une quinzaine d'années, sous le gouvernement de M. Jerzy Buzek, du parti Solidarité, devenu depuis président du Parlement européen. Après sa défaite aux élections, le nouveau gouvernement social-démocrate a abandonné cette réforme, qui aurait permis de liquider ce problème qui subsiste encore aujourd'hui.

Beaucoup de mines avaient certes été fermées en Silésie, au sud de la Pologne, mais une politique généreuse a été menée à destination des mineurs – des crédits leur ont été offerts – pour leur permettre d'être embauchés dans d'autres compagnies. Des investisseurs étrangers se sont implantés dans cette région, sachant qu'ils y trouveraient une main-d'œuvre issue du secteur minier, abondante et qualifiée – beaucoup de mineurs sont ainsi électriciens. Du fait de l'arrêt de ce programme, l'accablement social et économique de ce secteur perdure.

On peut citer en deuxième lieu le secteur hospitalier. Le gouvernement de M. Donald Tusk, aujourd'hui président du Conseil européen, a commencé la privatisation de ce secteur. Certaines privatisations ont été vraiment exemplaires ; les établissements concernés fonctionnent d'une façon extraordinaire. Dans d'autres établissements, en revanche, pour des raisons le plus souvent historiques, la privatisation ne peut se faire du jour au lendemain et des tensions apparaissent. La première grève depuis bien des années a éclaté dans un grand hôpital pour enfants près de Varsovie.

Le troisième secteur qui reste délicat est celui des chemins de fer. Les cheminots, chez nous comme chez vous, sont un grand groupe de travailleurs, aux conditions de travail souvent très dures, qui connaît une sur-syndicalisation. Plusieurs centaines de syndicats existent ! Une grande partie des réformes entreprises, y compris de privatisation, a bien réussi, mais le processus reste inachevé et a été suspendu à la suite du récent changement de gouvernement.

Tels sont les trois secteurs dans lesquels je vois de possibles tensions dans le futur.

Pour en revenir aux modes de calcul du taux de chômage, je veux vous expliquer comment est calculé le nombre de chômeurs suivant les critères polonais et non plus internationaux. Il est établi à partir d'enquêtes menées par le ministère du travail, suivant les critères établis par la loi de 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail.

La définition d'un chômeur y est établie à partir des conditions suivantes : enregistrement dans un « Pôle emploi », absence de toute activité rémunérée et de revenus soumis à l'impôt, disponibilité et volonté de travailler à temps plein, âge compris entre 18 ans et l'âge de la retraite. Les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite ne sont donc pas comprises dans cet ensemble, même si elles manifestent leur volonté de continuer le travail, ce qui distingue notre méthode de la méthode internationale BAEL et explique la différence entre les taux obtenus.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous avons également en France un écart important entre chiffres de Pôle emploi et chiffres BIT, près de 700 000 personnes, ce qui est beaucoup.

La Pologne vit donc aujourd’hui ses Trente glorieuses. La désindustrialisation et la fermeture des mines en ont chez nous marqué la fin ; vous nous avez expliqué que ce processus, malheureusement, est aussi en cours chez vous.

Pour en revenir à la récente et assez spectaculaire baisse du chômage en Pologne, des mesures particulières relatives aux contrats de travail ont-elles été prises au cours des dernières années et, en particulier, depuis 2013 ? Il s’agit en France d’un sujet très débattu, entre CDD et CDI. Ce débat s’est-il posé en Pologne ? Ces mesures, si elles ont été prises, ont-elles eu un impact sur le taux de chômage ?

M. Andrzej Byrt. – À la suite de la baisse de la croissance observée en 2003, le gouvernement polonais a introduit des réformes du marché du travail, similaires aux réformes entreprises en Allemagne durant les mêmes années, dites « Hartz IV ». Les sociaux-démocrates étaient alors au pouvoir dans ces deux pays. La possibilité de contrats à durée déterminée a été renforcée : ils peuvent être renouvelés une fois, après quoi il doit s’agir d’un contrat à durée indéterminée. Les employeurs ont aussi reçu la possibilité de changer de manière anticipée le statut de leur employé d’un CDD à un CDI. Cette réforme a permis une diminution relativement rapide du taux de chômage.

Néanmoins, plus de dix ans après cette réforme, une grande inquiétude existe aujourd’hui parmi les jeunes qui entrent sur le marché du travail quant à la précarité des emplois offerts, qualifiés de « contrats déchets » ; cette inquiétude explique en partie le récent basculement électoral.

Le gouvernement actuel réfléchit à des modifications à apporter à la législation du travail, visant notamment à réduire la période pouvant être effectuée en CDD durant la durée des deux premiers contrats. On demandera aussi aux employeurs de payer les cotisations sociales durant le premier contrat, ce dont ils sont aujourd’hui dispensés. Ces modifications doivent répondre aux attentes expresses exprimées pendant la campagne électorale. Le système en sera sans doute rendu plus rigide, mais un tel changement rencontre une approbation générale.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cela représente sans doute un retour en arrière. Comment peut-on malgré tout expliquer la récente baisse du chômage ?

M. Andrzej Byrt. – Cette baisse est avant tout due à la grande activité économique qui existe dans le pays. La croissance explique la baisse du chômage. Nous verrons quels seront les résultats des prochaines modifications suscitées par le rejet des réformes consécutives à la crise de 2003. Si le taux d’installation de nouvelles sociétés augmente, nous sauverons notre peau !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous connaissons en France le problème des travailleurs détachés, qui se pose également à l’échelle européenne. Le projet de loi dit « Sapin II » devrait chercher à le résoudre. Ce problème existe-t-il en Pologne ?

M. Andrzej Byrt. – Près d’un million de travailleurs en Pologne proviennent de pays proches, mais il s’agit non pas, dans leur large majorité, de ressortissants de l’Union

europeenne, mais d'Ukrainiens. Nous ne connaissons pas à proprement parler de fuite des Ukrainiens depuis leur pays vers le nôtre pour des raisons politiques ; en revanche, nombreux sont ceux qui viennent travailler en Pologne. Leur langue est similaire à la nôtre ; il leur est encore plus aisné de se débrouiller chez nous qu'il ne l'était voici cinquante ans pour les Italiens en France. Ils travaillent surtout dans la construction, dans l'agriculture et l'horticulture, ou dans le secteur des services à la personne, comme employés de maison ou auprès des seniors.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Comment sont-ils payés ?

M. Andrzej Byrt. – Ils le sont moins que les Polonais qui prétendent à des emplois similaires, ce qui explique qu'on les recherche.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – À combien s'élève le salaire minimum en Pologne ?

M. Andrzej Byrt. – Il s'élève à environ 380 euros. Le salaire moyen, quant à lui, est d'environ 850 euros.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Comment sont indemnisés les chômeurs, et sous quelles conditions ?

M. Andrzej Byrt. – Ils doivent tout d'abord s'enregistrer auprès de l'équivalent polonais de Pôle emploi.

Mme Agata Wadowska, deuxième secrétaire, chef du service économique de l'ambassade de la République de Pologne en France. – On ne peut recevoir l'allocation chômage avant un an, ce qui incite les gens à travailler.

M. Andrzej Byrt. – On doit exprimer sa volonté de travailler.

Mme Agata Wadowska. – J'ai une amie en France qui est depuis trois ans au chômage ; or elle ne cherche pas de travail, car tout est payé pour elle, jusqu'à la piscine et au cinéma. Une telle situation serait impossible en Pologne. Les gens ne pourraient pas vivre sans argent pendant un an, donc ils cherchent du travail tout de suite.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Mais en trouvent-ils ?

Mme Agata Wadowska. – Ce n'est pas toujours évident ; bien évidemment, il y a du chômage en Pologne aussi. Pour autant, ils en cherchent. En outre, une minorité importante travaille sur le marché noir.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Cela développe le travail au noir ?

Mme Agata Wadowska. – En effet, je ne peux pas le nier.

M. Jean-Claude Lenoir. – Les questions de formation sont jugées importantes en France pour leur rôle dans la situation actuelle du chômage. On relève notamment combien il est difficile ici d'adapter l'offre à la demande sur le marché de l'emploi, notamment pour ce qui concerne la formation par alternance, ou apprentissage. Notre voisin commun, l'Allemagne, est réputé pour son système de formation professionnelle. Quelle est la situation de ce domaine en Pologne ?

M. Andrzej Byrt. – La formation professionnelle n'est malheureusement pas en bon état en Pologne. Nous avions un réseau extraordinaire d'écoles professionnelles secondaires. Néanmoins, ce système a été démantelé après la chute du communisme ; nous manquons donc aujourd'hui de personnels qualifiés. Il serait difficile de trouver une école capable de former un plombier capable d'envahir le marché français ! (*Sourires.*)

Par ailleurs, alors que je dirigeais la foire internationale de Poznan, nous avions organisé plusieurs foires consacrées à l'emploi des jeunes. Des centaines de sociétés allemandes s'y rendaient pour recruter des spécialistes polonais. Ils savent que les Polonais peuvent bien travailler. En outre, nombreux sont nos jeunes qui apprennent l'allemand ; ils vont même parfois suivre l'enseignement d'écoles allemandes.

Le nouveau gouvernement polonais a décidé de lancer un grand programme de renouvellement du système de formation professionnelle spécialisée. Sans aucun doute, on veut largement revenir au système bien organisé qui existait sous le communisme : la preuve en est le « déluge » de plombiers polonais, bien éduqués et très motivés, qui sont allés travailler en Europe à partir des années 1990 !

Mme Éliane Giraud. – Vous nous avez dit que, durant leur première année de chômage, les demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés en Pologne. De quoi vivent-ils donc ? Crètent-ils des entreprises ? Comment est organisée l'indemnisation après cette première année ? Est-elle dégressive ?

Mme Agata Wadowska. – D'abord, pour recevoir l'allocation chômage, il faut avoir eu un travail. Le système a changé : maintenant, on peut recevoir des fonds calculés sur une base trimestrielle. On reçoit 600 zlotys le premier trimestre, soit environ 150 euros, une somme très faible. Le trimestre suivant, on reçoit 800 zlotys, puis 1 000 zlotys à la fin de l'année. Les chômeurs peuvent désormais recevoir cette allocation sous condition de s'être inscrit au « Pôle emploi ». La période d'attente d'un an a été raccourcie d'abord à six mois, pour être maintenant d'un mois seulement ; il suffit donc d'être enregistré depuis un mois pour percevoir une allocation..

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'indemnité est donc progressive. Pour combien de temps est-elle versée ?

Mme Agata Wadowska. – Ces trois tranches sont versées, après trois mois, six mois, puis un an de chômage. Il faut également remplir des conditions de recherche d'emploi pour les recevoir.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Si le demandeur d'emploi ne trouve pas de nouveau travail, combien de temps est-il indemnisé au maximum ?

Mme Agata Wadowska. – Je vous ferai parvenir la réponse exacte à cette question ; je pense que la durée maximale est de deux ans. Beaucoup de changements ont eu lieu récemment dans ce domaine.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ce système est très différent du nôtre, où l'indemnisation intervient dès l'enregistrement, pour deux ans sans dégressivité. En outre, une allocation existe chez nous pour les personnes sorties de l'indemnisation chômage : le RSA. Ce double système existe-t-il aussi en Pologne ?

Mme Éliane Giraud. – Quelle est la durée moyenne du chômage en Pologne ?

M. Jean-Jacques Filleul, président. – L’indemnisation chômage est-elle en Pologne une allocation d’État ou bien provient-elle des cotisations des entreprises ?

M. Andrzej Byrt. – Chaque employé et chaque employeur paie des cotisations égales, qui s’accumulent et servent au financement des allocations chômage.

Mme Agata Wadowska. – Il n’existe pas en Pologne d’allocation comparable au RSA français. Un système d’aides sociales existe, mais il est difficile de les obtenir. Il faut ne disposer d’aucun revenu, ou être un parent isolé.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Merci pour vos réponses extrêmement intéressantes. Les Français ont toujours regardé la Pologne avec beaucoup de sympathie. Vous vivez aujourd’hui une croissance qui appartient pour nous au passé ; j’espère que vous ne connaîtrez pas à l’avenir les zigzags auxquels nous sommes maintenant habitués !

M. Andrzej Byrt. – Merci d’avoir bien voulu nous écouter. Nous n’avons pas été en mesure de répondre de manière exhaustive à toutes vos questions, et je vous prie de nous en excuser ; nous vous ferons parvenir ces réponses par écrit.

La réunion est levée à 10 heures.

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

Audition de MM. Pierre Cahuc (Centre de recherche en économie et statistique), Jacques Freyssinet (Centre d’études de l’emploi), Yannick L’Horty (Centre national de la recherche scientifique), Mme Hélène Paris (Conseil d’analyse économique) et M. Henri Sterdyniak (Observatoire français des conjonctures économiques)

La réunion est ouverte à 17 h 15.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous accueillons MM. Pierre Cahuc, professeur d’économie à l’École polytechnique et directeur du laboratoire de macroéconomie du Centre de recherche en économie et statistique (Crest), Jacques Freyssinet, président du conseil scientifique du Centre d’études de l’emploi (CEE), Yannick L’Horty, professeur d’économie à l’université Paris-Est Marne-la-Vallée, directeur de la fédération de recherche « Travail, emploi et politiques publiques » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d’analyse économique (CAE) et M. Henri Sterdyniak, conseiller scientifique à l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

La commission a souhaité vous entendre sur les différentes politiques de l’emploi mises en œuvre ces dernières années dans les pays européens et leurs résultats. Votre point de vue sur les politiques de l’Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l’Italie nous intéresse prioritairement, mais l’exemple d’autres pays de l’Union européenne nous donnerait un éclairage différent et sans doute très instructif. Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jacques Freyssinet, Yannick L'Horty, Henri Sterdyniak, Mme Hélène Paris et M. Pierre Cahuc *prêtent serment.*

Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique. –

Le Conseil d'analyse économique a consacré quatre notes récentes au sujet qui nous intéresse, respectivement sur l'emploi des jeunes peu qualifiés, l'apprentissage, l'emploi des seniors et le lien entre l'assurance chômage et l'instabilité de l'emploi. Pierre Cahuc, qui a participé à la rédaction de ces quatre notes, aura l'occasion de développer ses analyses devant vous.

Le chômage se maintient, en France, à un niveau élevé depuis vingt ans même en période de forte croissance, en particulier chez les jeunes de moins de 25 ans où il atteint 25 %. Deuxième caractéristique : une forte dualité du marché du travail entre salariés en CDI – 85 % de la population en emploi – et entrants désormais principalement embauchés sous des contrats courts.

Cette situation préoccupante a conduit le CAE à formuler une série de recommandations concernant l'embauche : simplifier les contrats de travail et surtout les conditions de leur rupture, reparamétriser le calcul de l'assurance chômage, qui dans son état actuel incite au développement des contrats courts ; responsabiliser les entreprises en introduisant un bonus-malus dans les cotisations versées à l'assurance chômage.

Le deuxième ensemble de recommandations consiste à concentrer les allègements de cotisations sur les bas salaires.

Troisième volet identifié, l'amélioration de l'accompagnement vers l'emploi et en particulier de la formation. Il a été démontré que les jeunes en apprentissage s'inséraient de manière beaucoup plus solide et durable que les bénéficiaires d'un emploi jeune ; la note dédiée du CAE, mettant en évidence le mauvais fonctionnement et les problèmes d'organisation et de gouvernance de l'apprentissage, propose une réorientation des moyens publics des étudiants du supérieur vers les jeunes les moins qualifiés ; et, suivant l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche, le développement d'un marché de la certification des formations, pour en garantir à la fois le contenu et les résultats en matière d'insertion professionnelle des jeunes.

M. Pierre Cahuc, professeur d'économie à l'École polytechnique, directeur du laboratoire de macroéconomie du Centre de recherche en économie et statistique (Crest). – Sur ce très vaste sujet, j'ai sélectionné deux thèmes liés aux discussions en cours sur la loi Travail que votre assemblée examine en ce moment : la décentralisation des négociations collectives et le droit du licenciement.

D'abord, un point de méthodologie. Il faut se méfier des corrélations, établies par de nombreux travaux, entre la rigueur de la réglementation de l'emploi, la valeur moyenne de l'assurance chômage ou d'autres caractéristiques institutionnelles et des indicateurs de performance comme taux d'emploi ou de chômage – ces études aboutissent à des conclusions qui généralement sous-estiment l'effet de la règle de droit. Ce n'est pas étonnant : les règles de droit sont généralement très détaillées et spécifiques à chaque pays, alors que les indicateurs de performance retenus sont un résumé global de situations très complexes. Or le diable se cache dans les détails – en témoigne l'abondance d'amendements qui vous sont soumis !

Ces corrélations sont peu parlantes. Ainsi, une réforme de l'assurance chômage et de la protection de l'emploi est souvent une réponse à l'évolution de certains indicateurs tout autant qu'une impulsion : dans ces conditions, il est difficile d'établir le sens des causalités. On lit fréquemment dans la presse que beaucoup d'emplois ont été créés en France dans les années 1990 avec la réduction du temps de travail – c'est, pour *Alternatives Économiques*, un fait évident « comme la Terre est ronde » ! Or il existe en réalité un grand nombre de facteurs confondants entre l'évolution de l'emploi et de la durée du travail. Convaincants au premier abord, ces arguments sont très fragiles.

Depuis une vingtaine d'années s'est développée, grâce à l'émergence des *big data*, l'étude précise de l'impact de changements de règles de droit sur les comportements micro-économiques. La réaction des acteurs aux changements est la première chaîne de la relation causale qui mène vers les évolutions macroéconomiques. C'est une méthode expérimentale analogue à celle du placebo en médecine. Ainsi, on étudiera, en Italie, un changement de la législation qui affecte les entreprises de plus de 15 salariés en comparant l'évolution des entreprises de 10 à 15 salariés et celle des entreprises situées juste au-dessus de ce seuil. En étudiant deux ensembles aux caractéristiques voisines dont l'un est affecté par un changement et l'autre non, on met en évidence de véritables relations de cause à effet. C'est une discipline neuve, notamment dans sa dimension expérimentale : il nous reste beaucoup à explorer, mais nous avons accumulé les connaissances depuis une décennie.

D'autres études ont porté sur l'impact d'une extension des négociations collectives de branche sur la performance des entreprises en Espagne et au Portugal. Dans ces deux pays, les conventions de branche, généralement signées par les plus grandes entreprises, sont ensuite étendues à l'ensemble des sociétés de la branche. C'est aussi le cas en France – et l'un des objectifs de la loi Travail est de permettre aux entreprises de négocier à leur niveau certains éléments comme la durée du temps de travail. Or ces études montrent que les entreprises concernées par l'extension affichent un taux de croissance de l'emploi plus faible et un taux plus important d'emploi en CDD. En France, 95 % des conventions collectives sont étendues. À l'inverse, en Allemagne, l'adhésion à une convention collective relève du choix de l'employeur et l'extension ne concerne qu'1 % des conventions, de plus, un revirement de jurisprudence dans les années 2000 a autorisé les entreprises allemandes à en sortir en cas de difficultés économiques – un système d'*opt out*. Une étude a montré que cette évolution avait eu pour conséquence une augmentation de la croissance de l'emploi.

Ces travaux mettent en évidence une corrélation positive entre les mesures rapprochant les conventions du terrain et l'emploi. Pour la France, il n'existe pas encore de travaux d'ampleur, mais le droit du travail espagnol et portugais, élaboré à la sortie de la dictature, est très inspiré du droit français.

La législation des licenciements a fait l'objet d'études en Italie, aux États-Unis et en Suède montrant que tout renforcement de la réglementation se traduit systématiquement par un recours plus fréquent aux CDD ; par des effets sur l'emploi en général négatifs mais limités, concentrés sur les jeunes et les femmes (États-Unis) ; et, lorsque la protection de l'emploi est plus importante, par un taux d'absentéisme plus élevé (Suède) ou par une réallocation de l'emploi des entreprises les moins productives vers les plus productives.

M. Yannick L'Horty, directeur de la fédération de recherche « Travail, emploi et politiques publiques » du CNRS. – Peut-on apprendre des expériences menées dans d'autres pays européens ? Nos voisins semblent avoir entrepris des réformes à la fois visibles et cohérentes sans équivalent en France.

Prenons avec recul la notion de modèle. Les fondamentaux de la création d'emplois sont les mêmes partout : soutenir les entreprises, encourager les demandeurs d'emploi à rencontrer les offres et enfin organiser la rencontre entre l'offre et la demande. En revanche, les institutions dont relève la politique de l'emploi – systèmes de formation, d'éducation, assurance-chômage, mécanismes de négociation des salaires, salaire minimum, fiscalité, droit du travail – diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Or en matière de chômage, la cohérence des politiques joue un rôle capital : il ne suffit pas d'importer un trait saillant d'une politique sans toucher au reste. Ainsi les exonérations générales de cotisations sociales, clé de voûte de la politique de l'emploi en France puisqu'elles représentent près de 20 milliard d'euros sur plus de 100 milliards de dépenses pour l'emploi, s'exportent peu – en Belgique, aux Pays-Bas et dans une moindre mesure au Royaume-Uni. En effet, dans des pays où le salaire minimum est bas et où les prélèvements sociaux sont moins importants, réduire les cotisations sociales n'a que peu d'intérêt.

Faut-il réformer, et comment réformer ? Après huit années d'augmentation continue du chômage, la réponse est claire : la réforme s'impose. Tous nos voisins ont mené des réformes visibles : David Cameron a pris des mesures orientées vers le *workfare*, le *Jobs Act* a été mis en place en Italie, Gerhard Schröder a profondément modifié l'indemnisation du chômage. En France, la crise financière de 2008 a entraîné d'abord une réforme du chômage partiel, un renforcement des contrats aidés, puis la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) début 2013, des contrats d'avenir puis de génération : un empilement de dispositifs sans cohérence ni colonne vertébrale. Notre politique de l'emploi ressemble à la station Châtelet-Les Halles : en position centrale, mais en travaux depuis trente ans, et tout le monde s'y perd ! Chaque dispositif possède sa propre complexité : ainsi des conditions de ressources associées aux allocations logement.

Il convient de mettre en place une politique claire, cohérente et lisible. En France comme dans nombre d'autres pays, diverses mesures ont été prises : un renforcement des contrats aidés ; une augmentation des baisses de charges – en France, à travers les exonérations de cotisations, puis le CICE, et enfin de nouveaux allègements cet été, en Italie où jusqu'à 8 060 euros ont été consentis par emploi et par an dans le cadre du CDI progressif ; un développement du chômage partiel comme amortisseur ; une politique de modération salariale, en France à travers la gestion du salaire minimum depuis 2007 ; et enfin le développement de nouvelles formes d'emploi atypiques, surtout aux Pays-Bas où 60 % des jeunes exercent un emploi à temps partiel de moins de vingt heures par semaine. En revanche, le dosage de ces éléments varie. En France, les emplois atypiques ou flexibles étant peu développés, les résultats sont moins impressionnantes ; les effets de la crise ont été moins violents, mais le chômage continue à augmenter.

Fin mars 2015, j'ai signé, avec Pierre Cahuc, une tribune intitulée « Pour un *Jobs Act* à la française » où nous proposions une réforme cohérente du marché du travail reposant sur quatre piliers. D'abord, une fusion des trois dispositifs d'exonération de cotisations sociales, qui ne sont ni lisibles ni pérennes pour les employeurs, et un recentrage sur les bas salaires. Ensuite, une réforme de l'assurance chômage, sans transposer un modèle voisin mais en inventant un dispositif sécurisant qui, tout en évitant les abus, facilite le retour vers un emploi de qualité ; une réforme en profondeur de la formation professionnelle ; et enfin une réforme du contrat de travail pour une flexisécurité à la française.

M. Henri Sterdyniak, conseiller scientifique à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). – Je partage le constat de Pierre Cahuc : les merveilleuses études microéconomiques qu'il cite n'expliquent en rien la hausse de 12 % de

l'emploi privé relevée entre 1997 et 2002, période de mise en œuvre des 35 heures et de conduite d'une politique macroéconomique active ; mais de même, de nombreux travaux ne montrent aucun lien entre l'allégement de la protection de l'emploi et l'évolution des taux de chômage...

La France n'est pas le vilain petit canard dans l'ensemble européen. D'abord, contrairement à ce qu'avance Yannick L'Horty, elle a mis en œuvre un très grand nombre de réformes : réductions massives des cotisations sur les bas salaires, dispositions sur la durée du travail, création de la rupture conventionnelle du contrat de travail... Des réformes équivalentes à celles qui ont été conduites à l'étranger.

De plus, l'état du marché du travail est loin d'être satisfaisant ailleurs. Je vous renvoie à l'ouvrage de Thomas Janoski, David Luke et Christopher Oliver, *Les Causes du chômage structurel*, qui décrit, aux États-Unis, la disparition des emplois qualifiés, la situation de précarité des non qualifiés, la financiarisation de l'économie, la prolifération de la sous-traitance, le développement des emplois précaires et mal payés dans les entreprises de grande distribution...

En Europe, il n'y a pas de modèle. Aux Pays-Bas, une grande partie des femmes travaillent à temps partiel. En Allemagne, les jeunes des classes populaires sont orientés vers l'apprentissage, sans pouvoir choisir ; enfin on craint la misère pour les futurs retraités, après leur avoir conseillé de placer leur argent sur les marchés financiers... Aux États-Unis, le taux d'activité est bas, les prisons sont peuplées de jeunes Noirs ; au Royaume-Uni, la pauvreté au travail se développe, la croissance de la productivité est faible, on a créé les contrats à zéro heures ; en Italie, croissance et productivité sont atones.

L'emploi est donc un problème généralisé en Europe. Et l'Europe, c'est avant tout la zone euro, où il est impossible d'ajuster les parités, et où certains pays s'engagent dans des stratégies de compétitivité nuisibles aux autres. La stratégie d'austérité budgétaire et les réformes libérales conduites depuis la crise financière ne marchent pas. Le chômage était de 7,4 % en 2007 dans la zone euro, il est à 10,4 % aujourd'hui après un pic lors de la crise financière. Nous ne sommes pas confrontés à une dégradation du marché du travail, mais à un problème macroéconomique, la prééminence du capital sur le travail, que l'on résout à court terme par des bulles financières et de l'endettement. En 2008, la solution à la crise ne résidait pas dans le marché du travail, mais dans des réformes du secteur financier et de la gestion macroéconomique de la zone euro.

En Europe aussi, nous assistons à la disparition des emplois industriels stables et rémunérés, face à la concurrence des pays asiatiques où les salaires sont bas. Faut-il annoncer à une partie de la population qu'elle devra accepter des emplois précaires et de vivre dans la pauvreté ? Ce n'est pas forcément une question de réforme, mais de direction : on construit l'Europe en laissant une partie importante de la population sur le bord du chemin, puis on la met en accusation lorsqu'elle vote pour les partis populistes... Le problème à traiter est macroéconomique.

Je ne nie pas les problèmes spécifiquement français, notamment un dialogue social en panne – à cause de certains syndicats mais aussi du Medef – et une sortie mal négociée du capitalisme d'État dans des conditions peu satisfaisantes. Mais il y a aussi un problème européen : depuis vingt ans, la stratégie européenne mise en œuvre pour l'emploi s'est traduite par un affaiblissement du droit du travail, une facilitation des licenciements, le développement des CDD, de l'intérim et de l'auto-entrepreneuriat. Cela ne va pas dans le bon

sens. La plupart des pays que l'on présente comme des modèles de réussite ont vu un développement des inégalités et de la pauvreté au travail. La recherche de souplesse se traduit par le développement de l'emploi précaire, une perspective peu satisfaisante pour les classes populaires.

On constate depuis deux ans un léger retour en arrière : le salaire minimum a été introduit en Allemagne et augmenté au Royaume-Uni ; au sein des instances européennes, l'idée que l'on ne peut continuer dans cette voie se fait jour. Devons-nous libéraliser les marchés, avec les risques que cela comporte en matière de croissance de la pauvreté au travail, ou engager la politique macroéconomique active pour laquelle nous avons construit l'Europe ?

M. Jacques Freyssinet, président du conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi (CEE). – Deux remarques préalables. Il convient de distinguer la politique pour l'emploi, convergence souhaitée d'une politique budgétaire, monétaire, d'éducation et de protection sociale vers l'objectif de l'emploi, de la politique de l'emploi qui regroupe les dispositifs spécifiques pour la mise en relation quantitative et qualitative de l'offre et de la demande de travail. La première est capitale, la seconde importante mais relativement secondaire.

De plus, les pays déjà évoqués ayant mis en œuvre des réformes multidimensionnelles complexes impliquant la législation, la négociation collective, les conditions de fixation du salaire, l'indemnisation du chômage et les politiques sociales, l'effet propre de chaque composante est difficile à évaluer. Je ne conteste pas l'intérêt d'une mesure des différences de comportement des entreprises en Italie, ou d'une étude comparative des effets de la jurisprudence dans les différents États américains ; mais aussi solides soient ces travaux, le passage de variations microéconomiques identifiées à la marge à l'évaluation globale des performances d'un système n'est pas aisé.

J'ai pris l'option, pour répondre à vos interrogations, de m'intéresser à deux pays souvent opposés : l'Allemagne, image même de la réussite d'une politique pour l'emploi, et l'Espagne, qui en incarne l'échec. En Italie, le *Jobs Act* est trop récent pour une évaluation sérieuse, alors que pour les deux pays que j'ai cités, les études sont très variées.

Leurs conclusions divergent, mais toutes tendent à expliquer les performances de l'Allemagne par sa position haute dans la division internationale du travail et dix années de modération salariale, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, qui se sont traduites par un avantage compétitif non coopératif. La principale variable explicative dans les résultats obtenus est un mouvement prononcé de partage du travail avec deux composantes opposées.

D'abord, pour les CDI à temps plein, une flexibilité cyclique du temps de travail à travers le *Kurzarbeit* (chômage partiel), les comptes épargne temps et les accords de préservation de l'emploi à travers une réduction de la durée du travail signés par l'État, le patronat et les syndicats. Cette option politique très forte a évité la montée du chômage.

Seconde composante, une tendance de long terme au développement de formes particulières d'emploi : temps partiel, « minijobs », emplois à un euro, recours aux travailleurs détachés d'Europe centrale et orientale. Ce phénomène a été amplifié par les lois Hartz qui, en rendant plus rigoureuses les conditions d'indemnisation des chômeurs, ont amené ces derniers à accepter ces formes nouvelles d'emploi. Ainsi, les sorties du chômage se sont accélérées

mais les inégalités salariales et le taux de pauvreté ont fortement augmenté. Plusieurs synthèses du CAE, de l'Insee et du Trésor mettent en évidence les résultats contrastés de ces politiques : la baisse du chômage s'explique avant tout par la modération salariale et le partage du travail.

L'Espagne fait figure de contre-exemple, avec son taux de chômage considérable. Dans ce pays, les emplois ont été supprimés en masse lors de la crise, pour réapparaître lors de la reprise. L'Espagne se caractérise par un recours massif à l'emploi temporaire et par une position basse dans la division internationale du travail, avec des industries faiblement sophistiquées. La politique menée depuis vingt ans met en évidence deux mouvements contradictoires : une série d'accords bipartites et tripartites allégeant les contraintes sur la gestion des CDI, et un renforcement des droits des travailleurs en emploi temporaire associé à des stimulations financières en faveur de l'emploi en CDI. Cela s'est traduit, de manière limitée mais non nulle, par un déplacement de l'emploi instable vers l'emploi stable.

Toutes les poussées de chômage ont suscité des créations d'emplois aidés, qui sont par nature précaires.

Cette période a aussi été celle d'un accord impressionnant de modération salariale, accord encore durci avec la crise, et qui est toujours en vigueur. Les accords triennaux, en Espagne, pourraient étonner bien des observateurs français. Ils résultent d'une série de réformes du marché du travail, jusqu'à celle menée en 2012 par M. Rajoy, qui fut cohérente et très brutale : réduction massive des protections contre les licenciements économiques, forte baisse des indemnités de licenciement, possibilité donnée à l'employeur de modifier unilatéralement le contrat de travail, prééminence des accords d'entreprise... Souvent citée en France, cette réforme est en réalité très difficile à évaluer, car elle a coïncidé avec une brutale récession économique : entre le quatrième trimestre 2011 et le quatrième trimestre 2013, plus d'un million d'emplois ont été détruits, et ce n'est qu'au deuxième trimestre 2014 que le nombre d'emplois a recommencé à augmenter.

Un rapport de 2015 du conseil économique et social espagnol fait le point sur les différents travaux d'évaluation de cette réforme, qui divergent considérablement. S'il n'est pas possible de mesurer son impact sur la création, ou la destruction, d'emplois, on voit nettement qu'avec la reprise, en 2014, l'emploi temporaire s'est développé trois fois plus vite que l'emploi à durée indéterminée. Quant à la prééminence donnée aux accords d'entreprise, elle n'a aucunement relancé la négociation collective, puisque le nombre de salariés couverts par des accords d'entreprise a été divisé par deux entre 2012 et 2014. Les experts espagnols expliquent cela en disant que les accords d'entreprises n'intéressent pas les PME – c'est aussi ce que disent, en France, la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) et l'Union professionnelle artisanale (UPA)...

Au lieu que l'écart se réduise entre emploi stable et emploi précaire, on observe depuis vingt ans que la segmentation se renforce dans les deux pays. En Allemagne, c'est le résultat des quatre lois Hartz, qui ont accéléré un mouvement déjà en cours d'élargissement du temps partiel, de développement des mini-jobs, de recours à l'intérim et aux travailleurs détachés. En Espagne, cette tendance signe l'échec de politiques qui visaient à la contrecarrer. Il n'est pas facile d'indiquer quelles politiques réduiraient, en France, la segmentation du marché du travail...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Que cette commission d'enquête ait été créée a eu moment de l'examen du projet de loi de Mme El Khomri est une coïncidence : l'idée de

travailler sur les chiffres du chômage en France et ailleurs était dans l'air depuis longtemps. Pourquoi, en effet, la décrue du chômage est-elle moins forte chez nous ? Certes, tout n'est pas merveilleux chez nos voisins, mais ne pouvons-nous pas nous inspirer des politiques qu'ils mettent en œuvre ? Le succès résulte aussi peut-être de la globalité d'une réforme. Nous connaissons les grands thèmes : fiscalité, charges sociales, indemnisation du chômage, indemnités de licenciement, effets de seuil, contrat de travail, système de formation, fonctionnement de Pôle emploi... Lesquels faut-il traiter en priorité ? Faut-il les aborder tous dans une grande réforme ?

M. Yannick L'Horty. – Une réforme du marché du travail ne peut être uniquement institutionnelle. Elle doit comporter un mécanisme de coordination des acteurs et leur fixer un cap. Un exemple frappant est celui de l'Irlande, dont l'économie était au fond du trou à la fin des années 1980, avec un taux de chômage de plus de 15 % et une dette publique abyssale, à telle enseigne qu'on parlait de banqueroute de l'économie irlandaise. Grâce à un pacte social majeur, la trajectoire du pays a été radicalement transformée. L'ensemble des partenaires sociaux se sont mis d'accord pour fixer un cap. Certes, ils sont sans doute moins nombreux qu'en France... C'est ainsi que l'un des pays les plus pauvres d'Europe est devenu le tigre celtique, avec – jusqu'à la crise de 2009 – une progression de la richesse quasiment sans équivalent en Europe, ni d'ailleurs dans le monde.

En France, nous souffrons d'un excès de réformes sans substance. Ainsi, entre 1993 et le milieu des années 2000, les barèmes d'exonérations de cotisations sociales ont été modifiés presque tous les six mois. Or il faut, au contraire, des réformes durables. C'est sans doute l'une des clefs du succès allemand.

M. Henri Sterdyniak. – Oui, il faut raconter une histoire pour mobiliser les partenaires sociaux, les industriels, les salariés, autour d'un projet partagé. Pour cela, ce projet ne peut être uniquement celui du Medef ou des chefs d'entreprises. Dans un récent article intitulé « Pour un pacte productif industriel », j'affirmais que la France doit se donner un objectif clair de rénovation de son industrie assorti d'une politique de soutien de la demande, et s'engager ainsi pleinement dans la transition écologique et dans la transition sociale. Car il faut un vrai projet, fût-ce même, à l'inverse, un projet purement libéral !

M. Pierre Cahuc. – Les outils pour faire baisser le chômage sont bien connus, mais la France ne les utilise jamais jusqu'au bout. Nos réformes sont toujours incrémentales, en raison du paritarisme autour duquel notre marché du travail est organisé. La loi Larcher du 31 janvier 2007 a donné aux partenaires sociaux encore plus de poids. En France, le taux de couverture des conventions collectives dépasse 95 %, alors que les syndicats y sont très faibles. Nous devons donc repenser le rôle des partenaires sociaux – et c'est ce que fait la loi de Mme El Khomri. Laissons de côté les grands mots de libéralisme ou de néolibéralisme pour observer que si la réussite de l'Allemagne est largement liée au développement des emplois à faible salaire, les inégalités de revenus après redistribution y ont moins augmenté qu'en France entre 2008 et 2012. De fait, pour redistribuer la richesse, au lieu d'imposer des salaires minimaux, qui restreignent l'accès à l'emploi, on peut ouvrir le marché du travail vers des emplois plus faiblement rémunérés en complétant les bas salaires par des primes d'activité. Cela revient à accroître la taille du gâteau. En France, nous interdisons les emplois à faible salaire. Le temps partiel est fortement réglementé. Les partenaires sociaux représentent en fait les salariés des grandes entreprises ; ils cherchent à assurer des emplois stables et empêchent la création d'emplois instables, qui faciliteraient l'entrée sur le marché du travail des jeunes ou des immigrés. Cela n'est pas sans lien avec notre taux de chômage...

M. Henri Sterdyniak. – Ces emplois précaires, sous-payés, ne permettent pas de sortir de la pauvreté et ne correspondent pas au niveau de qualification croissant de nos jeunes. Ils nécessitent de surcroît des transferts, toujours fragiles car périodiquement remis en cause, et qu'il faut bien financer. Ce n'est donc pas une solution durable pour un pays comme la France. Ce qu'il faut, c'est monter en gamme pour trouver une place dans la division internationale du travail.

M. Pierre Cahuc. – L'Allemagne n'a pas créé d'emplois dans l'industrie mais dans les services. Cela a fait augmenter la taille du gâteau, et donc les possibilités de redistribution. Il existe de nombreux travaux d'économistes sur la meilleure façon de redistribuer les revenus. La plus efficace est de le faire par des compléments de salaires pour les salariés les moins bien payés.

M. Éric Doligé. – Nous, responsables politiques, produisons depuis quelques décennies de nombreuses petites réformes, sans trouver la solution. J'espérais l'apprendre de vous ! Mais je comprends que le verre est à moitié plein, à moitié vide, en train de se remplir... À votre avis, quelle réforme est acceptable dans notre pays ? La SNCF demande dix, elle obtient vingt et la grève continue ! La France semble confrontée à des blocages permanents, auxquels nos voisins échappent.

Mme Éliane Giraud. – Ne nous laissons pas abattre ! L'économie a aussi une part morale : c'est l'envie de faire, la confiance... Nous vous interrogeons sur les chiffres du chômage, mais ne faudrait-il pas plutôt élaborer une stratégie économique filière par filière ? En Isère, la microélectronique sera en difficulté si l'Union européenne ne fait rien. Au lieu de débattre à l'infini sur la santé du malade, nous devrions concevoir des mesures ciblées stimulant le dynamisme économique.

M. Michel Raison. – En fiscalité aussi, il y a trop de complexité et d'instabilité, alors que nous avons besoin de clarté, de simplicité et de stabilité. Il faut faire grossir le gâteau, oui, et pour cela les employeurs doivent avoir envie de conquérir de nouveaux marchés – car nous sommes dans une guerre économique mondiale. Cela requiert de simplifier l'embauche et donc le licenciement. Nous voyons chaque jour sur le terrain des employeurs qui ne trouvent pas d'employés. Autrefois, le phénomène était courant dans la maçonnerie et l'hôtellerie, métiers difficiles. Il s'est étendu à tous les emplois : boulanger, agriculteurs, industriels... Est-il chiffré ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Dans la plupart des pays européens – nous avons entendu ce matin des représentants de la Pologne – le recul du chômage résulte de l'augmentation du nombre d'emplois précaires, de *mini-jobs*. Ce n'est pas le modèle social français, qui a plutôt bien résisté à cette déferlante européenne de précarité. Cela dit, le chômage reste à un haut niveau. Que faire ? Il est bien compliqué de gouverner... Ne faudrait-il pas compléter ce modèle par ce que les Suisses viennent de refuser : un revenu universel. Cela tiendrait compte des valeurs européennes en assurant au plus grand nombre une dignité que la précarité actuelle leur dérobe.

M. René-Paul Savary. – Augmenter la taille du gâteau grâce à des emplois précaires auxquels nous ajouterions un revenu d'activité, dans le cadre d'une coordination des acteurs, en fixant un cap et en dégageant des conditions d'émergence... La présidentielle en sera-t-elle l'occasion ?

Mme Hélène Paris. – Questions redoutables ! Comment faire accepter par la population des réformes souhaitées par le pouvoir exécutif appuyé par une majorité parlementaire ? Il faut de la pédagogie et davantage de concertation préalable, sans doute. En 2014, nous avons publié une synthèse des propositions du CAE, qui indiquait que toutes les réformes n'ont pas le même impact à court ou moyen terme. D'où l'idée de prévoir quelques mesures assurant un bénéfice à court terme.

Oui, la complexité et l'instabilité sont un mal français. Certains se plaignent que rien ne change, les changements s'opèrent par petits pas, souvent sans cohérence.

Le Conseil d'orientation de l'emploi a publié en 2013 un rapport sur les emplois durablement vacants. Il est difficile de les dénombrer. L'estimation proposée était d'environ 300 000 emplois. L'important est le diagnostic : les PME ne sont pas toujours bien armées pour procéder à des recrutements ; dans certains secteurs d'activité, les conditions de travail sont peu attractives ; et l'appariement n'est pas toujours parfait sur le marché du travail – le service public de l'emploi doit l'améliorer.

M. Jacques Freyssinet. – La performance requiert un système productif de qualité et de bonnes institutions du marché du travail. À cet égard, il n'y a pas qu'un seul modèle possible – le modèle scandinave n'est pas moins valable que l'anglo-saxon – mais il faut de la cohérence. Or, en France, nos institutions sont incohérentes. Ainsi, dans les premières années de la crise, nous dépensions plusieurs milliards d'euros pour financer simultanément le chômage partiel et les heures supplémentaires. Il faut, enfin, un partage du travail. Sa répartition peut être transformée par le développement du travail des femmes, l'inclusion de la population inactive – notamment aux États-Unis – ou bien en indemnisant un chômage massif, comme en France. Au Royaume-Uni, il y a plus d'un million de contrats « zéro heure »... En tous cas, il faut poser ouvertement la question de la répartition des heures de travail entre les actifs. Hélas, les traumatismes idéologiques français compliquent cette discussion.

M. Yannick L'Horty. – En effet, nous manquons de cohérence. Illisibilité, instabilité et incohérence rendent inefficaces nos politiques de l'emploi. Ainsi, nous subventionnons les employeurs pour qu'ils créent des emplois à bas salaires tout en pénalisant les salariés qui occupent des emplois, comme cela fut longtemps le cas avec le RMI ou d'autres effets de seuils. Or il faut agir à deux mains sur le marché du travail. Autre exemple d'incohérence : nous avons longtemps encouragé le développement du temps partiel avant de commencer à le limiter fortement. En France, l'emploi a mieux résisté qu'ailleurs à la crise. Nous n'avons perdu que 500 000 ou 600 000 emplois depuis 2009, soit une baisse de 3,5 % environ, alors que le nombre de demandeurs d'emplois a augmenté de plus de 70 %. C'est que le temps partiel s'est beaucoup développé à la faveur de la crise, malgré les nombreuses interdictions qui le frappent. Pour lutter contre le chômage, il faut faire feu de tout bois, sans préjugé idéologique. Enfin, nous devons mieux tirer parti des progrès considérables réalisés en matière d'évaluation des politiques publiques.

M. Henri Sterdyniak. – Ne nous leurrons pas : dans les pays développés, il y a une pénurie d'emplois satisfaisants. Ce problème, qui résulte de la mécanisation et de la concurrence de pays à bas salaires, concerne tous les pays développés. Les emplois précaires élargissent-ils vraiment le gâteau ? Rien n'est moins sûr, car ils font concurrence aux emplois stables. Dans tous les pays européens, entre 2000 et 2015, le développement de la précarité de l'emploi s'est accompagné d'un accroissement des inégalités. Il faut une stratégie européenne de plein emploi assise sur une politique industrielle vigoureuse. Quant au revenu universel, ce

n'est pas une piste prometteuse. D'abord, le RSA en tient quasiment lieu en France, puisqu'un célibataire près de Paris touche, en tout, près de 800 euros mensuels – montant qui diminue à mesure que ses revenus augmentent. Le RSA a aussi pour avantage d'être couplé à une exigence d'insertion. La supprimer revient à décider que la collectivité se désintéresse du bénéficiaire...

M. Pierre Cahuc. – L'acceptabilité des réformes en France dépend du poids des partenaires sociaux, or celui-ci est trop fort dans le paritarisme et trop faible dans l'entreprise. Il faudrait pour cela conditionner le bénéfice des conventions collectives à l'adhésion à un syndicat et cesser d'étendre les conventions de branche. C'est ce qu'ont fait les Allemands. Notre modèle est plus proche de ceux de l'Espagne ou du Portugal, qui fonctionnent mal. Quelles filières sont les plus prometteuses ? Ce ne sont pas les responsables politiques qui peuvent le savoir. Ils doivent donc se contenter de mettre en place un système simple, stable et qui favorise l'activité économique.

Le nombre d'emplois vacants s'explique par une faible mobilité des travailleurs et leur difficulté à entrer sur le marché du travail. Le poids de l'éducation nationale dans l'apprentissage est trop important et celui des entreprises, trop faible. La perte de bien-être lorsqu'on devient chômeur est énorme. À cet égard, même un emploi à mi-temps est un changement positif majeur. C'est pourquoi je suis contre le revenu universel.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Dans les comparaisons internationales, on utilise les chiffres du BIT, ce qui correspond globalement en France aux chômeurs de catégorie A tels que retraités par Eurostat. Si l'on prenait en compte la catégorie B et une partie de la catégorie C, notre situation comparative serait-elle aussi mauvaise ?

M. Jacques Freyssinet. – L'utilisation des chiffres de Pôle emploi pose un problème de comparaison internationale et temporelle. D'autant que les comportements des demandeurs d'emploi évoluent : ils restent plus longtemps inscrits qu'il y a cinq ou dix ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En France, ou partout ?

M. Jacques Freyssinet. – Depuis la crise, la déconnexion s'est accrue en France entre la mesure du chômage par le BIT et celle de Pôle emploi. Cela s'explique par le développement de formes d'emploi partiellement favorisées par les mécanismes d'assurance-chômage. En ce sens, les chiffres de Pôle emploi exagèrent la dégradation du marché du travail.

M. Yannick L'Horty. – L'Insee donne aussi une mesure du sous-emploi et du halo autour du chômage, qu'elle réalise à partir de l'enquête sur l'emploi.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Merci.

La réunion est levée à 19 h 25.

Jeudi 9 juin 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

Audition de M. Stéphane Carcillo, économiste à la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

La réunion est ouverte à 14 heures.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd’hui M. Stéphane Carcillo, économiste à la direction de l’emploi, du travail et des affaires sociales de l’Organisation de coopération et de développement économiques, l’OCDE.

Cette audition doit permettre aux membres de la commission de mieux appréhender les politiques de l’emploi mises en œuvre dans les pays européens.

Il serait en effet intéressant, Monsieur Carcillo, que vous nous présentiez les études relatives aux politiques de lutte contre le chômage réalisées par l’OCDE. Nous souhaiterions plus précisément connaître votre analyse s’agissant de l’efficacité des mesures prises en faveur de l’emploi par certains pays européens ces dernières années.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et qu’elle sera captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Je vous donne maintenant la parole pour un exposé liminaire d’une quinzaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur, M. Philippe Dallier, ainsi que les autres membres de la commission, vous poseront leurs questions.

M. Stéphane Carcillo. – Je présenterai, dans un premier temps, la situation du marché du travail dans différents pays européens et du G7 – tout l’intérêt de l’OCDE est de pouvoir réaliser des comparaisons avec les autres grands pays développés – et, dans un second temps, les principales réformes relatives au marché du travail intervenues dans un certain nombre de pays européens et l’effet possible induit sur l’emploi – tout en sachant qu’il faut être assez prudent, ces réformes étant très récentes (*M. Carcillo commente des slides projetées*).

Dans un plusieurs pays européens, l’emploi n’a pas retrouvé son niveau d’avant la crise de 2008-2009. C’est notamment le cas de la France, dont le taux d’emploi est relativement faible par rapport aux autres pays européens et aux pays du G7, c’est-à-dire qu’une moindre proportion de la population en âge de travailler est en emploi.

La courbe d’*employment gap*, c’est-à-dire du manque d’emplois, montre bien que l’emploi a diminué dans beaucoup de pays, dont la France, par rapport à 2007. Les projections dont nous disposons jusqu’en 2017 nous laissent penser que cette situation perdurera encore quelque temps…

Il faut tout de même rappeler que 2007, année qui précède la crise, est un point de comparaison très exceptionnel : nous étions alors dans un point haut du cycle économique des

pays du G7, 2006 et 2007 ayant été des années de forte croissance. Comparer la situation actuelle avec ce qu'elle était alors est donc un peu compliqué.

Si nous n'avons pas retrouvé le niveau d'emploi d'avant la crise, il en va de même du taux de chômage. Les projections dont nous disposons pour 2017 montrent que la situation de la France n'est pas très favorable : nous sommes encore loin des 7,5 % de 2007.

La France connaît un des taux de chômage les plus élevés des pays européens et des grands pays de l'OCDE. Dans certains pays du sud de l'Europe – Italie, Portugal, Espagne et Grèce –, qui ont beaucoup souffert de la crise, le taux de chômage a commencé à reculer, sans pour autant retrouver les niveaux de 2007.

La part du chômage de longue durée dans ce taux de chômage élevé est préoccupante. Depuis 2007, le chômage de longue durée a augmenté, notamment en France.

Si ces chiffres doivent être pris avec précaution, le chômage de longue durée est un phénomène inquiétant : plus il y a de chômeurs de longue durée, plus il est difficile de faire baisser le chômage rapidement. Toutes sortes de raisons peuvent expliquer cette situation : perte de qualification des personnes concernées, « effet de stigma »...

Toutefois, certains pays ayant des taux de chômage très faibles, je songe à l'Allemagne, par exemple, ont aussi une part élevée de chômeurs de longue durée. C'est qu'ils sont les derniers à faire sortir du chômage, ce qui est très difficile.

Le taux de chômage des jeunes est également inquiétant. Il est encore plus éloigné de ses niveaux d'avant la crise que le taux de chômage global.

Le taux de chômage des jeunes en France est de l'ordre de 24 %, soit juste en dessous des niveaux observés dans les pays du sud de l'Europe. Ce taux élevé est d'autant plus préoccupant qu'il emporte de nombreuses conséquences sociales – il peut même atteindre 50 % dans certaines zones.

S'il s'agit d'un indicateur intéressant, il faut noter que de nombreux jeunes ne sont pas sur le marché du travail. Les taux de chômage sont également difficilement comparables en raison des pratiques de chaque pays en matière de cumul emploi-études. Dans les pays du Nord, par exemple, les jeunes travaillent souvent, ce qui veut dire qu'ils sont également souvent au chômage pour de petites périodes, alors même qu'ils suivent des études. Cette situation est de nature à gonfler potentiellement les chiffres du chômage par rapport aux pays qui n'ont pas cette tradition.

L'OCDE a développé un autre indicateur, le taux de NEET – *Neither Employed in Education or Training*. Il s'agit des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation. Pour dire les choses autrement, ce sont des jeunes au chômage, ou inactifs, qui ne se forment pas.

Cet indicateur permet d'aller plus loin que le taux de chômage en ce qu'il inclut aussi les inactifs, c'est-à-dire ceux qui ne vont même pas à Pôle emploi. Il est calculé à partir de l'ensemble de la population des jeunes de 15 à 29 ans, et non sur la seule base des jeunes actifs. La population NEET atteint en moyenne 12 % à 15 % dans les pays de l'OCDE ; elle est de 15 % en France, soit environ 1,7 million de jeunes Français qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation...

Plus de la moitié de ces jeunes sont inactifs – ils ne sont même pas enregistrés à Pôle emploi – et environ un tiers d'entre eux n'a aucun diplôme.

Les pays connaissant les plus faibles taux de NEET disposent en général de très bons systèmes de formation. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, où l'apprentissage est très développé.

À l'inverse, les taux de NEET sont très élevés dans les pays du sud de l'Europe, en Espagne, en Grèce, en Italie et, malheureusement, en France.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – À partir de 25 ans, ces jeunes peuvent ou non bénéficier du RSA. Mais comment dénombrer ceux qui, n'ayant pas encore 25 ans, ne viennent pas dans les Missions locales et ne sont pas inscrits à Pôle emploi ?

M. Stéphane Carcillo. – Tous ces chiffres sont issus d'enquêtes. L'OCDE n'utilise pas de chiffres administratifs pour la simple raison qu'ils ne sont pas comparables entre pays.

Dans certains pays, par exemple, les prestations chômage sont très faibles et les gens ne voient pas l'intérêt d'aller s'inscrire. Pourtant, ils cherchent un travail et sont chômeurs.

C'est la raison pour laquelle nous préférons utiliser des enquêtes. Les personnes sont interrogées sur leur activité, sur le fait de savoir si elles cherchent un travail ou non... Nous leur posons aussi les fameuses questions qui permettent de définir de façon homogène le chômage ou l'inactivité à travers les pays.

La question de la progression des salaires est aussi assez intéressante. Elle s'est fortement ralentie avant la crise puis a retrouvé son dynamisme en sortie de crise. Dans certains pays – je pense à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal –, nous avons constaté de très forts ajustements des salaires à la baisse. J'y reviendrai tout à l'heure à propos des réformes menées dans ces pays.

Les emplois créés en sortie de crise sont essentiellement des emplois de services. Nous ne retrouvons pas les emplois des secteurs manufacturiers, par exemple, qui ont connu d'énormes restructurations. Les services, qu'il s'agisse de services sociaux – éducation, santé, services publics – ou de services aux entreprises et aux particuliers sont des sources de croissance importantes des pays de l'OCDE en sortie de crise.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mesurez-vous également le degré de stabilité de l'emploi ? Ces emplois de services relèvent-ils davantage de contrats de court terme ou de CDI ?

M. Stéphane Carcillo. – Dans la mesure où il s'agit d'emplois de services, nous avons constaté une légère hausse, eu égard aux énormes stocks d'emplois concernés, de la part de l'emploi temporaire, c'est-à-dire des CDD. Nous avons également constaté une légère hausse de l'emploi à temps partiel, mais je n'aborderai pas cette question.

L'emploi temporaire, notamment en France, augmente à la faveur de la création d'emplois dans les services. Ces derniers ne sont toutefois pas les seuls à générer des emplois temporaires. Les employeurs, qui ne sont pas totalement certains de la pérennité de leur carnet de commandes, ont aussi tendance à privilégier les CDD aux CDI...

Au sein de l'OCDE, 10 % à 12 % du stock d'emplois sont des emplois en CDD. En France, cette part est un peu plus élevée. Nous faisons partie des pays où le dualisme du marché du travail – entre contrats permanents, protégés, et contrats à durée déterminée – est relativement important.

Ce dualisme est inhérent à la nature de certains contrats de travail. Il est également très fortement déterminé par la législation de protection de l'emploi, la fameuse réglementation sur les licenciements.

Dans les pays où la réglementation relative aux licenciements est très stricte, on observe des taux de CDD très élevés, sans pour autant avoir des taux de chômage plus faibles.

En effet, le CDD a le défaut de générer beaucoup de rotations sur les mêmes emplois et de pousser plus souvent les gens vers le chômage. Or, une fois au chômage, il leur faut un certain temps pour retrouver un emploi. Étendre les contraintes et faciliter le recours au CDD n'est donc pas l'outil le plus efficace pour faire baisser le chômage.

J'en viens aux réformes récentes.

Je voudrais en souligner deux aspects intéressants : d'une part, la question de la protection de l'emploi, c'est-à-dire de la réglementation relative aux licenciements ou aux contrats à durée déterminée ; d'autre part, la question de la négociation collective et de la capacité des partenaires sociaux à négocier, au niveau des entreprises, des accords plus adaptés eu égard à la situation locale.

Les réformes conduites principalement dans les pays du sud de l'Europe ont tourné autour de ces deux aspects : assouplir à la marge le contrat à durée indéterminée tout en restreignant l'accès au contrat à durée déterminée ; faciliter les négociations au niveau de l'entreprise pour mieux adapter les grilles salariales et certaines conditions de travail au marché local des petites entreprises.

L'OCDE a développé un indicateur – actualisé tous les deux à trois ans – spécifique à la protection de l'emploi : l'indicateur de législation de la protection de l'emploi, le LPE.

Cet indicateur, qui s'intéresse aussi aux autres pays hors OCDE, recouvre tous les aspects du licenciement. Il s'appuie essentiellement sur la législation des États, mais aussi, quand elle est connue, sur la jurisprudence.

De nombreux pays ont réformé leur système de protection de l'emploi pendant la crise. Cet indicateur nous permet de voir que l'Italie, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Estonie et la Slovénie ont mené des réformes en vue d'assouplir leur réglementation.

Toutefois, réformer la protection de l'emploi peut avoir des effets ambigus sur le niveau de l'emploi. Le fait de faciliter les licenciements pour motif économique - c'est l'enjeu principal – peut avoir des effets différents selon le moment où l'on se situe dans le cycle économique. À court terme, cela favorisera à la fois les destructions et les créations d'emploi.

En effet, si le chef d'entreprise sait qu'il pourra ajuster ses effectifs lorsque le carnet de commandes baissera, il aura tendance à se montrer plus audacieux en termes d'embauches, notamment en CDI.

Bien évidemment, si l'on engage une telle réforme dans un cycle économique bas, c'est l'effet destructeur qui prédomine : au bout de quatre ans, on aura détruit davantage d'emplois qu'on en aura créés.

Au contraire, si l'on conduit cette réforme lorsque l'économie redémarre, les créations d'emplois l'emporteront au bout d'un an, voire de deux ou trois ans.

Il est important d'avoir cela en tête lorsqu'on essaie de mesurer l'efficacité des réformes sur l'emploi. Il faut tenir compte du moment du cycle où se situaient les pays au moment d'engager leurs réformes et attendre de disposer du recul nécessaire, ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui.

La presse a beaucoup parlé de la réforme conduite en Italie. Le fameux *Jobs Act* de Matteo Renzi en 2014 s'est fait en deux temps, dans le sillage de la réforme de Fornero de 2012.

En Italie, contrairement en France, il n'y a pas d'indemnité légale de licenciement. Une personne qui perd son emploi ne reçoit aucune indemnité. Par contre, il existe bien une obligation de reclassement, comme en France.

Par ailleurs, la définition du licenciement pour motif objectif est très vague en Italie. Il s'agit d'un motif inhérent au fonctionnement de l'entreprise, laquelle n'a pas besoin d'éprouver des difficultés économiques pour licencier. Cela tient notamment au fait que l'Italie n'est pas signataire de la convention OIT de 1958, contrairement à la France ou à l'Espagne, par exemple.

La réforme de Fornero en 2012 a mis fin au dispositif de réintégration du salarié en cas de licenciement jugé non fondé par la justice. Il s'agit d'un point très important, car cette réintégration obligatoire faisait très peur aux employeurs au moment d'embaucher.

C'est en 2015 que le fameux CDI à droits progressifs est entré en vigueur. Désormais, il existe un barème d'indemnités progressives auquel le juge doit faire référence.

Ce barème est fixe et ne constitue pas un maximum : deux mois de salaires par année d'ancienneté, plafonné à vingt-quatre mois pour douze ans d'ancienneté. Il s'agit d'un barème généreux, plus élevé que le barème indicatif dont il a été récemment question en France, sans doute parce qu'il n'existe pas d'indemnités légales en Italie.

Par ailleurs, ce barème a été doublé par un second barème, moins généreux, mais totalement défiscalisé : si l'employeur et le salarié se mettent d'accord, au moment du licenciement, pour ne pas aller devant le tribunal et transiger, l'employeur doit verser un montant fixé par la loi. Le salarié a une semaine pour accepter cette offre, la somme perçue n'étant pas fiscalisée.

Il s'agit donc d'une sorte de transaction, de procédure express afin de désengorger les tribunaux, employeur et salarié considérant sans doute tous deux qu'il y a un risque à se présenter devant le juge...

Deux autres points méritent d'être relevés : l'assurance chômage, qui était très faible, a été étendue afin de compléter la réforme portant sur le licenciement économique ; la mise en place du nouveau CDI à droits progressifs s'est accompagnée d'une subvention aux

entreprises de 8 000 euros pendant trois ans, avant d'être ramenée dès l'année suivante à 3 500 euros.

Les données très récentes de l'institut statistique italien montrent que le nombre de nouveaux contrats permanents – le fameux nouveau CDI – a fortement augmenté juste après la réforme. Ce qui est troublant, c'est de ne pas savoir si cet effet positif trouve sa source dans l'existence d'un nouveau barème fixe qui permet aux employeurs de mieux prévoir le coût d'un licenciement ou dans cette importante subvention à l'embauche.

Il faut donc être prudent dans l'analyse de ces données longitudinales. Il faudrait pouvoir étudier ce qui se serait passé en l'absence de réforme, ce que nous ne pouvons faire.

Entre décembre 2015 et janvier 2016, au moment où la subvention est passée de 8 000 euros à 3 500 euros, nous remarquons un pic d'embauches – il s'agit sans doute d'un effet d'aubaine. Passé cette date, les chiffres baissent parce que les employeurs ont un peu anticipé sur leurs besoins. La question est de savoir si les courbes de l'emploi vont retourner sur un plateau correspondant à l'effet du nouveau contrat en lui-même.

Cela étant, il est probable que la combinaison de ces deux éléments – mise en place d'un barème fixe et instauration du nouveau CDI – contribue à l'effet favorable de la réforme sur le niveau d'emploi en Italie.

La réforme conduite en Espagne est d'autant plus importante qu'elle a inspiré certains aspects du fameux projet de loi « Travail » actuellement en cours de discussion au Parlement.

Il était essentiel de mieux définir ce qu'était un licenciement économique justifié. La réglementation espagnole en la matière était très proche de celle de la France, c'est-à-dire peu claire et reposant pour une grande part sur la jurisprudence.

L'Espagne a donc inscrit dans la loi que le licenciement pour motif économique était justifié en cas de baisse du chiffre d'affaires pendant quatre trimestres. La réforme proposée dans le cadre du projet de loi « Travail » va plus loin en retenant également les notions de baisse du carnet de commandes et de pertes.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cette baisse du chiffre d'affaires est-elle limitée au périmètre national ?

M. Stéphane Carcillo. – La France est l'un des seuls grands pays de l'OCDE à retenir pour périmètre le monde entier. Même l'Espagne s'en tenait au périmètre national.

La France est l'un des trois grands pays de l'OCDE – avec l'Espagne et l'Italie – à considérer le groupe auquel appartient l'entreprise et non uniquement l'entité pour évaluer les difficultés. Je crois que l'Espagne est également revenue sur cette dimension.

La France est donc le seul pays à prendre en compte à la fois le groupe et le périmètre international pour apprécier des difficultés économiques ayant conduit à un licenciement.

M. Éric Doligé. – La notion de groupe est plus protectrice.

M. Stéphane Carcillo. – Oui, à l'instar du périmètre international.

L'Espagne a également réduit de 25 % le montant des indemnités en cas de licenciement non fondé, qui était très élevé.

De plus, elle a supprimé la possibilité de rappeler les salaires. En effet, si le juge décidait que le licenciement n'était pas fondé, il pouvait ordonner le rappel des salaires sur quatre ans, soit des sommes considérables. Dès lors, on comprend mieux pourquoi les employeurs ont autant recours au travail temporaire, le CDD représentant 30 % des emplois en Espagne.

Par ailleurs, il n'existe plus d'autorisation administrative pour les licenciements économiques et collectifs et un nouveau CDI avec période d'essai prolongée a été mis en place pour les PME.

S'agissant de la négociation collective, l'Espagne – c'est aussi l'une des propositions du fameux projet de loi « Travail » français – a donné priorité aux accords d'entreprise sur les accords de branche et les accords sectoriels. Elle a également facilité, pour les entreprises, la possibilité de sortir des accords de branche pour mener des négociations à leur niveau.

Enfin, elle a réduit l'extension automatique d'une année des accords de branche expirés afin d'inciter au dialogue social.

Il est difficile de dire quel est l'impact de la réforme espagnole sur l'emploi. Ce que l'on sait de ces réformes, au regard de la littérature d'évaluation économique, c'est que le fait de clarifier ou d'assouplir les règles du licenciement économique a des effets positifs sur la productivité des entreprises. Cela leur permet de s'ajuster plus rapidement aux nouvelles conditions de marché et aux nouvelles technologies, ce qui profite, *in fine*, à la richesse nationale.

Cela permet également de réduire le dualisme du marché du travail en stimulant les embauches en CDI au détriment des CDD, ce qui profite aux personnes en marge – les jeunes, les personnes les moins qualifiées et les femmes ayant interrompu leur activité. Le marché du travail devient donc plus égalitaire, plus juste.

Les effets de cette réforme sur l'emploi sont plus difficiles à évaluer. Comme je l'ai souligné, il faut disposer d'un certain recul pour apprécier l'effet net de ces réformes sur l'emploi.

En revanche, une étude de l'OCDE, basée sur des données d'entreprises, a clairement montré que les embauches en CDI ont davantage augmenté – de l'ordre de 300 000 contrats – après la réforme espagnole de 2012 que s'il ne s'était rien passé. Ce sont les TPE-PME qui ont le plus profité de la réforme.

Cette dernière a sans doute permis des sorties du chômage, notamment du chômage de longue durée, vers l'emploi permanent plus que vers le CDD.

Toutefois, il va encore falloir attendre un peu pour pouvoir mesurer l'effet net de ces réformes sur l'emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est une phrase que nous avons souvent entendue ! Combien de temps faut-il attendre selon vous ?

M. Stéphane Carcillo. – En Espagne, il est intéressant de noter que les destructions d'emplois ont diminué dans les deux ans suivant la réforme, sans doute en raison du caractère moins attractif du CDD.

La moindre création de CDD, qui connaissaient une forte rotation, induit une moindre destruction d'emplois. Au final, l'emploi est donc plus stable.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est un peu ce qui se passe en Italie...

Vous dites que le CDI a été rendu plus attractif, mais le CDD a-t-il été pénalisé ? Cette idée était dans l'air en France il n'y a pas si longtemps...

M. Stéphane Carcillo. – Seule la Slovénie, dont je parlerai dans quelques instants, a pénalisé le CDD. Pénaliser le CDD a l'inconvénient d'alourdir le coût du travail de certaines entreprises.

Le Portugal a également mené des réformes très importantes : le licenciement pour motif économique a été facilité ; l'obligation de reclassement préalable à un licenciement a été supprimée ; la valeur des indemnités de licenciement a été fortement réduite...

Le Portugal a surtout mené l'une des plus importantes réformes en matière de négociation collective, rendant la main aux entreprises.

L'extension automatique administrative des accords de branche, sans se soucier de qui avait négocié ni du degré de représentativité des signataires, a été supprimée. Le Portugal exige maintenant un certain degré de représentativité des signataires, tant du côté patronal que du côté salarial. L'accord doit bien représenter les intérêts d'une majorité.

Le Portugal a également fixé de nouvelles règles s'agissant de la période de validité des conventions collectives. Les négociations doivent être plus régulières pour ne pas laisser en place trop longtemps des règles déjà obsolètes.

Enfin, le Portugal a permis aux entreprises de déroger, par accords d'entreprise, aux accords collectifs de branche, un peu comme le fameux article 2 du projet de loi « Travail. ».

En outre, les entreprises ont la possibilité de suspendre la portée des conventions collectives lorsqu'elles se trouvent en situation de crise économique et de négocier des accords de substitution.

La réforme conduite au Portugal est probablement celle qui est allée le plus loin en matière de négociation collective.

Les réformes menées en Grèce ont davantage porté sur la durée du préavis et le montant des indemnités de licenciement que sur la définition du licenciement économique.

La Grèce a ainsi supprimé toute indemnité et toute notion de préavis avant un an d'ancienneté dans l'entreprise. Elle a créé une sorte de « super période d'essai ». Elle a également augmenté le seuil de déclenchement des procédures de licenciement collectif.

À l'instar du Portugal, la Grèce a adopté d'importantes réformes en matière de négociation collective : elle a mis fin au monopole syndical pour la négociation des accords et a autorisé les représentants du personnel, au niveau de l'entreprise, à négocier des accords.

Elle a également mis fin, comme au Portugal, à l'extension automatique des accords par l'administration.

La Slovénie est l'un des rares pays à avoir touché en même temps au CDD et au CDI.

La réforme slovène de 2013 a réduit les périodes de préavis en fonction de l'ancienneté du CDI, modifié le système des indemnités de licenciement et mis fin à l'obligation de reclassement. Elle a surtout restreint le nombre de renouvellements de CDD et tenté d'aligner, sans y parvenir complètement, la prime de précarité versée à l'issue d'un CDD sur les indemnités dues à un salarié en CDI en cas de licenciement.

Le marché du travail slovène se caractérisait par un dualisme très marqué entre contrats permanents protégés et forte incidence de l'emploi temporaire. Après cette réforme, l'essentiel de la croissance en emplois s'est fait *via* le CDI.

Les réformes menées dans les pays les plus touchés par la crise ont permis de modifier le logiciel du marché du travail, et notamment la répartition entre CDD et CDI, au profit des derniers.

Ces réformes ont également porté sur la question de la négociation collective. Elles sont toutes allées dans le même sens : laisser les entreprises décider, à leur niveau, des règles les plus adaptées au lieu d'appliquer une toise commune.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous allons maintenant passer aux questions. La parole est à M. le rapporteur ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Vous avez déjà répondu à beaucoup des questions que nous souhaitions vous poser.

Vous avez parlé à plusieurs reprises des indemnités de licenciement. À votre connaissance, certains pays ont-ils agi sur l'indemnisation du chômage, avec ou sans dégressivité ? Et si oui, a-t-on constaté un effet sur la reprise d'emploi ?

M. Stéphane Carcillo. – Je ne pourrai pas vous répondre précisément. À ma connaissance, peu de réformes vont dans ce sens.

Certains pays ont allongé la durée d'indemnisation du chômage à la faveur de la crise, avant de revenir sur ces allongements avec le retour de la croissance. C'est notamment le cas des États-Unis qui ont mis en place des extensions automatiques en fonction de la situation du marché du travail.

Certains pays ont créé des régimes qui n'existaient pas, à l'instar de la Grèce, qui a étendu son régime d'assurance chômage. L'Italie a aussi suivi cette voie. Ces réformes allaient dans le sens d'une meilleure protection des salariés en contrepartie d'une simplification des procédures de licenciement économique.

Je ne connais pas d'exemple de réforme portant sur une baisse importante des droits.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Certains pays, je songe notamment à l'Allemagne, qui avaient réalisé des réformes avant la crise, se sont remis beaucoup plus vite que d'autres.

Nous avons déjà réalisé de nombreuses auditions et beaucoup d'intervenants nous ont dit, comme vous, qu'il était difficile de corrérer une mesure particulière avec des résultats tangibles en matière d'emploi.

Cela étant dit, l'Allemagne, qui avait connu des réformes d'ampleur et mis en place une politique de modération salariale relativement forte, a beaucoup mieux que nous traversé la crise. Je crois d'ailleurs que c'est l'un des seuls pays à être quasiment revenu à son niveau d'avant la crise, alors que nous en sommes encore très loin.

Les pays qui se décident à mener des réformes, y compris le nôtre, ne sont-ils pas répartis en deux catégories : ceux qui, comme l'Italie, accompagnent leurs mesures de grain à moudre, notamment pour les salariés, et ceux qui se passent de grain à moudre, comme l'Espagne, et qui semblent réussir moins bien ?

Enfin, lors d'une table ronde, des économistes nous ont expliqué qu'une réforme globale offrait de meilleurs résultats qu'une série de mesures particulières, comme nous le faisons en ce moment en France. Qu'en pensez-vous ?

M. Stéphane Carcillo. – Il est certainement préférable et plus efficace de mener une réforme globale du fonctionnement du marché du travail en s'attaquant aux questions de protection de l'emploi, d'assurance chômage, de formation et de rémunération.

Comme vous l'avez souligné, la réforme sera d'autant mieux acceptée que l'indemnisation sera satisfaisante au moment du licenciement et, par la suite, via l'assurance chômage.

Par ailleurs, il me semble important de mettre en place un système de formation permettant aux salariés de retrouver un emploi dans les nouveaux secteurs en croissance.

Il est également essentiel de sécuriser les conditions du licenciement pour offrir de la visibilité aux employeurs. La question des subventions sur les bas salaires, pour les personnes peu qualifiées, ne doit pas non plus être éludée.

La France a abordé ces différents aspects à des degrés divers et à des moments différents. Nous avons d'abord eu la réforme de la formation, puis, en début d'année, des annonces sur les subventions et, aujourd'hui, c'est aux règles relatives au licenciement et à la négociation collective que s'attaque le Gouvernement à travers le projet de loi « Travail ».

Un projet d'ensemble nous aurait offert une meilleure visibilité, mais les choses ne sont pas si simples. D'abord, tous les gouvernements n'ont pas forcément la main sur l'assurance chômage. En France, par exemple, les partenaires sociaux ont un rôle déterminant. Il est donc difficile de bouger les lignes, à moins de changer la loi en profondeur sur des aspects tout à fait fondamentaux.

Dans les faits, un gouvernement peut difficilement tout mettre sur la table au même moment. L'Italie, dans une certaine mesure, y est arrivée : le *Jobs Act* est une réforme d'ensemble.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Avec du grain à moudre !

M. Stéphane Carcillo. – Oui, pour tout le monde ! Le barème d'indemnisation des personnes qui perdent leur emploi est très généreux et assez protecteur. Il l'est même davantage qu'en France.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Peut-on opérer une distinction entre les réformes conduites dans le cadre d'une concertation et celles qui ont été plus contraintes, en raison de la crise économique ou des pressions de la communauté européenne ?

M. Stéphane Carcillo. – Les pays qui ont mené ces réformes sont ceux dans lesquels le chômage avait le plus fortement monté. Ils ont donc eu à subir une forte pression.

Le degré de négociations avec les partenaires sociaux n'est pas le même selon les pays. Je pense que l'acceptabilité suppose une période de négociation.

Cela étant, à un moment donné, il a toujours fallu que le gouvernement et le Parlement, c'est-à-dire les représentants du peuple, prennent le taureau par les cornes pour défendre leur vision de l'intérêt général.

M. Éric Doligé. – On a parlé à deux reprises d'acceptabilité. En tant qu'observateur averti, pensez-vous que les réformes menées en Italie et en Espagne ont provoqué autant de réactions que le projet de loi « Travail » ?

M. Stéphane Carcillo. – Une fois encore, il est un peu tôt pour faire la part des choses.

Nous avons constaté un très fort rebond de l'emploi dans ces deux pays en 2015 qui peut s'expliquer non seulement par les réformes, mais aussi par des raisons plus techniques.

D'un point de vue macroéconomique, un pays est comme un ballon : plus on le jette de haut, plus il tombe bas, et plus il rebondit haut !

Ces pays, tombés très bas pendant la crise, rebondissent aujourd'hui très haut. Une part de ce rebond est certainement à chercher dans les réformes, mais il est encore difficile de faire la part des choses.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Rapprochons-nous encore de l'actualité : faute de réforme globale, le contenu du fameux article 2 du projet de loi « Travail » constitue-t-il, selon vous, une priorité pour essayer de faire repartir la machine ?

M. Stéphane Carcillo. – On peut regretter l'absence, dans ce projet de loi, d'un certain nombre d'aspects que nous avons abordés : subvention à certains emplois, formation, assurance chômage...

Toujours est-il que le contenu de l'article 2 et les dispositions visant à clarifier le licenciement économique vont clairement dans le bon sens au regard de la position de la France vis-à-vis des autres pays de l'OCDE.

Il nous semble approprié, notamment pour les PME et TPE, de permettre aux entreprises d'adapter, sous certaines conditions et dans certaines limites, la réglementation à leur situation, notamment en matière de temps de travail.

Ces dispositions très importantes sont de nature à redynamiser le dialogue social en France, même si cela risque de ne pas être suffisant, le taux de syndicalisation de notre pays étant l'un des plus faibles de l'OCDE. Encore faut-il s'assurer qu'il y aura des gens pour négocier !

Aujourd'hui, la définition du licenciement économique est peu claire et la jurisprudence varie beaucoup, car le juge n'a pas forcément les moyens de trancher certaines situations très diverses. La position de la France est donc tout à fait extrême par rapport aux autres pays de l'OCDE. Tout ce qui permettra d'y voir plus clair me semble donc aller dans le bon sens.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Je vous remercie, monsieur Carcillo.

La réunion est levée à 15 h 00.

Audition de M. Jean-Baptiste de Foucauld, membre du Conseil d'orientation pour l'emploi

La réunion est ouverte à 16 heures 10.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. - Mes chers collègues, nous accueillons à présent M. Jean-Baptiste de Foucauld, membre du Conseil d'orientation pour l'emploi.

Nous avons souhaité vous entendre afin que vous nous précisiez, près de huit ans après la remise de votre rapport « Emploi, chômage, précarité, mieux mesurer pour mieux débattre et agir », établi au nom du Conseil national de l'information statistique, le regard que vous portez sur les chiffres publiés par Pôle emploi, d'une part, et par l'Insee, d'autre part, et sur la mise en œuvre des 30 propositions que vous aviez formulées.

Il serait, en outre, utile à notre commission qu'en tant qu'expert, vous nous donniez votre appréciation personnelle concernant les réformes du marché du travail en Europe et leur incidence sur les marchés de l'emploi.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle sera captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Baptiste de Foucauld prête serment.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. - Je vous donne maintenant la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur,

M. Philippe Dallier, ainsi que les autres membres de la commission vous poseront leurs questions.

M. Jean-Baptiste de Foucauld, membre du Conseil d'orientation pour l'emploi. – Je suis très impressionné de comparaître devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, pour évoquer cette question du chômage à laquelle, en tant que fonctionnaire et militant associatif, je me suis beaucoup intéressé.

Le groupe de travail du Cnis, que j'avais présidé, avait bien travaillé et certaines de ses préconisations avaient été suivies. Parmi les points qui avaient été le moins pris en considération figurait précisément la manière dont on communique sur les chiffres du chômage.

Après coup, une formule m'est venue à l'esprit : nous avons du mal à appréhender la réalité du chômage parce que les chiffres de Pôle emploi sont précis, mais incomplets, et les chiffres tirés de l'enquête Insee plus complets, mais imprécis.

Il faudrait donc arrêter de « fétichiser » sur des chiffres, notamment mensuels, qui présentent un intérêt en termes d'indication de tendance, mais ne témoignent que d'une vérité très partielle.

À l'époque, nous avions proposé d'inverser les priorités en matière de communication, en privilégiant la tenue, chaque année, d'un rendez-vous au cours duquel, en fonction de dossiers préparés par les différentes administrations, on examinerait l'évolution du marché de l'emploi au cours de l'année passée, et ce dans toutes ses composantes.

Cet exercice permettrait de dégager une vision, qui pourrait servir de base à la tenue d'un débat fructueux. Il me semble effectivement que nous avons, en France, de sérieuses difficultés à débattre, de manière posée, de la question du chômage et de l'emploi. Nous sommes loin des discussions qui ont pu se tenir dans un pays comme la Suède, lorsque celui-ci s'est trouvé confronté à des difficultés dans les années 1990.

Voilà donc quelques années qu'avec certains amis, nous plaidons pour des États généraux du chômage et de l'emploi.

Malheureusement, l'agenda politique ne permet pas la tenue de telles assises : les équipes récemment arrivées au pouvoir sont tenues de prendre des décisions rapides et si un gouvernement décidait d'organiser ces rencontres à un stade plus avancé de son mandat, on le soupçonnerait de douter de ses propres choix. Nous avons donc un problème d'éthique de la discussion.

Pourtant une conférence de consensus sur ces questions de l'emploi, par exemple sur le modèle du G1000 belge, m'apparaît tout à fait nécessaire et nous aurions intérêt à utiliser des méthodes un peu nouvelles et à expérimenter pour traiter ces sujets. À ce titre, les acteurs ne se sont pas vraiment emparés des dispositions de la loi permettant les expérimentations.

Je voulais donc insister sur la difficulté à communiquer sur ce sujet par nature complexe et la nécessité de ne pas focaliser sur des indicateurs de fait incomplets.

Je tiens également à mentionner l'élaboration d'un ouvrage par M. Jacques Fournier et d'autres auteurs, travail auquel j'ai récemment participé et dans lequel est abordée

la question de l'État stratège face aux problèmes de l'emploi et du chômage. Il y a là un vrai sujet, dont on ne s'est jamais vraiment préoccupé.

Au lendemain de la guerre, nous avons eu la chance de connaître une période de convergence entre plein emploi, progrès de la productivité et hausse de la consommation individuelle et collective.

Cette période s'est interrompue en 1973, quand le choc pétrolier a créé un retournement conjoncturel. Tous les pays ont alors connu le chômage et ont pris conscience que, derrière ce retournement conjoncturel, leurs économies subissaient un changement structurel progressif : mondialisation, concurrence accrue, tertiarisation de l'économie, complexification de l'accès à l'emploi, etc. Cela nécessitait de mettre en œuvre des réformes et soulevait un certain nombre de questions, comme celle du coût du travail, qui ne s'imposaient pas jusqu'alors.

Face à cette situation, les pays ont réagi assez différemment. L'OCDE, souvent critiquée comme étant le réservoir de la pensée unique, estime pourtant qu'il existe plusieurs chemins de retour au plein-emploi et qu'il revient à chaque pays de trouver le sien.

Pour ma part, je distingue deux tendances fondamentales.

La première est une tendance libérale, au sens fort du terme. C'est le modèle des pays anglo-saxons, tels les États-Unis ou la Grande-Bretagne : la responsabilité individuelle est encouragée, le marché du travail très peu régulé, l'indemnisation du chômage relativement faible, mais la capacité d'entreprendre, elle, est plus grande. Cette mécanique crée de l'emploi en quantité, mais pas en qualité, et les inégalités demeurent nombreuses.

La seconde repose plus sur une notion de responsabilité collective. Le marché du travail est régulé par des acteurs très puissants et très responsables, qui font de l'emploi une priorité. Dès lors, les demandeurs d'emploi perçoivent de bonnes indemnités de chômage, mais sont aussi très accompagnés, voire poussés vers l'emploi. C'est le cas au Danemark, où, après un an de chômage, la personne est pratiquement obligée de suivre une formation longue.

En France, nous voudrions bien avoir le modèle de la Suède, mais sans les vertus, le système social et culturel, les acteurs suédois. Nous nous trouvons donc dans une sorte de flottement. L'étatisme et la réglementation sont très présents, mais nous n'avons pas ce qui fait la force des pays qui réussissent : un compromis entre l'État et le marché et entre le capital et le travail.

Enfin, il nous faudrait un État providence tourné vers l'emploi, et non seulement vers la retraite, la famille ou la santé. On parle beaucoup de défendre le modèle social, mais peut-on encore parler de modèle social avec 5 ou 6 millions de chômeurs ?...

Les incohérences sont donc nombreuses.

Notre système d'indemnisation est plutôt généreux, mais, en contrepartie, l'accompagnement devrait être rigoureux. Au moment de la crise, par exemple, les effectifs de Pôle emploi n'ont subi qu'une légère augmentation quand les Anglais renforçaient les *job centers* de 30 000 personnes.

Les contrats aidés m'apparaissent comme un formidable outil d'insertion – pouvoir proposer un travail à un chômeur indemnisé de longue durée est un traitement socio-

économique très fécond –, mais encore faut-il profiter de cette période pour accompagner et former la personne. Or la plupart des contrats aidés ne sont accompagnés d'aucune formation.

J'en viens à une autre difficulté, d'ordre stratégique, l'absence de lien entre commerce et taux de change. Il n'est pas normal qu'un pays comme la Chine ait pu accumuler autant d'excédents de balance des paiements à nos dépens. Elle aurait dû remonter son taux de change ou augmenter ses salaires, et nous avons été trop aimables en ouvrant notre commerce sans surveiller notre taux de chômage.

Il existe également un problème européen. La méthode ouverte de coordination n'est pas, en soi, une mauvaise idée, mais elle est trop méconnue et insuffisamment présente dans notre vie collective. En outre, il faut un gouvernement économique et social de l'Europe ; il faut traiter simultanément les questions portant sur la monnaie, l'économie et les normes sociales, le but devant être la convergence de ces normes entre États membres.

Nous avons besoin d'un impôt communautaire, et l'impôt sur les sociétés s'inscrit logiquement dans ce cadre, car il est cohérent avec l'idée d'un marché unique.

Les taux de rentabilité exagérés devraient aussi retenir notre attention. Quand des entreprises affichent durablement des taux de rentabilité très élevés – supérieurs à 10 % ou 15 % –, la situation pose problème : soit elles n'augmentent pas assez les salaires qu'elles versent, soit elles ne réduisent pas assez leurs prix. Dès lors, pourquoi ne pas mettre en place un impôt sur les sociétés dont le taux serait progressif en fonction du taux de rentabilité moyen ?

Nous avons à travailler sur le modèle d'entreprise qui fonctionnerait en Europe. Les salariés doivent-ils participer au conseil d'administration ? Les assemblées d'actionnaires doivent-elles voter les salaires des dirigeants ? Nous ne pouvons faire l'économie de tous ces sujets.

L'opinion est sensible à la question de la justice. Or on ne lie pas justice et emploi. Pour moi, l'injustice première de notre société, c'est bien l'injustice face à l'emploi ! Peut-être vaut-il mieux un peu d'inégalités dans les salaires, mais un peu moins d'inégalités devant l'emploi...

Par ailleurs, je crois au dialogue social, à qui il faut laisser la possibilité d'expérimenter.

Sans doute avons-nous agi un peu rapidement, en ne prévoyant pas, après les rapports Badinter et Combexelle, une période d'échanges avec les acteurs sociaux ou les collectivités locales. Il me semble qu'il aurait été souhaitable, avant de réformer le code du travail, de laisser aux partenaires sociaux, au travers d'accords, qui, je le rappelle, sont majoritaires – nous ne sommes pas dans le libéralisme à l'anglo-saxon –, le soin de mener certaines expérimentations sur certains sujets.

La loi de 2005 avait consacré un droit à l'accompagnement, qui est loin d'être respecté.

Au sein de l'association Solidarités nouvelles face au chômage, nous avons créé des groupes de solidarité permettant à des personnes en recherche d'emploi d'être suivies par un binôme d'accompagnateurs. Nous avons découvert que ces personnes qui sont au chômage vivent une sorte de « pathologie du chômage », de « souffrance au non-travail » et se trouvent

dans une très grande solitude. C'est un énorme soulagement, pour elles, de trouver deux personnes à qui parler de leur chômage.

La question du droit à l'accompagnement est donc très importante, et largement sous-estimée.

Je conclurai par une petite provocation. Dans un rapport établi, en 2012, à l'occasion de la première conférence sur la pauvreté, nous avions soulevé l'interrogation suivante : si l'on veut vraiment réduire le chômage de longue durée, ne faut-il pas se fixer une sorte de « devoir moral » à embaucher les personnes en chômage de longue durée, voire en faire une obligation si rien n'évolue ? On fixerait une proportion de l'effectif, dans les entreprises, les associations ou les administrations, qui devrait obligatoirement correspondre à des embauches de personnes en recherche d'emploi de longue durée. Cela vaudrait mieux que d'accepter une situation où 1,5 million de personnes sont au RSI socle.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les chiffres du chômage sont désormais accompagnés d'un certain nombre d'informations qui devraient permettre une certaine prise de recul. Mais, chaque mois, le seul chiffre commenté est celui des demandeurs d'emploi de catégorie A. Nous avons donc une vraie difficulté.

Une solution consisterait à demander à l'Insee de sortir une enquête mensuelle. On nous a opposé un argument de coût, qui pourrait être partiellement balayé grâce aux outils offerts par l'internet.

Si nous parvenons à un tel résultat, se posera toujours la question de la mesure du halo du chômage. Comment établir au mieux cette mesure ?

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – Je serai partisan d'avoir un chiffre mensuel de l'Insee, mais plusieurs moyens sont envisageables. À l'époque de mon rapport, une moyenne trimestrielle glissante avait été évoquée, également moins coûteuse à obtenir et permettant, accompagnée du chiffre mensuel de la Dares, de dégager une vision un peu plus juste de la situation.

En tout cas, je préfère des données plus fréquentes, même si plus frustres, à un dispositif qui se voudrait parfait.

S'agissant de l'enquête de l'Insee, plusieurs éléments doivent être examinés.

Une première catégorie, très importante à mes yeux, est celle des chômeurs découragés. Or il me semble qu'elle ne figure plus dans les statistiques trimestrielles alors qu'elle représentait en 2008 environ 700 000 personnes. Au sein de mon association, nous rencontrons pourtant de nombreuses personnes qui, après de longues démarches infructueuses, sont réellement découragées. Il se peut d'ailleurs que celles-ci apparaissent dans les statistiques de Pôle emploi.

Autre catégorie d'importance, celle du sous-emploi, c'est-à-dire des personnes qui travaillent, mais déclarent souhaiter travailler plus.

Je suis favorable au temps choisi. Certains salariés à temps plein, relativement nombreux, voudraient pouvoir travailler moins, mais n'en font pas la demande de peur d'être pénalisés. Ce « temps complet subi » est regrettable, car il y a là un potentiel de redistribution de l'emploi non utilisé.

Inversement, les temps partiels subis sont nombreux. C'est donc un indicateur majeur qui, me semble-t-il, est aussi moins mis en valeur dans les statistiques de l'Insee que par le passé.

Nous avons aussi, lors de la rédaction du rapport du Cnis, peiné à trouver de bons critères statistiques, d'où l'intérêt d'un rendez-vous annuel permettant de conduire une analyse approfondie à partir d'états des lieux précis, établis par les administrations. Prenons l'exemple des CDD : ils semblent former le plus gros du flux d'embauche mais c'est parce que, pour la plupart, ils ne dépassent pas un mois ! Sur les 30 millions d'embauches annuelles, il y a logiquement beaucoup de CDD, mais en nombre de contrats de travail, ce sont les CDI qui dominent.

Par conséquent, je ne vois pas d'autres solutions que ce rendez-vous annuel, et je trouve regrettable qu'on ne l'organise pas.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. - Cette idée me semble très intéressante, et nous gagnerions probablement à la promouvoir, ce qui ne nous empêche pas de continuer à réfléchir à un autre mode de publication des chiffres du chômage.

Cette rencontre pourrait effectivement prendre la forme d'États généraux, comme vous l'évoquiez, car, on le voit bien, dans la réflexion en cours sur le marché du travail, on occulte complètement cette question du chômage, ainsi que celle des personnes en situation de précarité avancée. Des États généraux devraient permettre de traiter l'ensemble des sujets – je signalerai aussi, à ce titre, la problématique du recours aux travailleurs détachés.

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – Je suis d'accord avec vous. Cette question des travailleurs détachés est assez lourde, la situation actuelle étant clairement anormale.

Avez-vous auditionné l'Ajis, l'Association des journalistes de l'information sociale ? Après la publication du rapport, j'avais évoqué le problème de communication autour du chômage avec ses représentants et ce « grand gémississement mensuel » sur les chiffres du chômage. Nous avions organisé un petit-déjeuner avec des journalistes qui évoquaient, à ce sujet, des directives précises de leur rédacteur en chef pour coller aux attentes de l'opinion. Peut-être faudrait-il interroger ces derniers, car la manière de parler du chômage finit par avoir une influence sur le problème en lui-même ?

Nous organisons chaque année une « fête du travail, faites de l'emploi ». Un de nos thèmes dans ce cadre est « changer de regard, changer de méthode, changer d'échelle ».

Le changement de regard est effectivement un sujet important. Les demandeurs d'emploi doivent être aidés, et non jugés, et il faut comprendre leur découragement. Si nous ne voulons pas du modèle brutal à l'anglo-saxonne, alors nous devons aller vers le lien et l'attention à l'autre. Pourquoi ne pas dialoguer autour de cette notion de fraternité qui est inscrite dans notre devise républicaine ?

M. René-Paul Savary. – J'ai été tout particulièrement intéressé par votre observation concernant le temps complet subi.

En tant que président d'un conseil départemental, je vois certains fonctionnaires, dont le travail est remarquable, prendre du jour au lendemain leur retraite et passer ainsi, de but en blanc, du statut d'actif impliqué au statut d'inactif retraité. Certains pourraient être intéressés par une évolution plus souple, avec une étape intermédiaire de temps partiel avant

le départ en retraite. C'est donc effectivement une piste à travailler, et qui n'a pas été suffisamment approfondie à ce jour.

L'idée d'un bilan annuel – ou semestriel pour tenir compte de l'accélération de la conjoncture – est également intéressante. Faut-il l'inscrire dans la loi ? Faut-il procéder par le biais d'une commission comme la nôtre ?

J'ai également compris, comme le rapporteur, qu'une autre piste porteuse pouvait être la publication de chiffres mensuels sous format BIT.

M. Olivier Cadic. – Une augmentation du prix du tabac entraîne automatiquement un accroissement de la contrebande... N'y a-t-il pas un lien entre augmentation du coût du travail et travail dissimulé ?

Vous dites que nos standards sociaux sont assez élevés et que les pays européens seraient tentés de suivre cette direction. Mais le coût lié à la norme sociale n'explique-t-il pas, comme certains le croient, le fort taux de chômage ? Sur quel fondement appuyez-vous votre analyse ?

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – Les Allemands, qui n'avaient pas de salaire minimal, ont fini par en établir un, dès que leur situation au regard du chômage s'est améliorée. On pourrait ainsi fixer des règles permettant un alignement vers le haut, ce qui, me semble-t-il, serait la marque d'un marché en bonne santé.

D'après moi, c'est difficilement compatible avec un mode de décision très autonome des États tel qu'il existe aujourd'hui, d'où la nécessité d'une « crémaillère fédérale » un peu plus forte pour l'Union européenne. À partir de là, on pourrait imposer aux États ayant une meilleure situation de l'emploi d'accroître leurs salaires, et à ceux qui se trouveraient dans une mauvaise situation de stabiliser, voire réduire leurs coûts. Mais, encore une fois, tout cela devrait être mis en œuvre au travers du dialogue social.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cette remarque nous renvoie au modèle allemand qui, s'il n'est pas parfait, est intéressant à examiner. Le pays a connu l'agenda Schröder, puis la situation s'est améliorée, grâce, aussi, à l'écart creusé avec les autres pays européens, et l'Allemagne commence maintenant à utiliser le potentiel dégagé pour augmenter les salaires. Ce qui est exceptionnel, c'est que tout cela se fait par le dialogue et la négociation.

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – Mais la logique est bien d'abord l'emploi, ensuite les salaires !

Il est un autre point fondamental, que j'ai peut-être insuffisamment mis en avant : l'articulation entre la compétitivité qualité et la compétitivité coût.

Les acteurs du monde syndical voudraient beaucoup de compétitivité qualité, mais celle-ci ne se décrète pas. La compétitivité coût, quant à elle, est plus facile à mettre en œuvre, mais moins porteuse à long terme, particulièrement pour le modèle social. C'est pourquoi je crois au dialogue social et, notamment, à la présence des salariés dans les conseils d'administration : c'est par ce biais qu'il sera possible d'articuler ces deux notions.

Il faut parvenir à créer du lien ! Dans un monde systémique et global, notre culture ne peut plus se fonder sur la séparation ! Il faut donc expérimenter, se faire confiance et se donner de la marge.

M. Éric Doligé. – Lors d'une audition précédente, un économiste a souligné que le taux de chômage en France est toujours demeuré élevé. Vous avez évoqué les travaux autour de l'État stratège. Celui-ci peut-il vraiment avoir une stratégie dans un environnement européen aussi varié ? Va-t-on toujours s'en tenir à une stratégie nationale, qui, au demeurant, est en retard par rapport aux stratégies d'autres pays européens ?

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – La dimension nationale joue fortement, car des écarts très importants sont constatés dans les taux de chômage des différents États de la zone euro qui s'étaisent de 5 à 25 %. L'Europe, d'après moi, pourrait davantage aider les États à tendre vers l'optimum.

Mais vous évoquez un problème propre à la France : effectivement, notre taux de chômage n'est jamais descendu en dessous de 7,8 %, environ. Il n'y a aucune fatalité à cela, c'est une question de mobilisation et d'organisation !

La France est un pays qui se désespère. Mais quand, désespérée, elle se met vraiment au travail, elle réalise des performances extraordinaires. On a longtemps cru qu'elle était condamnée à l'inflation ; elle connaît aujourd'hui une remarquable stabilité des prix. On a longtemps cru qu'elle était un pays fermé sur l'extérieur ; la voilà ouverte, même trop ouverte pour certains !

Il en va de même pour le chômage : le jour où nous voudrons nous atteler à la tâche, en étant disposés à payer le prix, la situation changera.

Mais nous parlons beaucoup de chômage, sans vraiment vouloir passer à l'action.

Ainsi, le débat qu'appelle la loi actuellement à l'examen devrait être de savoir si celle-ci est favorable, ou non, à l'emploi. Or ce point est peu discuté.

Ainsi, par exemple, l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2013 prévoyait déjà d'importantes possibilités de dérogation pour les entreprises en difficultés, mais la CFDT avait dû, pour le « vendre », insister sur la couverture santé pour tous. Comme si créer de l'emploi n'était pas un motif suffisant pour accepter certaines concessions !

Autre problème de cohérence, que je n'ai pas évoqué, c'est normalement par la grève et le rapport de force que l'on se protège des patrons « méchants ». Or la faiblesse du syndicalisme français nous conduit à rechercher une protection par la réglementation.

Mme Patricia Schillinger. – Ne pensez-vous pas qu'une révision de la formation, notamment de son organisation sur les territoires, n'induirait pas, à terme, d'autres orientations en matière de chômage ?

M. Jean-Baptiste de Foucauld. – Sans être un spécialiste de ces sujets, je le crois volontiers. La question de la formation figure certainement parmi les problématiques structurelles ayant une influence sur le chômage.

La réorientation des demandeurs d'emploi, par exemple, est souvent mal traitée. De manière générale, leur accès à la formation constitue un problème complexe et Pôle emploi dispose de très peu de moyens.

L'apprentissage, quant à lui, oblige le système d'information à s'orienter vers les emplois disponibles, tout en créant l'habitude, chez les employeurs, de faire travailler des personnes non directement opérationnelles. Il a donc un impact à long terme.

La séance est levée à 17 h 25.

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE
L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES
RÉFUGIÉS**

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de Mme Catherine Teitgen-Colly, membre de la commission
nationale consultative des droits de l'homme (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de M. David Skuli, directeur central et M. Serge Galloni,
commissaire divisionnaire, de la police aux frontières du ministère de
l'intérieur (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR L'INTÉRÊT ET LES FORMES POSSIBLES DE MISE EN PLACE D'UN REVENU DE BASE EN FRANCE

Jeudi 9 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Audition de M. Marc de Basquiat, président de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (Aire)

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Nous accueillons pour notre première audition M. Marc de Basquiat, président de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (Aire).

Le président et le rapporteur de cette mission sont tous deux originaires du Pas-de-Calais et vous avez devant vous un contremaître de la social-démocratie et un libéral-social : vous êtes en terrain pacifié pour débattre avec nous. Comme le disait Einstein, « une idée, vous savez, c'est si rare ! ». Nous tenons une idée rare, le revenu de base. Les Suisses ont dit non au revenu d'existence pour tous et la Fondation Jean Jaurès a publié des chiffres qui devraient exclure *a priori* tout débat, mais les idées existent dans la République française, la plus sociale des pays avancés. Que signifie un revenu d'existence pour toutes et tous, un revenu de base, universel, inconditionnel ? Dans notre monarchie élective, il pourrait réanimer la question sociale. Nous espérons que vous interviendrez avec la même passion et la même pédagogie qui caractérisent vos écrits !

M. Marc de Basquiat, président de l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (Aire). – Je suis très honoré d'être la première personne auditionnée par votre mission d'information. Peut-être aurait-il fallu que vous eussiez d'abord une présentation plus philosophique, la mienne sera surtout technique.

Si le revenu de base peut sembler une question simple, il soulève des questions d'une redoutable complexité.

L'Aire a été créée il y a 27 ans par l'académicien Henri Guittton et le professeur Yoland Bresson, auquel j'ai succédé à son décès en 2014. Elle rassemble une grande diversité d'experts et de représentants de la société civile : l'ancien ministre Lionel Stoleru, le sociologue Alain Caillé, fondateur de la *Revue du MAUSS*, le philosophe Jean-Marc Ferry, auteur en 1995 de l'*Allocation universelle - Pour un revenu de citoyenneté*, l'économiste Claude Gamel, le père Louis-Marie Guittton, responsable de l'Observatoire socio-politique du diocèse de Fréjus-Toulon, l'ancien grand-maître du Grand-Orient de France Guy Arcizet, le responsable d'ATD-Quart Monde de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » Patrick Valentin, l'entrepreneur Michel Meunier, ancien président du Centre des jeunes dirigeants (CJD), entre autres.

Je suis ingénieur, directeur de projets et de transformation dans un grand groupe français, et depuis 2011 titulaire d'un doctorat en économie sur le financement d'une allocation universelle en France. La même année, j'ai travaillé avec le CJD sur les propositions « Objectif Oïkos », que vous connaissez bien. La première proposition était une

allocation universelle de 400 euros par mois. En 2012 et 2013, j'ai participé à la création du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB), espace militant, rassemblant toutes les sensibilités philosophiques et politiques dans des actions de terrain. Je suis membre du réseau international *Basic Income Earth Network (BIEN)*. En 2014, j'ai publié le rapport *Liber, un revenu de liberté pour tous*, en partenariat avec le *think tank* Génération libre, de Gaspard Koenig. Ce rapport explique pédagogiquement et concrètement le revenu d'existence, et plus techniquement comment la fonction redistributive actuelle de notre pays peut être optimisée.

Au sein de l'Aire, nous partageons quelques convictions fortes : dans tous les pays, le niveau du revenu d'existence dépend du niveau de développement collectif du pays – ou capital collectif accumulé : le multimilliardaire Warren Buffet reconnaît ainsi qu'il n'aurait pas réussi de la même manière s'il était né au Bangladesh.

Selon Yoland Bresson, le niveau de revenu provenant de ce capital commun en France correspondrait à un budget de 14 % du PIB. Selon lui, « l'économie risquerait de se venger » si le montant fixé est trop élevé. Le revenu de solidarité active (RSA), principale prestation de garantie du revenu en France, peut servir de repère minimal du revenu d'existence : 461 euros par mois pour une personne seule – une fois déduit le forfait logement ; multiplié par 50 millions d'adultes et un budget moindre pour les mineurs, on arrive à 15 % du PIB.

Chacun cherche à se réaliser et à contribuer à la vie de sa communauté ; le travail, s'il est choisi en lien avec ses aspirations profondes, est un formidable moyen d'épanouissement. La perception du revenu ne doit pas être un obstacle au fait de travailler – ce qui est le cas aujourd'hui. Le revenu d'existence serait un peu plus favorable que le RSA actuel mais il ne découragerait pas à chercher du travail ni à payer l'impôt.

Dans une logique émancipatrice de liberté réelle pour chacun d'un choix de vie rationnel, le revenu d'existence est individuel. La théorie des échelles d'équivalence estime qu'un couple – marié, pacsé ou concubin – ne reçoit que 1,43 fois le RSA d'une personne seule. On ajoute alors 200 euros au titre du RSA. Mais ce dispositif génère contrôles et stratégies de dissimulation d'une vie commune ; ce n'est pas à l'honneur de notre République. Laissons la liberté aux citoyens de s'associer et d'optimiser leur existence selon ce qui fait sens pour eux.

Depuis toujours, le débat sur le revenu d'existence se centre sur la somme d'argent distribuée, alors que l'enjeu majeur serait de savoir d'où vient l'argent. Ce sujet est en réalité une réforme fiscale. Le revenu d'existence n'est qu'un socle : on conserve le système de santé, les aides au logement, les retraites, l'assurance chômage, les aides relatives au handicap ou à la dépendance. Le rapport de la Fondation Jean Jaurès ou les propos de certains ultralibéraux qui proposent de démanteler la protection sociale sont pour nous irrecevables.

Dans notre système socio-fiscal actuel, nous avons trois logiques totalement distinctes : des prestations universelles financées par l'impôt – santé, éducation, police, justice... – le revenu d'existence est de même nature ; des assurances sociales comme les prestations retraite, l'assurance chômage et la prévoyance, dont le montant dépend des cotisations ; des prestations de solidarité ciblées, comme le logement, le handicap. Ne mélangeons pas les trois catégories.

Pour modéliser les effets du revenu d'existence que nous proposons, nous avons réalisé un nuage issu d'une micro-simulation de 450 000 familles, développée par Thomas Piketty : c'est le schéma qui est actuellement projeté.

Actuellement, selon la taille de la famille, les mécanismes à l'œuvre diffèrent, avec une fonction de redistribution implicite, dont les Français sont peu conscients. La moyenne du nuage s'approche d'une ligne droite ; tous les mécanismes de redistribution se compensent plus ou moins : certains acteurs sont davantage contributeurs, d'autres bénéficiaires. On constate néanmoins que les jeunes sont systématiquement moins aidés que les autres.

Nous avons donc imaginé une représentation graphique plus simple, formalisant un système redistributif avec des regroupements par orientation, avec une courbe unique par configuration familiale. La progressivité de la redistribution est calée sur le système actuel, tout en éliminant les incohérences et les iniquités. Avec notre système, les montants sont à peine supérieurs pour une personne seule, mais, du fait de l'individualisation, ont un effet de gain assez marqué dans une configuration familiale plus large. Les aides au logement demeurent, même si on pourrait les améliorer et s'ajoutent au revenu d'existence. Si l'on compare les résultats obtenus au regard du seuil de pauvreté, l'on s'aperçoit que les montants proposés restent inférieurs à ce seuil de pauvreté, ce qui reste dans la continuité du système actuel. Certes, la loi pourrait augmenter le niveau pour que chacun arrive au seuil de pauvreté, mais c'est un autre débat ; en tant que centre d'expertise, l'Aire ne se positionne pas sur le niveau mais sur la méthode.

Une fois le mécanisme mis en place, tous les revenus sont traités à l'identique, quel que soit le type de contrat de travail. Le moindre revenu est éligible à des prélèvements – les mêmes pour tous – réalisés sur le compte fiscal « impots.gouv.fr », abondé chaque mois d'un montant de revenu d'existence mensuel, sorte de crédit d'impôt, venant en déduction de l'impôt. Chaque mois, selon son niveau d'activité, la personne recevra donc un complément de revenu ou devra s'acquitter d'un impôt. Cette dynamique automatique, simple, devra être complétée par une fiscalité annuelle complémentaire, qui peut prendre différentes formes, sur la pertinence desquelles nous ne nous prononçons pas : surtaxe sur les hauts revenus, fiscalité sur le patrimoine, TVA…

Grâce à un revenu d'existence fixé à 470 euros pour les adultes, 200 euros pour les enfants de moins de 14 ans et 270 euros pour les enfants de 14 à 18 ans, et cette mécanique fiscale automatique, on peut remplacer de nombreux mécanismes incorporant de la redistribution. On les synthétise pour en faire un mécanisme compréhensible, automatique et équitable.

Quelles mesures pourrait-on à terme supprimer ou simplifier, sachant que toutes peuvent être discutées ? Vous avez devant vous un tableau simplifié sur le bouclage budgétaire avec cinq étapes possibles pour instaurer un revenu d'existence.

Première étape : plusieurs prestations sociales sont financées par les revenus du travail, comme pour la santé, ce qui introduit un biais important dans le système redistributif : les retraités et les revenus financiers y contribuent assez peu. Nous pourrions donc basculer le maximum de ces cotisations non contributives vers un prélèvement fiscal sur une assiette très large de type CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale). Cette réforme peut être engagée immédiatement et indépendamment du reste, car elle suit sa logique et a ses difficultés propres. Cette étape assainit le système redistributif.

Deuxième étape : la politique familiale rassemble un ensemble de dispositifs, de transferts monétaires via les familles en fonction du nombre, de l'âge des enfants, des revenus et du statut marital des parents. Notre réforme remplacerait huit dispositifs par une allocation forfaitaire par enfant dès le premier enfant, variable avec l'âge. Ces allocations de 200 euros pour un enfant de moins de 14 ans et de 270 euros pour un jeune de 14 à 18 ans seraient financées par un prélèvement de type CRDS de 3 % environ.

La réforme des minimas sociaux, proposée par le troisième scénario du rapport du député Christophe Sirugue présenté le 18 avril dernier, crée une « couverture socle commune », éventuellement complétée par des compléments de soutien pour les personnes âgées ou handicapées ou en insertion, avec une logique de droits et devoirs. Cette couverture socle est un élément constitutif, par nature, du revenu d'existence, qu'il remplacera à terme. On remplacera alors cette couverture socle, mécanisme social, en dispositif fiscal.

L'impôt sur le revenu, dans sa forme actuelle, est le premier outil redistributif du système fiscal français, puisqu'il réalise des transferts verticaux ou horizontaux, ponctuels, au gré des multiples niches fiscales. Mais, alors que les minima sociaux et autres prestations sociales réalisent des transferts vers les plus modestes, l'outil fiscal poursuit cette mission entre les classes moyennes et les plus aisées. Nous réaliserons un *reengineering* de cet ensemble de règles complexes, qui génère de nombreuses frustrations et tentatives de fraude.

La couverture socle commune, créée par le troisième scénario du rapport Sirugue, pourra évoluer vers une forme fiscale, sous forme d'un crédit d'impôt mensuel, accordé sous condition de ressources. Le quotient conjugal, qui réduit parfois largement d'impôt des couples dont les revenus sont très différents, serait avantageusement remplacé par une individualisation simultanée de l'impôt et des prestations. Ainsi, un conjoint sans aucun revenu pourrait demander à recevoir la couverture socle commune fiscale tandis que l'autre acquitterait un impôt en fonction de ses revenus : plutôt qu'instaurer un quotient conjugal avec des effets compliqués et parfois inéquitables, on pourrait donner le RSA au conjoint sans revenu, par une complète individualisation.

Nous instaurons donc un impôt universel de redistribution du revenu, où chacun contribue à environ 21 % de ses revenus, dès leur perception, diminué du crédit d'impôt mensuel de 470 euros. En contributions nettes, cela coûterait donc 293 milliards d'euros, ce qui est un chiffre colossal ! Mais notre micro-simulation calcule si chaque famille est bénéficiaire ou contributrice nette : il en résulte que le total des contributions nettes – et donc des bénéfices nets – s'élèverait en réalité à 110 milliards d'euros, et non à 293 milliards d'euros.

Le dispositif proposé est simple, sous forme d'un crédit d'impôt individuel et mensuel, conjugué à un impôt proportionnel et à un autre impôt dont la forme reste à définir. La complexité vient davantage du démontage des nombreux systèmes redistributifs actuels. Selon les économistes, l'effet revenu du RSA est très limité. Peu de personnes choisissent volontairement cette frugalité. A l'inverse, l'élimination de tous les effets de seuil actuels abaisse considérablement l'effet de substitution. Le travail paie ; cela devient évident pour tous. Cette proposition, d'un point de vue microéconomique, incite fortement à travailler, même à temps très partiel.

Pour répondre à la crainte d'un afflux d'immigration dû à l'effet d'aubaine, nous proposons de conserver les règles prévues pour le RSA, qui ne peut être octroyé qu'à des personnes justifiant de cinq ans de résidence régulière en France.

Les gagnants et les perdants sont induits par la disparition des dispositifs redistributifs actuels, parfois implicites : ainsi, les retraités contribuent peu au financement de la protection sociale, tandis que les parents modestes d'un seul enfant sont très peu aidés. Certains effets sont intrinsèques au dispositif – les couples à bas revenus sont structurellement gagnants à une prestation individualisée – d'autres dépendent du choix de la fiscalité complémentaire. Actuellement, certains bénéficient d'un système social généreux, d'autres non. Sa complexité incite chacun à suspecter son voisin de profiter du système. Le pari de la transparence et de l'universalité des règles fiscales et sociales est à la base du consentement à l'impôt. On contribue plus volontiers à un programme compréhensible qu'à un « machin » flou qu'on suspecte d'alimenter des avantages particuliers dont on est exclu.

L'intérêt transpartisan d'un revenu de base est réel ; il est techniquement possible ; votre assemblée montre qu'un consensus est possible sur des enjeux fondamentaux. L'Aire espère que votre mission demandera à l'unanimité, au prochain Gouvernement, de mettre en place dès le début du quinquennat les premières étapes menant à l'instauration effective d'un revenu d'existence en France.

M. Alain Vasselle. – Qui ne demande rien n'a rien !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci de cet exposé très complet.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Merci de cet exposé très intéressant. La première partie, très pédagogique et dialectique, esquisse une traçabilité de la question sociale. La deuxième partie est héroïque ; imaginons un candidat à la présidentielle qui exposerait la complexité fiscale et la façon d'en venir à bout : on peut lui prédire un score entre 0,5 et 0,6 % des voix...

Allons au fond de la traçabilité sociale. L'avenir fiscal du pays est une autre chose, aucun de nos concitoyens ne peut nous suivre si nous croisons les problèmes sans les maîtriser. Vous avez beaucoup travaillé ; Christophe Sirugue esquisse des pistes ; les présidents de conseils départementaux ici présents, artisans de la politique sociale de notre pays, connaissent exactement la nécessité et la difficulté de la mise en œuvre. Vous aviez bien signalé, en évoquant les gagnants et les perdants, que nous sommes un pays qui renouvelle les générations. L'optimisme fondamental de la Nation est là, à condition que ces générations s'insèrent correctement dans la société.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Selon vous, le travail paie ; je l'espère bien, sinon nous n'aurions pas de rentrées fiscales ! Vous n'avez pas totalement résolu le problème des recettes. J'ai apprécié votre démonstration complète et fouillée. Cela me rappelle le projet Oïkos développé par le CJD il y a quelques années. Ce sont des projets complets, remettant en cause certains fondements du système redistributif actuel.

Comme le dit M. Percheron, il serait difficile à présenter à nos concitoyens. Tous les hommes politiques voudraient simplifier le système, car certaines personnes n'ont pas accès aux prestations auxquelles elles ont droit, comme la couverture maladie universelle complémentaire, faute d'information ou par peur d'être stigmatisés.

M. Alain Vasselle. – Ce n'est pas pour rien que nous avons choisi comme président le rapporteur général de la loi de financement de la sécurité sociale, M. Vanlerenberghe, qui se sentira très inspiré pour des propositions sur les cotisations ou la fiscalité pour la prochaine loi de financement pour 2017 ! Lorsque le RSA a été instauré grâce

à Martin Hirsch, perdurait la question récurrente des droits connexes accompagnant le RSA, octroyés non pas en fonction des revenus des bénéficiaires mais de leur statut, ouvrant à certains avantages financiers ou fiscaux. Avez-vous analysé le fait qu'un revenu minimum garanti puisse dépasser un SMIC ?

Avez-vous réalisé des études comparatives avec d'autres pays ? En tant qu'ancien rapporteur général des lois de financement de la sécurité sociale, j'ai pu constater, au Danemark ou aux Pays-Bas, que l'équivalent d'un revenu minimum était deux à trois fois supérieur au RSA, mais qu'il était soumis à la fiscalité qui s'appliquait à tous les citoyens, quel que soit leur statut. Ce revenu net était comparable au RSA français.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesurons la faisabilité du dispositif qui nous est présenté. Pour certains, il est provocateur ; pour d'autres, il est révolutionnaire ; pour d'autres encore, il est intéressant. Mais il n'a jamais débouché sur des initiatives d'un Gouvernement, qu'il soit de droite ou de gauche.

M. Jean Desessard. – Compte tenu de l'importance de cette réforme révolutionnaire, y-a-t-il des mesures transitoires pour aider les citoyens à se familiariser avec le processus, pour prouver sa crédibilité ? Monsieur le rapporteur, lorsque vous dites que c'est héroïque, vous donnez déjà un sens très critique au rapport. Si l'on veut analyser ce financement, il faut imaginer qu'il est possible...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous serons objectifs, rassurez-vous !

M. Dominique de Legge. – Quelle est la différence entre le dispositif proposé et l'impôt négatif ? Le dispositif d'allocations logement, auquel vous ne touchez pas, donne-t-il satisfaction ? *Quid* de la branche famille, puisque le gros de la réforme la concerne ?

M. Marc de Basquiat. – J'accepterais volontiers d'être un héros, mais ce qui est héroïque, c'est plutôt de s'y retrouver dans le maquis de notre système redistributif actuel – alors qu'en démocratie, il faut que les citoyens comprennent les règles qui les concernent : nous en sommes très loin, je le dis après avoir consacré plusieurs années au sujet, où j'ai utilisé des outils complexes de micro-simulation – que j'ai empruntés à Thomas Piketty – pour parvenir enfin à une vue d'ensemble que nos concitoyens n'ont pas dans la vie quotidienne, ce qui pose un problème de démocratie.

Le financement du revenu de base ne serait pas assuré ? Le problème est politique. Ma démarche a surtout consisté à évaluer l'enveloppe nécessaire et je suis parvenu à 53 milliards d'euros ; le choix des modalités ne m'appartient évidemment pas, le débat est politique, mais les options existent : ces 53 milliards d'euros, on les obtient par exemple en élevant raisonnablement l'impôt sur les revenus supérieurs à 100 000 euros annuels, ou encore en instaurant un prélèvement de 0,5 point sur le patrimoine. Quoiqu'il en soit, l'impôt actuel sur le revenu est devenu si incompréhensible qu'il ne peut plus être défendu en l'état, rationnellement, et c'est encore un problème pour notre démocratie.

Quid, ensuite, des droits connexes au RSA ? Il y a déjà longtemps que la recherche académique établit que même si le travail ne paie plus – c'est-à-dire même quand la différence de revenu est très faible avec des revenus d'aide sociale – le travail reste préféré parce qu'il représente un statut, un levier d'intégration sociale. Et si la Finlande est sur le

point d'essayer le revenu universel, c'est aussi que la grande générosité du système redistributif désincite à travailler.

Quelle transition entre notre système actuel et le revenu de base ? Techniquement, la réforme est moins complexe qu'il y paraît. La politique familiale pourrait être revue en une mandature, en commençant par huit grandes mesures redistributives – en particulier le quotient familial, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et le complément de RSA, pour aller vers un forfait par enfant et un avantage dès le premier enfant. Le débat porte sur des questions de fond : tenons-nous toujours à la « prime » à partir du troisième enfant ? Ce n'est pas à l'expert de répondre, son rôle est de fournir au débat des analyses précises. D'autres pistes existent que la forfaitisation, notamment le troisième scénario du rapport Sirugue ; il faut les verser au débat.

Quelle réforme de l'IRPP ? Je crois qu'en l'état actuel, le quotient conjugal est une anomalie importante qui pose un réel problème d'équité : l'avantage qu'il procure peut aller jusqu'à 24 000 euros par an pour un foyer fiscal, ce qui est considérable. L'administration fiscale a bien identifié ce problème, reste que c'est un sujet politique des plus délicats...

Quid de l'impôt négatif ? L'idée, qui a connu son heure de gloire dans les années 1960 avec Milton Fridman, fait peur en France parce qu'on l'associe avec la prime pour l'emploi, laquelle a le fort inconvénient d'être versée largement après la situation sociale qu'elle entend corriger. C'est un outil qui peut être utile, mais je parlerais plutôt de crédit d'impôt, à mensualiser pour qu'il soit au plus près de la situation vécue.

Les allocations logement, enfin, sont-elles satisfaisantes ? À l'évidence non, l'APL nourrit l'inflation du prix des logements; quant à forfaitiser les 17 milliards d'euros qu'elle représente, je crois que ce serait la diluer trop pour en espérer un effet véritable.

M. Yannick Vaugrenard. – En cette première réunion de notre mission, il serait utile de s'accorder sur le constat. On dit que la France a la meilleure protection sociale au monde, mais est-ce le cas quand 8,5 millions de nos compatriotes vivent sous le seuil de pauvreté – dont un enfant sur cinq en moyenne nationale, et un enfant sur deux en zone urbaine sensible ? Notre système est-il vraiment performant alors qu'il laisse quasiment entier le déterminisme social qui fait qu'en France, on hérite encore de la pauvreté ?

Il suffit de faire ces constats pour mesurer qu'en fait, nous avons besoin de plus de solidarité, de fraternité, et que cela passe nécessairement par une meilleure répartition des revenus et du patrimoine.

On entend dire, ensuite, que tous les revenus devraient être soumis à l'impôt; mais n'est-ce pas déjà le cas avec la TVA, qui frappe davantage les plus pauvres puisqu'elle n'a rien de proportionnel ?

Il faut, enfin, prendre en compte le fait que, contrairement à la révolution industrielle, la révolution numérique ne créera pas davantage d'emplois qu'elle en supprimera, parce qu'elle allège considérablement l'administration de l'économie dans son ensemble. Dès lors, un certain nombre de nos concitoyens, quelles que soient leurs qualités, leurs compétences, ne trouveront pas de travail, parce qu'il n'y aura pas d'emploi pour tous ; cela pose la question de la citoyenneté elle-même, de l'égalité – et c'est ici que le revenu de

base trouve toute sa place. Il nous appartient, en tant que responsables politiques, avec humilité, d'ouvrir le débat sur ces questions qui, je crois, seront celles des décennies à venir.

M. Yves Rome. – Nous sommes dans une période disruptive, où nous vivons la fin d'un monde sans voir encore quel sera le prochain. Les questions de l'emploi pour tous et du revenu de base sont liées, le débat récent sur le financement du RSA en témoigne.

Vos réflexions sur notre système redistributif sont de bon sens, mais le revenu de base est-il pour autant faisable, et comment le financer ? Je me vois mal, comme président de conseil départemental, annoncer à quelque deux mille agents de mon département – si je compte tous ceux qui accompagnent les populations en difficulté – que demain, grâce à l'administration numérisée et le revenu de base, ils n'auront plus à exercer leurs tâches. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, comment expliquez-vous l'échec du RSA sur le volet du retour à l'activité ?

Mme Patricia Schillinger. – Ne se résigne-t-on pas excessivement en disant qu'une partie de nos concitoyens ne trouvera pas d'emploi quoiqu'on fasse ? N'est-ce pas se débarrasser de ceux qu'on qualifie « d'inutiles » ? Comment, ensuite, le revenu de base peut-il fonctionner durablement ? Quels effets produit-il dans le temps ? Enfin, comment assurer les périodes de rupture, comme le congé parental : ne risque-t-on pas d'ajouter de l'inégalité dans ces situations ?

M. René Danesi. – L'idée que la révolution technologique changera tout me laisse sceptique : le numérique va changer beaucoup de choses, mais de là à remettre en cause l'ensemble de notre protection sociale, j'en doute. Quant à la nécessité de réformer notre système de protection sociale, ses dysfonctionnements suffisent à la justifier. Avons-nous la meilleure protection sociale au monde ? La plus coûteuse, en tout cas, et des marges d'amélioration existent, en lien avec la réforme de notre système fiscal.

Vous dites que les gens continuent et continueront à travailler pour le statut social; mais les générations changent et bien des jeunes pensent désormais qu'on ne vit pas pour travailler et qu'il vaut mieux se débrouiller sans travailler. La valeur travail change, celle de solidarité aussi – et je crois que si nous étions solidaires dans nos villages, c'est aussi parce que nous n'avions pas d'autre choix, c'était dans l'intérêt de chacun. Ce n'est plus guère le cas aujourd'hui, avec tous les outils qui sont à notre disposition pour vivre égoïstement... Vous parlez de désincitation au travail dans les pays d'Europe du nord, mais je crois qu'elle existe ici aussi.

Enfin, il faut bien avoir conscience que les fondements de la politique familiale vont au-delà de ce qui peut justifier le revenu d'existence : si la politique familiale est constante depuis 1945, si aucun gouvernement n'a remis en cause depuis lors la « prime » au troisième enfant, c'est parce que la France a voulu que les générations se renouvellent; l'Allemagne, qui n'a pas fait ce choix, doit aujourd'hui faire venir des immigrés par millions, avec comme résultat que la société allemande se désintègre. Il y a donc des choix collectifs, qui prennent parfois sur l'intérêt individuel et qui montrent qu'une société, ce n'est pas seulement la somme des individus qui la composent...

Mme Christine Prunaud. – Une première chose sur le revenu de base, c'est de s'accorder sur son étendue : doit-il bénéficier à tous les membres de la société, comme je le

souhaite personnellement ? Cela fait débat, y compris dans mon groupe politique et il suffit de voir que l'allocation aux jeunes de 18-25 ans n'a pas été retenue par la gauche dans la campagne de 2012, pour mesurer le chemin qu'il reste à parcourir... Il faut parvenir, ensuite, à financer un tel revenu de base sans faire reculer notre protection sociale; nous avons été suffisamment échaudés par de prétendues « simplifications » qui se traduisent par de véritables reculs...

Les jeunes ne voudraient plus travailler ? Le travail ne paierait plus ? Je suis surprise d'entendre ici de tels arguments, parce que la réalité, c'est qu'un nombre toujours plus grand de jeunes ne trouvent plus de travail, c'est qu'ils ne sont plus bien formés pour travailler. Les jeunes préféreraient se « débrouiller », frauder ici ou là ? Je ne m'attendais pas à entendre ici l'antienne contre les « abus à la protection sociale », parce que s'il faut parler des abus, parlons aussi de la fraude fiscale – dont les montants sont autrement importants et qui, s'ils étaient évités ou récupérés, suffiraient à financer le revenu de base...

Enfin, je serais favorable à une allocation dès le premier enfant plutôt que de concentrer les moyens de la politique familiale à partir du troisième enfant. Quant à dire que l'Allemagne, parce qu'elle n'a pas notre politique familiale, devrait importer des immigrés par millions alors que des réfugiés qui se pressent en Europe fuient la guerre, je crois que le drame humain auquel nous assistons mérite qu'on choisisse d'autres termes pour en parler...

M. René Danesi. – Si, au cours de nos travaux, l'on ne peut plus dire ce que l'on pense, autant ne pas venir du tout !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Dont acte.

M. Marc de Basquiat. – Les nouvelles technologies ne sont pas la source de mon engagement pour le revenu de base, mais elles me paraissent en renforcer nettement les arguments et son urgence.

L'accompagnement social restera nécessaire en tout état de cause. Les services sociaux ne sont pas de simples guichets qui délivrent des allocations. Les travailleurs sociaux se plaignent suffisamment de n'avoir plus assez de temps pour gérer l'humain. Le revenu de base leur ôtera un travail administratif qui leur pèse aujourd'hui et le travail social en sera renforcé.

Le revenu de base, ensuite, est tout à fait compatible avec les règles actuelles du congé parental : nul risque qu'il constitue un facteur d'inégalité.

Nous connaissons mal, en France, la politique familiale allemande : il faut savoir – une étude comparative de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) le démontrait il y a déjà de nombreuses années – que l'Allemagne dépense davantage que la France pour ses enfants, et que nous sommes nous-mêmes dans la moyenne européenne : notre système est moins généreux qu'on le croit et il est le seul à ne pas donner à partir du premier enfant. De fait, la « prime » au troisième enfant, qui n'a pas été remise en cause depuis 1945, a été inventée à une période où l'accent était mis sur le renouvellement des générations après la guerre, mais est-elle encore adaptée à notre société ? Quant au différentiel avec l'Allemagne, les spécialistes l'expliquent moins par des raisons d'allocation que par des raisons culturelles, par exemple le fait que les femmes s'arrêtent bien davantage de travailler quand elles ont des enfants, et par un moindre équipement en crèches.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci pour toutes ces précisions. Nous poursuivrons nos auditions à 16h15 avec le Mouvement français pour le revenu de base (MFRB).

La réunion est levée à 15 heures.

Audition de M. Jean-Éric Hyafil du Mouvement français pour un revenu de base (MFRB)

La réunion est ouverte à 16 h 15.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Notre mission commune d'information sur la mise en place d'un revenu de base en France qui débute ses travaux aujourd'hui est heureuse, pour cette seconde audition, d'accueillir M. Jean-Eric Hyafil, qui représente le Mouvement français pour un revenu de base (MFRB).

Quelle est la définition que vous entendez mettre derrière ce mot et comment voyez-vous la mise en œuvre d'un tel projet ? Quel est par ailleurs le budget que vous souhaitez consacrer à cette démarche ? En tant que politiques responsables, nous souhaitons obtenir le plus d'information possible sur ce dispositif. Je vous passe ainsi la parole.

M. Jean-Éric Hyafil. – Merci, Monsieur le Président. À titre liminaire, je tiens à votre disposition divers supports documentaires, parmi lesquels la contribution que notre mouvement a remise à M. Christophe Sirugue, dans le cadre de son rapport sur la réforme des minimas sociaux dans le cadre de la mission que lui a confié le Premier ministre.

Tout d'abord, le MFRB, fondé en 2013, se veut transpartisan. Il réunit un millier de membres dans 65 groupes locaux et accueille tous les partisans de ce revenu à la condition qu'ils en respectent la charte. Nous avons organisé deux universités d'été et comptons sur votre présence lors de notre troisième université d'été qui aura lieu le 16 juillet prochain à Villeneuve-sur-Lot. Nous sommes également à l'origine de divers événements, comme un colloque dans la Haute assemblée l'année dernière et à l'Ambassade de Finlande. Notre mouvement publie également un journal ainsi que des revues pédagogiques. Notre site internet est considéré comme la référence francophone sur ce revenu de base et 28 000 personnes nous suivent sur Facebook. Enfin, nous finalisons actuellement la rédaction d'un livre blanc en deux volumes qui sera disponible à la fin juin 2016.

Le revenu de base est un droit inaliénable, inconditionnel, cumulable avec d'autres revenus, distribué par une communauté politique à tous ses membres de la naissance à la mort, sur une base individuelle, sans contrôle ni condition de ressources, ni exigence de contrepartie. Le montant de ce revenu est ajusté démocratiquement, car le MFRB ne se positionne ni sur un montant précis ni sur une piste de financement spécifique.

Notre charte précise également que l'instauration d'un revenu de base ne doit pas remettre en cause le système public d'assurance sociale, mais compléter et améliorer la protection sociale existante. Ce revenu n'a donc pas vocation à remplacer les retraites, l'assurance chômage ou l'assurance maladie.

Je présenterai ici un revenu de base du montant du RSA qui ne remplace que celui-ci et la prime d'activité. Nous ne touchons nullement aux allocations et autres prestations. J'ai ainsi choisi ce montant pour des raisons pédagogiques.

Pourquoi un revenu de base ? Je rappellerai le contexte de cette proposition marqué par la puissante vague d'automatisation et de numérisation des emplois, vectrice d'une hausse des inégalités de revenus et conduisant à une fragilisation de l'emploi classique protégé par l'assurance chômage. Tous les emplois de la classe moyenne sont ainsi menacés. Ce contexte est également marqué par une fragilisation du salariat, comme en témoignent le phénomène dit d'« ubérisation », la montée du travail indépendant et la hausse des emplois précaires. Enfin, on observe depuis ces dernières années la hausse du mal-être au travail, qui peut conduire à une perte de sens pour ceux qui l'exercent. Il serait paradoxal qu'un tel progrès technique – la numérisation des emplois – génère autant de menaces et conduise à un recul social. L'une des idées de ce revenu de base est de transformer ce progrès technique formidable en progrès social, puisqu'avec un revenu de base, les travailleurs disposent d'une meilleure protection sociale, d'une marge d'autonomie accrue pour quitter un emploi qu'ils estiment privé de sens et accéder à un nouvel emploi plus sensé à leurs yeux, même si celui-ci est plus faiblement rémunéré.

Le revenu de base présente également trois grands avantages. D'une part, c'est un dispositif qui sécurise la vie des travailleurs, en permettant la fin du non-recours aux minima sociaux, en garantissant un socle sécurisant pour tous les travailleurs qui ont un revenu variable et en permettant de faire face plus rapidement aux accidents de la vie. D'autre part, ce dispositif incite au travail du fait de sa clarté, comparé au couplage du revenu de solidarité active (RSA) avec la prime d'activité dont la complexité et la dégressivité peuvent dissuader les travailleurs de reprendre une activité. Ainsi, le revenu de base conduit à la disparition du risque de tomber à inactivité et permet d'accroître le différentiel de revenus quand on reprend une activité. Or, reprendre une activité rémunérée tout en disposant d'un revenu de base permet d'accroître ses revenus de manière significative par rapport au seul RSA.

Enfin, le revenu de base est un droit émancipateur et vecteur de richesses. On sort ainsi du discours stigmatisant sur la charité, puisque le RSA est une prestation associée à la pauvreté, pour garantir le droit à l'autonomie qui est assuré à tous les individus, quel que soit leur revenu. Ce supplément d'autonomie bénéficie aux jeunes qui ne sont pas éligibles au RSA ainsi qu'aux couples, et plus particulièrement aux femmes, dont les revenus sont dissymétriques et qui peuvent remédier aux difficultés actuelles du quotient conjugal fiscal. En effet, lorsque le mari dispose de revenus plus conséquents, il acquitte moins d'impôts du fait du quotient conjugal, alors que son épouse, aux revenus moindres, ne peut percevoir le RSA et ne dispose, par conséquent, d'aucune marge d'autonomie financière. Le fait que chaque membre du couple du couple dispose d'un revenu de base est un vecteur d'autonomie. Le revenu de base est enfin un droit génératrice de confiance et garantit une sorte de filet de sécurité, génératrice de confiance dans l'avenir qui réduit la peur de la dégringolade sociale. Il permet encore de réduire la peur du risque chez les individus qui seront alors plus à même de générer de nouvelles richesses marchandes ou non marchandes.

J'en viens à présent au fonctionnement du revenu de base et à ses effets redistributifs. Pour bien le comprendre, il faut considérer le système redistributif actuel, composé du RSA et de l'impôt sur le revenu (IRPP). Si une personne seule reçoit 500 euros au titre du RSA, le fait d'occuper un emploi de 100 euros occasionne une perte de 38 euros de son RSA, ce mécanisme se réitérant par tranche de cent euros jusqu'à atteindre environ le montant du SMIC. Au-delà du SMIC perçu, la personne ne percevra naturellement plus le

RSA et commencera par acquitter des impôts sur le revenu. Bien que désormais le RSA activité ait été remplacé par la prime d'activité, le dispositif demeure globalement le même. La redistribution assurée par le système actuel peut être remplacée par un revenu de base.

Qu'apporte l'introduction d'un revenu de base ? En percevant déjà celui-ci, toute personne touchant un revenu supplémentaire paiera immédiatement de l'impôt sur le revenu qui sera prélevé à la source. Son revenu ne baissera pas ainsi de 38 euros, voire de moins en fonction des paramètres retenus, mais ceux-ci seront, pour ainsi dire, pris par l'impôt sur le revenu. Il est ainsi possible d'instaurer un revenu de base sans bouleverser les mécanismes actuels de redistribution, ni augmenter les prélèvements des plus aisés. On peut aisément démontrer que le revenu de base, contrairement à ce que prétendent ses détracteurs, peut être mis en œuvre et finançable, à la condition de taxer les premiers euros gagnés.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Pourriez-vous préciser votre propos ? L'impôt sur le revenu intervient-il sur le revenu de base lui-même ou sur le cumul avec les nouveaux revenus lorsqu'on reprend le travail ?

M. Jean-Eric Hyafil. – L'impôt sur le revenu n'intervient que sur les revenus issus du travail, et non sur le revenu de base. Évidemment, plusieurs pistes sont possibles. En effet, une piste est développée dans la contribution du MFRB au rapport Sirugue, dans laquelle le revenu de base est intégré au revenu imposable, mais où la première tranche, qui représente le revenu de base, est exonérée d'impôts afin de maintenir un quotient conjugal. Je ne pense pas devoir développer cette thèse devant vous aujourd'hui, mais pour répondre à votre question, dans ce cas simple le revenu de base est exonéré d'impôt. Évidemment, ce système ne peut fonctionner qu'à la condition d'un mécanisme de prélèvement à la source. Le salarié perçoit ainsi chaque mois de l'État son revenu de base et touche son salaire de son employeur, ce salaire étant net puisque versé après un impôt prélevé à la source. Certains proposent que le revenu de base prenne la forme d'un crédit d'impôt, c'est-à-dire une forme d'impôt négatif soustrait à l'impôt théorique que l'individu doit acquitter. Une telle perspective conduit à une relation bilatérale entre l'impôt et l'État. Or, si cette notion fait débat, je pense que l'impôt négatif n'est pas un revenu de base et qu'il pose plusieurs difficultés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – C'est une notion sémantique ?

M. Jean-Eric Hyafil. – C'est également une notion très technique. L'impôt négatif, relation entre l'État et l'individu, empêche, par ses modalités, le prélèvement de l'impôt à la source. À l'inverse, le revenu de base permet de faciliter le prélèvement à la source. En outre, si l'individu ne perçoit qu'un impôt négatif, il n'a pas conscience de toucher le revenu de base qui perd alors son caractère universel. Il en résulte qu'on continue ainsi à stigmatiser les personnes qui touchent l'impôt négatif. Enfin, tout comme avec le RSA, on ne peut jamais prévoir le montant de l'impôt négatif qui sera perçu, compte tenu du nombre aléatoire des impôts pris en compte dans le calcul. Des décalages peuvent également survenir. En cas d'inactivité, il faut parfois observer un délai avant que ne se mette en route l'impôt négatif. Alors qu'avec le revenu de base, il ne peut y avoir de mois sans revenu.

Examinons maintenant les effets redistributifs du revenu de base. En matière d'autonomie, tout le monde est évidemment gagnant : selon les paramètres choisis et le taux marginal d'imposition sur les premiers euros gagnés, les couples modestes, les 18-24 ans ainsi que les ayant-droits au RSA et les travailleurs pauvres sont les grands bénéficiaires du revenu de base. On peut basculer son financement sur les hauts patrimoines, les paradis fiscaux ou

encore les multinationales, et pas seulement sur les ménages acquittant déjà l'impôt sur le revenu. Une multitude de pistes est possible.

Venons-en au financement. Différentes propositions ont été présentées dans notre contribution au rapport de M. Sirugue, qui seront également développées dans notre prochain livre blanc. En fait, tout dépend du terme que l'on choisit. À long terme, il serait intéressant d'introduire le revenu de base dans le cadre d'une vaste réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais à court terme, il est possible de créer un nouvel impôt qui serait le pendant de la redistribution actuelle du RSA. Aujourd'hui, lorsqu'on gagne 100 euros de salaires, on perd 38 euros de RSA. On pourrait alors créer un impôt à 38 % qui s'appliquerait dès les premiers euros gagnés mais serait plafonné au montant du revenu de base. Il s'agirait ainsi d'un impôt supplémentaire venant s'ajouter à la CSG. Cette proposition n'est certes pas idéale mais, susceptible d'être mise en œuvre à court terme, elle permettrait d'instaurer rapidement un revenu de base.

À long terme, la question de la réforme de l'IRPP amène à s'interroger sur plusieurs points, dont l'avenir des niches fiscales et du quotient conjugal. Nous développons ces points dans notre contribution au rapport de M. Sirugue. Il serait possible de maintenir les niches fiscales dans le nouveau dispositif, à condition d'en réviser le mode de calcul pour qu'elles continuent à représenter les quelque 34 milliards d'euros actuels. On peut également en basculer certaines vers d'autres pistes, comme l'établissement d'un chèque-services, destiné à financer les crèches ou des soins spécifiques aux personnes âgées, par exemple. Une telle démarche permettrait ainsi de rendre ces niches fiscales plus redistributives.

Sur la question du quotient conjugal, faut-il totalement individualiser l'impôt ou le maintenir en l'état ? Je ne développerai pas ce point évoqué également dans notre contribution au rapport de M. Sirugue. On peut par ailleurs diversifier les sources de financement et basculer vers le revenu universel les exonérations de cotisation qui peuvent créer à des trappes à bas salaires et ralentir la progression salariale des personnes au SMIC.

Nous pensons enfin qu'il est possible d'expérimenter le revenu de base dans un département ou une région. Nous invitons votre mission d'information à soutenir cette démarche et à proposer une loi d'expérimentation. Comment y parvenir ? Si la loi n'autorise pas à expérimenter un prélèvement fiscal dérogatoire, on peut néanmoins expérimenter l'allocation d'un revenu de base : l'expérimentation permettra déjà de vérifier les bienfaits du revenu de base par rapport au système actuel de protection sociale qui ne sécurise pas assez les travailleurs disposant de revenus variables. Cette expérimentation du revenu de base permettra ainsi de vérifier qu'il ne dissuade nullement les individus à travailler et à s'investir dans la vie de la cité.

Ainsi, en conclusion, élément structurant d'un discours sur l'autonomie, le revenu de base permet de renouer avec l'idée de progrès. Le revenu de base est applicable dès maintenant et pourrait accompagner la réforme fiscale. Avant de conduire cette réforme à l'échelle nationale, on peut l'expérimenter au niveau local. Nous vous invitons à vous y pencher et vous remercions de votre attention.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je vous remercie de votre présentation et passe à présent la parole au rapporteur, M. Daniel Percheron.

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Monsieur, j'ai écouté avec grande attention votre exposé où l'intelligence de la démonstration était au rendez-vous. Néanmoins, j'ai

beaucoup de mal à comprendre pourquoi, au nom de l'État providence, vous liez cette avancée exceptionnelle à l'impôt sur le revenu qui est l'objet de tous les fantasmes et déséquilibres en France. Je rappelle que 10 % des ménages assurent 70 % de l'impôt et qu'aujourd'hui 57 % des Français ne paient pas cet impôt. Toucher à l'impôt sur le revenu, c'est vraisemblablement être juste, mais c'est jouer avec de la dynamite ! Il me semble donc très aventureux d'aller pour l'instant dans cette direction. La réforme fiscale sera, bien entendu, à l'ordre du jour des prochains débats présidentiels. Se fera-t-elle du fait de l'attention exacerbée portée aux classes moyennes, compte tenu des chiffres que je vous ai communiqués ? La question est vraiment posée.

Par ailleurs, vous avez le mérite de simplifier et de souligner qu'on ne remet pas en cause le système de protection sociale, ce que vous nous disiez déjà dans votre contribution au rapport de notre collègue député Christophe Sirugue. Ce système de mutualisation quasiment unique au monde – retraites, chômage, sécurité sociale et tiers-payant généralisé – tient pour l'instant et on se concentre à partir du RSA sur le revenu de base. Vous donnez des chiffres et des arguments très forts. Mais à la suite des conclusions du dernier rapport de France Stratégie, présidé par Jean Pisani-Ferry, sur la situation de la France en matière d'emplois, une question doit nous obséder : la société française a consacré un tiers de plus de son PIB aux personnes âgées depuis 2000 et diminué en conséquence la part de la jeunesse qui se pose désormais la question de sa place dans la société, notamment du fait du chômage structurel, de la révolution numérique ou de la préservation de certains acquis sociaux. Vous faites bien apparaître que, parmi les grands bénéficiaires de ce revenu, se trouvent la jeunesse et tout particulièrement les 18-25 ans. Ce sont des pistes très fortes pour qui peuvent montrer que le revenu de base – simplifié et éventuellement expérimenté localement – peut être à la portée des courageux politiques qui décideraient d'essuyer les plâtres.

Vous avez également développé un argument ambivalent en nous indiquant que l'on paierait, à un certain moment, un impôt sur le revenu dès le premier centime d'euro perçu. Dans le cadre de notre mission, nous devons avant tout éviter d'être caricaturaux. Il convient d'éviter que la perception du revenu de base se focalise sur le prélèvement de l'impôt à la source. Notre pays n'a jamais été aussi fragile ; nous sommes au cœur de l'État Providence et le pays n'a jamais été aussi lointain de cette réalité. Nous sommes au cœur de la construction européenne et notre pays n'a jamais eu autant de doutes sur les perspectives de son adhésion au projet européen. Le revenu de base est donc un magnifique sujet que nous allons tenter d'approfondir avec la sagesse reconnue du Sénat.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je formulerais deux remarques ainsi qu'une question. Vous nous dites que l'on se dirige vers la disparition de l'emploi en raison de la numérisation et qu'il va nous falloir trouver de solutions. Or, celles que vous préconisez sont des solutions de non-emploi. Pensez-vous que ce que vous préconisez va s'avérer satisfaisant pour la population ? J'ai au contraire l'impression que le travail donne aux personnes l'autonomie et la liberté, même si vous évoquez très justement un mal être. Je crains les effets d'une conception du revenu de base qui n'aurait d'autre objet que de compenser la perte d'emplois. Vous posez un problème qui, de mon point de vue, affaiblit votre démonstration.

Deuxièmement, je rejoins ce qui vient d'être dit sur l'impôt. Je pense qu'il faudrait trouver un mode de financement acceptable et juste ; mais je ne pense pas que nous y parvenions en rajoutant un impôt. Vous n'avez pas cité les volumes annuels de dépenses pour le revenu de base et j'aimerais tout de même disposer de plus d'informations en la matière. En outre, je ne comprends pas le prélèvement de 38 % du revenu net plafonné au montant revenu

de base, que vous venez d'évoquer. Quel en est le mécanisme sous-jacent ? Pourquoi ne diminuez-vous pas le revenu de 38 % ? Votre démonstration ne me convainc pas et j'attends de votre part davantage d'explications.

M. Yves Rome. – Je partage l'idée que cette société, qui est disruptive avec l'apparition du numérique et ses effets sur l'organisation de la production, aura moins en moins besoin d'hommes derrière des postes de travail. On le constate manifestement aujourd'hui. Les trois temps de la vie – celui de la formation, du travail et de la retraite – que nous avons connus jusqu'à présent sont désormais obsolètes, tout particulièrement pour la jeunesse qui, de contrat précaire en contrat précaire, avec des périodes de coupure, peut connaître la peur du lendemain. Le revenu de base est un élément de réponse partielle qui peut remédier à ces ruptures dans la vie professionnel des salariés qui, désormais, ne sera plus linéaire. Paradoxalement, même si de plus en plus de tâches seront exercées par l'intelligence artificielle, des objets connectés ou des robots à l'instar de ce qui se passe dans la production Outre-Rhin où le 4.0 est en cours de réalisation, d'autres tâches d'utilité sociale pourront se faire jour. Le bénévolat, l'accompagnement des personnes âgées ou l'accueil précoce de la petite enfance, qui sont des moyens de lutte contre la ségrégation sociale et l'installation durable de la pauvreté, représentent de réelles perspectives. Le revenu de base peut ainsi concourir de manière significative à ce nouveau séquençage de la vie des individus. En revanche, se pose un certain nombre de problèmes s'agissant de son financement.

À l'instar de mes collègues, je ne partage pas du tout l'analyse que vous nous proposez, car vous êtes à la fois moderne dans votre discours sur la nécessité de créer un revenu de base et très traditionnel quant aux modes de financement que vous préconisez. En effet, vous reprenez à votre compte de vieilles recettes en appelant à certaines modifications. Ne serait-il pas plus judicieux, puisque la valeur se déplace vers les fameux GAFA et les grands groupes de l'industrie numérique, d'envisager des taxes supplémentaires sur les profits dégagés par les grandes sociétés numériques pour envisager des modalités de financement du revenu de base ? Si l'on en reste à vos pistes, il y a peu de chances, me semble-t-il, de faire avancer le dossier. Il s'agit de prélever cette valeur où elle se crée et qui nous échappe actuellement, comme en convient l'ensemble du champ politique, et non où elle est déjà prélevée.

M. René Danesi. – La numérisation va changer un certain nombre de choses et supprimer de nombreux emplois comme l'ont fait, à chacune de leur époque, toutes les innovations technologiques. Il y aurait mille sortes d'emploi à créer, comme nous le constatons au quotidien dans notre mandat de maire, et ceux-ci ne réclament pas une formation de pointe. En 1994, je me trouvais au Japon et j'ai pu constater que ce type d'emplois rendait de véritables services, que ce soit dans le Shinkansen ou encore le métropolitain de Tokyo où subsistaient des poinçonneurs. Cette société a trouvé le moyen d'être particulièrement performante en innovant dans l'intelligence, tout en assurant des emplois aux personnes les moins qualifiées, tandis qu'en Europe le patronat a préféré recourir en masse à une main d'œuvre d'origine étrangère. Une élévation du niveau de formation comme celle du Japon n'a rien à voir non plus avec ce que l'on trouve à Cuba, où de nombreuses personnes étaient occupées dans des tâches proprement inutiles. Quel que soit le système économique en vigueur, on peut toujours trouver des emplois valorisants et adaptés à toutes les compétences, à condition toutefois de le vouloir ! Le travail demeure la première dignité de chacun. Je suis certes pour l'idée d'un revenu universel, mais il faut avant tout offrir à tout individu un emploi grâce auquel il puisse subvenir à ses besoins.

En ce qui concerne le financement de ce revenu universel, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est la marque du courage des hommes politiques français depuis sa création pendant la Première guerre mondiale... Dans aucune autre démocratie, l'IRPP n'est acquitté par aussi peu de personnes ; tout l'effort porte sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ! Après un siècle de mauvaises habitudes, tous gouvernements confondus, je ne vois pas les politiques suicidaires qui souhaiteraient changer cette situation. La TVA sociale, qu'on appliquerait à tous les produits importés de pays qui pratiquent le dumping social, voire environnemental, comme la Chine où les normes de production sont beaucoup moins strictes qu'en France, pourrait être introduite, à la condition d'en avoir le courage et d'agir en informant les autorités de l'Union européenne. Une telle TVA serait justifiée et pourrait alors servir au financement du revenu universel.

M. Alain Vasselle. – Je ne voudrais pas être redondant par rapport à ce qui vient d'être dit. Je voudrais demander à notre invité la source d'inspiration des propositions qu'il a développées ? S'est-il interrogé sur les pratiques usitées, notamment en Europe du Nord dont les pays sont réputés être plus en avance que nous dans le domaine de l'action sociale ? Notre mission cherche en effet à être éclairée sur la pertinence de ce dispositif et le moment viendra où, à la lueur de ses conclusions, nous serons plus à même de nous positionner. A ce stade, il s'agit d'être éclairé sur les travaux que vous avez effectués. Avez-vous procédé à une analyse comparée et quels enseignements en avez-vous tirés pour faire les propositions qui sont les vôtres aujourd'hui ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Merci mes chers collègues. Je vous cède la parole, M. Hyafil.

M. Jean-Éric Hyafil. – Je vous remercie pour toutes ces questions. Lorsque j'ai évoqué l'impôt sur le revenu, je pensais en fait à sa dimension générique, en y incluant notamment la contribution sociale généralisée (CSG). Évidemment, on pourrait proposer d'assurer une partie du financement du revenu de base par la CSG ou par l'actuel impôt sur le revenu. Une vaste réforme fiscale est ambitieuse mais nécessaire. À cet égard, l'avantage de la mise en place d'un revenu de base est que tout le monde acquittera un impôt sur le revenu. Cette généralisation, par rapport à ce qui prévaut actuellement, serait évidemment bénéfique.

En outre, il se trouve que l'introduction d'un revenu de base serait de nature à faciliter le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source. En effet, la difficulté actuelle de ce mode de prélèvement réside dans le passage de la tranche de 0 % à celle de 14 % pour tous les ménages qui se situent dans la classe moyenne aux revenus médians et qui commencent à payer de l'impôt sur le revenu : une incertitude demeure sur le montant que ces ménages doivent acquitter, surtout lorsque leurs revenus sont irréguliers ou que leur situation conjugale s'avère incertaine, voire s'ils cumulent plusieurs emplois. Or, avec la réforme du revenu de base, on instituerait une vaste première tranche imposée à hauteur de 23 à 30 % d'impôt sur le revenu, suivant l'assiette retenue. Les contribuables auraient ainsi une connaissance claire du montant de leur impôt. Il faudrait faire preuve d'un réel courage politique pour mener ces deux réformes de fond, mais une telle démarche est possible.

Sur le financement du revenu de base, d'autres pistes que celle de l'impôt sur le revenu existent. Je partage le constat exprimé qu'il faut taxer les multinationales qui échappent à l'impôt sur le revenu. Je souscris également à l'idée d'instaurer une fiscalité écologique et de créer une taxe visant tous les produits polluants arrivant depuis l'extérieur aux frontières de l'Europe. Pourquoi n'ai-je pas développé ce point ? Car je me place dans le court terme en me positionnant sur ce qui existe, à savoir l'impôt sur le revenu. Une fois ces

réformes opérées, de tels prélèvements permettront d'alimenter une base vouée à être substituée partiellement à cet impôt. L'un n'empêche pas l'autre. J'ai proposé une démarche s'appuyant sur l'impôt sur le revenu sans exclure d'autres pistes de financement qui peuvent prendre le relais de celui-ci ou assurer l'augmentation du financement du revenu universel. Ces différentes pistes seront d'ailleurs développées dans notre livre blanc.

Je partage avec vous l'idée que le travail est fondamental et que tout le monde souhaite travailler. Mon premier diagnostic sur la numérisation des emplois n'avait pas pour finalité d'annoncer la fin du travail ; la question demeure complexe et il est toujours possible de créer des emplois. Personnellement, je ne pense pas que la création des emplois représente un but en soi. En effet, je fais la nuance entre travail et emploi, car on peut être utile à la société sans pour autant être rémunéré. Le revenu de base n'est nullement compensatoire à la perte d'emploi ; il est au contraire vecteur d'autonomie en permettant aux individus de mieux choisir leur emploi. Il est toujours possible de créer des emplois dans les secteurs des services, à l'exemple du Japon ou des États-Unis, où dans les supermarchés des employés ont pour tâche d'orienter les consommateurs dans les rayons en fonction de leurs demandes. Je ne souhaiterais pas, personnellement, occuper un tel emploi et je pense que de tels emplois ne doivent guère susciter l'intérêt des personnes.

Créer un emploi pour créer un emploi ne fait pas forcément rêver notre jeunesse qui préfère trouver du sens dans un emploi qui peut être moins rémunéré, dans des secteurs comme l'économie sociale et solidaire, la culture ou les activités pédagogiques. La jeunesse n'a pas envie d'éprouver le sentiment de gâcher sa vie dans un emploi qui n'a pas de sens pour elle. La possibilité de choisir son emploi et d'en refuser éventuellement un perçu comme dépourvu de sens est l'un des avantages du revenu universel. Ainsi, l'instauration d'un revenu de base ne consacre certainement pas la fin du travail, bien au contraire !

Je n'ai pas présenté de budget total. En effet, l'approche macroéconomique du financement du revenu de base, qui est notamment celle de la Fondation Jean Jaurès, est erronée. Une telle démarche ne prend pas en compte l'effet redistributif à l'échelle individuelle. Effectivement, ce revenu universel, du point de vue de son budget brut, coûte certes cher, mais demeure relativement anodin pour les ménages les plus aisés. La question du budget brut n'est donc pas essentielle.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il faut tout de même le chiffrer !

M. Jean-Eric Hyafil. – Le budget brut du revenu de base, pris en tant que tel, s'élèverait à 180 milliards d'euros, soit 8 % du PIB. Ce chiffre ne présente cependant aucun effet économique. On pourrait ainsi demander à l'INSEE de ne comptabiliser que le solde entre revenu de base perçu et impôt sur le revenu versé. Autrement dit, comptabilisé comme un crédit impôt, le budget brut du revenu de base revient seulement à 10 milliards d'euros.

Enfin, la source d'inspiration du revenu de base est multiple. Certains, d'inspiration libérale, souhaitent simplifier le système fiscal pour supprimer toute trappe à inactivité. D'autres, d'une tradition plus progressiste, voire gauchiste, marxiste et écologiste, cherchent à ce que les individus se réapproprient le travail

M. Jean Desessard. – Ce ne sont pas les mêmes traditions !

M. Jean-Éric Hyafil. – On retrouve l'idée marxienne sous-jacente de sortir de l'aliénation du travail pour mieux se le réapproprier.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Pourquoi un seuil de 38 % ?

M. Daniel Percheron, rapporteur. – Le RSA est dégressif. En quoi, la dégressivité frappe-t-elle un éventuel revenu de base ?

M. Jean-Éric Hyafil. – Dans le schéma précédemment exposé, l'État assure le revenu de base en début de mois et prélève l'impôt sur le revenu à la source. Cet impôt prélevé à la source ne serait que le pendant du taux de dégressivité actuel du RSA. S'élevant à 38 % du salaire net, ce nouvel impôt serait plafonné dès qu'on atteint le montant du revenu de base. Cet impôt s'ajouterait à l'actuel CSG. Pourquoi cet impôt et un taux de 38 % ? Parce que ces montants ont pour vocation d'être expérimentés et se veulent réalistes. L'expérimentation ne réclame pas de législation nécessairement complexe. Évidemment, ce n'est pas le régime fiscal idéal.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Il serait intéressant que vous nous donniez un exemple pratique, en prenant par exemple pour base la fiche de paie, et que vous exposiez l'équilibre général de votre dispositif. Bien évidemment, celui-ci ne manque pas d'induire un coût total, puisqu'il est versé à tous les Français !

M. Jean-Éric Hyafil. – Le budget brut global s'élèverait à 178,9 milliards d'euros. Mais ce budget global du revenu de base disparaîtrait si l'INSEE comptabilisait le revenu de base comme un crédit d'impôt. Au final, les contribuables les plus aisés devraient certes payer plus d'impôt pour alimenter ce budget, mais ils récupéreraient ensuite le montant de cette augmentation en percevant, à leur tour, le revenu de base, suivant la réforme fiscale conduite.

Cette projection s'appuie sur le raisonnement suivant : le revenu de base proposé pour les enfants n'étant qu'une rationalisation du système des allocations familiales, on doit estimer que le revenu de base concerne 52 millions d'adultes. On suppose également que les 13,5 millions de personnes retraitées, les 2,5 millions de chômeurs indemnisés et le million de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé reçoivent déjà, au titre des différentes prestations, le revenu de base. Ainsi, un revenu de base de 465 euros par mois, soit 5 580 euros par an, impliquerait un budget total de 193 milliards d'euros, dont on déduit les 10 milliards versés au titre du RSA auxquels est également retranché le supplément enfant du RSA. Ce budget, établi en 2013, se substitue également à 14,9 milliards d'euros de prestations sociales remplacées. La hausse des dépenses publiques de 178,9 milliards serait assurée par les recettes de l'impôt sur le revenu à un taux de 38 %. Si ce budget est bouclé, mais je tiens à insister qu'il est sans fondement économique et est dépourvu d'effet redistributif. S'agissant enfin de l'analyse comparée, actuellement peu de pays ont mis en œuvre un revenu de base. Certains ont pu le faire, en raison de revenus pétroliers, comme en Alaska.

M. Jean Desessard. – Ce revenu représente quelque 100 dollars par mois !

M. Jean-Éric Hyafil. – En effet, ce revenu représente environ 1 000 dollars par an. Des expérimentations se font jour dans des pays en développement ainsi que, ponctuellement, aux États-Unis et au Canada, dans la ville de Dauphin où sa mise en œuvre à la fin des années 70 a été étudiée par la sociologue Evelyn Forget.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Nous avons l'intention d'aller en Finlande et aux Pays-Bas afin d'étudier certaines initiatives locales. Je vous remercie, Monsieur, de votre démonstration.

La réunion est levée à 17h30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 21 juin 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Audition, en commun avec les commissions des lois et des finances, de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 691 (2015-2016) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

à 15 heures

Salle 263

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 691 (2015-2016) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis) ;

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond par la commission des lois Articles 25 bis A, 29 bis A, 29 bis B, 30 AA, 30 AB, 30 AC, 30 A, 30 B, 30 C, 30, 30 bis, 30 ter, 31, 31 bis A, 31 bis B, 31 bis C, 31 bis D, 31 bis E, 31 bis F, 31 bis G, 31 bis H, 31 bis, 31 ter A, 31 ter, 31 quater A, 31 quater, 31 quinques, 31 sexies, 36, 38, 43, 43 bis, 43 ter, 54 octies (Ameli commissions) :

Lundi 20 juin 2016, à 12 heures

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 684 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime ;

Mercredi 22 juin 2016

à 9 h 30

Salle 263

Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 585 (2015-2016) visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture (M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur) ;

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) :

Lundi 20 juin 2016, à 11 heures

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 22 juin 2016

à 9 h 45

Salle Clemenceau

à 9 h 45

1. Audition de M. Mohammad Javad Zarif, ministre iranien des affaires étrangères.

Cette audition et la table ronde seront retransmises en direct sur le site internet du Sénat et feront l'objet d'un enregistrement audiovisuel consultable en vidéo à la demande

à 10 h 55 :

Table ronde sur la diplomatie économique :

- Mme Muriel Pénicaud, Directrice générale de Business France,
- M. Christophe Viprey, Directeur des garanties publiques de Coface,
- M. Alban Maggiar, en charge des affaires européennes de la commission internationale de la CGPME,
- M. Gautier Mignot, Directeur général adjoint de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international au ministère des affaires étrangères et du développement international.

à 16 h 15

Salle Médicis

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le schéma national d'intervention.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3695 (AN, 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant les centres d'excellence mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de rationalisation du secteur des systèmes de missiles (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mardi 21 juin 2016

à 13 h 30 et, éventuellement, à 19 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

Mercredi 22 juin 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 22 juin 2016

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Vincent Bolloré, président du conseil de surveillance de Vivendi.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 22 juin 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

Audition de Mme Elisabeth Borne, Présidente-directrice générale de la RATP

Commission des finances

Mardi 21 juin 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, sur le projet de loi n° 691 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, conjointement avec la commission des lois et la commission des affaires économiques

Mercredi 22 juin 2016

à 8 h 30

Salle n° 131

Examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi n° 691 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond par la commission des lois : articles 7, 17, 18, 19, 20, 21, 21 bis A, 21 bis, 22, 22 bis A, 22 bis, 22 ter, 22 quater, 22 quinques, 23, 23 bis, 23 ter, 25 A, 25, 25 bis B, 26, 27, 27 bis, 28, 28 bis A, 28 bis B, 28 bis C, 28 bis, 28 ter, 29, 29 bis, 29 ter, 29 quater, 32, 33, 33 bis, 34, 34 bis, 34 ter, 34 quater, 35, 37, 39, 45 bis, 45 ter, 45 quater A, 45 quater B, 50, 50 bis, 51, 52, 53, 54 bis B, 54 bis C, 55 bis et 58 sur Ameli : lundi 20 juin, à 12 heures

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 juin 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, commune avec la commission des affaires économiques et la commission des finances, de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, sur le projet de loi n° 691 (2015-2016) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Mercredi 22 juin 2016

à 9 heures

Salle 216

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 583 (2015-2016), présentée par Mme Lana Tetuanui, relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 20 juin 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Sueur et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 489 (2015-2016), présentée par M. Thani Mohamed Soilihi et plusieurs de ses collègues tendant à modifier le mode de scrutin pour l'élection du Conseil général de Mayotte ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 20 juin 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 677 (2015-2016), présentée par M. Jacques Bigot, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 20 juin 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Pillet et des textes proposés par la commission sur le projet de loi n° 691 (2015-2016) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et la proposition de loi organique n° 683 (2015-2016) relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 20 juin 2016, à 12 heures

Eventuellement à 14 h 45

Salle 216

Suite de l'ordre du jour du matin

Commission des affaires européennes

Jeudi 23 juin 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Déplacement à Strasbourg des 6 et 7 juin : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, René Danesi, Mme Fabienne Keller et M. Claude Kern.

- Paquet ferroviaire : communication de MM. Michel Delebarre et Louis Nègre.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

Mercredi 22 juin 2016

à 16 h 30

Salle 216

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi organique restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle

Mercredi 22 juin 2016

à l'issue de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

Mardi 21 juin 2016

à 15 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

Audition de M. Stéphane Jugnot, chercheur associé à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

à 16 heures

Salle Médicis

A huis clos

Audition de Mmes Hermione Gough, ministre conseiller, et Elise Graham, attachée aux affaires économiques et sociales à l'ambassade de Grande-Bretagne en France

Mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France

Jeudi 23 juin 2016

à 13 h 30

Salle n° 263

Ouvertes au public et à la presse

- Audition de M. Philippe Van Parijs, professeur à l'université catholique de Louvain, fondateur du Basic Income Earth Network ;

8009

à 16 h 15

Salle n° 263

- Audition de M. Christophe Sirugue, député, auteur du rapport « Repenser les minima sociaux - Vers une couverture socle commune », remis au Premier ministre.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Jeudi 23 juin 2016

à 10 h 30

Salle 216

Présentation par les rapporteurs de leur avant-projet de rapport