

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 3 octobre 2012

(3^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI

Secrétaires :

MM. Hubert Falco, Gérard Le Cam.

1. **Procès-verbal** (p. 3467)
2. **Déclaration des groupes d'opposition ou minoritaires** (p. 3467)
3. **Engagement de la procédure accélérée pour l'examen de deux projets de loi** (p. 3467)
4. **Candidatures à une commission d'enquête** (p. 3467)
5. **Candidatures à la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne** (p. 3467)
6. **Débat sur les conditions de la réussite à l'école** (p. 3468)

Mmes Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture ; Françoise Cartron, rapporteur de la mission d'information sur la carte scolaire ; Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur de la mission d'information sur le métier d'enseignant.

M. Jean-Claude Carle, Mmes Françoise Férat, Françoise Laborde, MM. Jacques-Bernard Magner, Michel Le Scouarnec, Mmes Corinne Bouchoux, Colette Mélot, Maryvonne Blondin, MM. Robert Laufoaulu, Dominique Bailly, Michel Houel, Mme Claudine Lepage, M. Georges Patient.

M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale.
7. **Nomination des membres d'une commission d'enquête** (p. 3490)
8. **Nomination des membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne** (p. 3490)
9. **Candidatures à des organismes extraparlimentaires** (p. 3490)
10. **Communication d'avis sur des nominations** (p. 3490)

Suspension et reprise de la séance (p. 3490)

11. **Débat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales** (p. 3490)

MM. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales ; Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

M. Jacques Chiron, Mme Nathalie Goulet, M. Yvon Collin, Mme Corinne Bouchoux, M. François Pillet, Mme Marie-France Beaufile, MM. Louis Duvernois, François Patriat, Joël Guerriau, Yannick Vaugrenard, Roland du Luart.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

12. **Nomination des membres d'organismes extraparlimentaires** (p. 3514)

Suspension et reprise de la séance (p. 3514)

13. **Débat sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation** (p. 3514)

Mme Frédérique Espagnac, présidente de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation ; M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

MM. Éric Bocquet, François Fortassin, Mmes Leila Aïchi, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Yannick Botrel, Vincent Delahaye, Jean Bizet.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances.

14. **Ordre du jour** (p. 3532)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI

vice-présidente

Secrétaires :
M. Hubert Falco,
M. Gérard Le Cam.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente-cinq.)

1

PROCÈS-VERBAL

Mme la présidente. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DÉCLARATION DES GROUPES D'OPPOSITION OU MINORITAIRES

Mme la présidente. En application de l'article 5 *bis* du règlement, M. le président du Sénat a reçu les déclarations des présidents de groupe qui souhaitent être reconnus comme groupe d'opposition ou groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution.

M. Jean-Claude Gaudin, président du groupe UMP, a fait connaître que son groupe se déclare comme groupe d'opposition.

M. François Zocchetto, président du groupe de l'UCR, Mme Éliane Assassi, présidente du groupe CRC, M. Jacques Mézard, président du groupe du RDSE, et M. Jean-Vincent Placé, président du groupe écologiste, ont, quant à eux, fait savoir que leurs groupes se déclarent comme groupes minoritaires.

Chacun de ces groupes pourra donc, au cours de la session, bénéficier des droits attribués aux groupes d'opposition et minoritaires par la Constitution et notre règlement, notamment dans le cadre des journées mensuelles réservées.

3

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN DE DEUX PROJETS DE LOI

Mme la présidente. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme et pour l'examen du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, déposés sur le bureau de notre assemblée, ce jour.

4

CANDIDATURES À UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la désignation des vingt et un membres de la commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été créée sur l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, en application de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, qui prévoit, pour chaque groupe, un « droit de tirage » pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

En application de l'article 8, alinéas 3 à 11, du règlement, la liste des candidats présentés par les groupes a été affichée.

Ces candidatures seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

5

CANDIDATURES À LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE L'ÉVALUATION INTERNE

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la désignation des membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

Conformément à l'article 8 du règlement, la liste des candidats remise par les bureaux des groupes a été affichée.

Cette liste sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure.

6

DÉBAT SUR LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE À L'ÉCOLE

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur les conditions de la réussite à l'école, organisé à la demande de la commission de la culture.

La parole est à Mme la présidente de la commission de la culture.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Madame la présidente, monsieur le ministre de l'éducation nationale, mes chers collègues, j'ai demandé à la conférence des présidents l'organisation de ce débat sur les conditions de la réussite éducative, car, dès le mois d'octobre dernier, la commission de la culture a souhaité mettre l'accent sur cette question fondamentale pour l'avenir de la société. Le bureau de la commission a ainsi décidé de constituer deux missions d'information, l'une sur l'organisation de la carte scolaire et l'autre sur le métier d'enseignant, dont les rapporteurs, Mmes Françoise Cartron et Brigitte Gonthier-Maurin, vont vous présenter les conclusions dans quelques instants.

Le Président de la République a fait de la politique en faveur de la jeunesse l'une des priorités de son action ; le grand débat lancé le 20 août dernier sur le thème « Refondons l'école de la République », auquel participe la commission dans toute sa diversité, donne un signal fort de la volonté du Gouvernement d'engager un profond changement de notre système éducatif.

Nous serons saisis d'ici à quelques semaines d'un projet de loi d'orientation et de programmation sur l'école. Je souhaite que les rapports qui vont vous être présentés, ainsi que les débats, contribuent utilement à la préparation de ce texte. Mais, comme vous l'avez déclaré, monsieur le ministre, les lois ne suffisent pas, il faut agir sur les habitudes.

Construire un projet éducatif, c'est d'abord s'appuyer sur une approche globale, laquelle ne se limite pas à des mesures techniques d'aménagement de l'école. Reprendre les valeurs qui ont éclairé l'action décisive de Jules Ferry est nécessaire. Les décliner en ayant pleinement conscience des mutations sociétales et économiques à l'œuvre est indispensable.

Est-ce un hasard si les pays les plus performants, tels que le Canada ou la Finlande, où notre commission a effectué deux missions, ont fait le choix d'une école de la coopération et de l'épanouissement ? Est-ce un hasard s'il n'y a pas de violence dans les classes à pédagogie Freinet ?

Il nous faut remettre en cause l'exacerbation de la course aux notes, aux classements, aux meilleurs établissements, qui mine la société française et nous a valu le titre peu enviable d'école « la plus injuste » dans le classement PISA, *programme for international student assessment* ou, en français, programme international pour le suivi des acquis des élèves.

Il nous faut promouvoir la coopération plutôt que la compétition, la confiance et la sécurité des élèves et des enseignants plutôt que la sélection par l'exclusion.

L'ampleur des enjeux et la complexité des problèmes liés à l'éducation ne sauraient se satisfaire d'une approche comptable. Il me paraît essentiel de restaurer la confiance dans l'école et de redonner aux élèves le goût d'étudier.

La réussite de ce projet suppose de s'appuyer sur la famille – les parents étant les premiers éducateurs –, sur le tissu associatif et culturel, les médias et, désormais, les instruments que sont les nouvelles technologies.

L'éducation et la formation sont les leviers indispensables, non seulement pour que chacune et chacun donnent sa pleine mesure, mais aussi pour que les collectifs humains puissent construire un futur plus solidaire et démocratique. Ce sont les éléments essentiels du lien social. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Cartron, rapporteur.

Mme Françoise Cartron, rapporteur de la mission d'information sur la carte scolaire. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis plusieurs années, notre société est traversée par une profonde crise de l'accès à l'emploi, tout particulièrement pour les jeunes, crise génératrice d'angoisse pour nos concitoyens, notamment pour les parents, très inquiets pour l'avenir de leurs enfants.

Dans ce contexte, l'école se retrouve investie d'une lourde responsabilité. Pour de nombreux parents, légitimement soucieux d'offrir à leurs enfants les meilleures chances de réussite, l'école se doit d'être, elle-même, la meilleure. Ainsi est-elle soumise à des classements, des évaluations, qui, publiés de façon brute, visent à différencier les « bons » et les « moins bons » établissements. Cela renforce l'idée que, dans le service public de l'éducation, tous les établissements ne se valent pas et qu'on n'y réussit pas de la même manière.

La notion d'une école à deux vitesses a conduit les parents à s'interroger sur l'égalité des chances réelle pour l'accès au savoir et la réussite de leurs enfants. Certains d'entre eux ont alors développé des stratégies de choix d'établissement et donc d'évitement de ceux qui sont connotés défavorablement.

Au motif que seuls les plus informés utilisaient ces pratiques de contournement, le précédent gouvernement a annoncé, voilà quatre ans, la suppression de la carte scolaire et, donc, le libre choix pour tous.

La mission que j'ai conduite a souhaité évaluer les conséquences de cette réforme : comment s'exerce cette prétendue liberté ? Quelles conséquences a-t-elle eues pour les établissements ? Quels en sont les résultats pour les enfants ? La réussite scolaire en a-t-elle été améliorée ?

Plusieurs rapports d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire ont conclu que, sur le plan national, les grands équilibres du système scolaire n'avaient pas été bouleversés, ni à l'entrée au collège ni à l'entrée au lycée. Ce constat s'explique par les contraintes qui ont fortement limité les possibilités de satisfaire les demandes des parents, à savoir le strict respect des capacités d'accueil des établissements, sans possibilité d'extension, et, en ce qui concerne les établissements ruraux, la difficulté liée aux distances.

Reste que ce bilan national masque des disparités très importantes. Les zones très urbanisées sont manifestement plus touchées par les dérogations. À cet égard, la région parisienne mériterait d'être distinguée des grandes métropoles régionales telles que Lyon, Bordeaux ou Nancy.

L'éducation prioritaire nécessite également une analyse spécifique, de même que la comparaison entre établissements publics et privés.

Au terme de six mois de travaux et de déplacements, nous avons conclu que la dynamique d'aggravation des inégalités, sous l'effet de l'assouplissement, était à la fois évidente et inquiétante. En effet, en affaiblissant la mixité sociale dans les établissements, l'assouplissement de la sectorisation a servi de révélateur de toutes les inégalités qui traversent le système scolaire. Au-delà de ses conséquences visibles sur les flux d'élèves et la composition sociologique des établissements, il a transformé les représentations de l'école qu'entretenaient les parents.

Un certain fatalisme social s'est répandu dans les familles. Dès lors, pour les parents, la qualité d'un collège dépend non pas tant de la qualité de ses enseignants que de celle du public qui le fréquente. Ce pessimisme social nourrit les comportements d'évitement de la carte scolaire, soit par des dérogations, soit par le recours à l'enseignement privé.

Les palmarès et les classements publiés dans la presse entretiennent les effets de réputation et de rumeur, qui, à leur tour, nourrissent les angoisses des parents et rendent inaudible le discours de l'institution scolaire. Des cercles vicieux ainsi se créent ; ils aboutissent à accentuer progressivement la hiérarchisation des établissements et à intensifier la concurrence entre les collèges ou entre les lycées afin de capter les flux d'élèves. Ces stratégies d'attractivité passent souvent par une prolifération contre-productive d'options et de parcours spécifiques, sans amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé. De plus, dans les quartiers dits « sensibles », les jeunes, « captifs » de leur établissement de secteur, de plus en plus ghettoïsés, nourrissent un pessimisme lié à un sentiment de stigmatisation et de déclasserment, allant jusqu'à la révolte, source parfois de violences incontrôlées.

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire nous paraît donc suffisamment clair et démontré. Cependant, le retour pur et simple à la situation antérieure ne serait pas à la hauteur de l'enjeu : réussir la démocratisation de l'école républicaine en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements.

La question de la participation de l'enseignement privé, en suspens depuis l'origine, ne serait pas non plus abordée.

Les stratégies de dérogation développées sur la base d'options et de parcours spécifiques resteraient à la disposition des familles les mieux informées.

La hiérarchisation des établissements et leur polarisation en « bons » et en « mauvais », déjà bien ancrées dans l'esprit des parents, persisteraient.

Perdurerait aussi la perte de confiance dans la capacité de l'éducation nationale à lutter contre les inégalités.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous proposons plusieurs pistes de réforme : faire de la mixité sociale, facteur de réussite et de cohésion, un objectif primordial de la politique d'éducation ; refuser la fermeture des établissements ghettoïsés, dont les projets doivent, au contraire, être dynamisés en protégeant les ressources nécessaires à ce développement ; réguler l'offre d'options et de parcours spécifiques ; imaginer une modulation des dotations versées aux établissements en fonction de leur composition sociale ; élargir les secteurs et revoir les procédures d'affectation des élèves.

Le refus du fatalisme doit nous conduire à rejeter le principe des fermetures d'établissement sous prétexte de leur ghettoïsation, sauf situation locale exceptionnelle. Il est sûr que, dans

certains territoires, la mixité sociale ne reviendra que difficilement au sein des établissements scolaires. Mais le remède proposé, la fermeture, serait pire que le mal.

Dans certains quartiers sensibles, le collège, même très ségrégué, est un lieu de vie essentiel, un lieu porteur de savoirs et de cultures. Sa fermeture constituerait un véritable abandon, aux conséquences sociales redoutables. Elle rejaillirait sur toute la population alentour, définitivement stigmatisée et privée d'un service public fondamental. Elle éloignerait encore davantage de l'école des familles qui n'en sont pas familières.

Plutôt que de les fermer, il convient de réaffirmer une ambition d'excellence pour les établissements scolaires, en maintenant le niveau de dotations des établissements très « évités », pour justement ne pas faire subir une double peine : perte des meilleures élèves, perte des moyens. En outre, la stabilité de l'équipe éducative doit être garantie, en réduisant progressivement l'affectation de stagiaires sans accompagnement ou de néotitulaires dans les établissements réputés difficiles.

L'une des illusions majeures qu'il faut dissiper, c'est de croire que les options ou les classes spécifiques, comme les CHAM, les classes à horaires aménagés en musique, ou les sections internationales, favorisent la réussite et peuvent aider les établissements évités. En réalité, ces options sont non pas choisies en fonction de l'appétence de l'enfant, mais utilisées comme un motif de dérogation particulièrement facile.

C'est pourquoi nous préconisons une révision profonde de l'offre et de la carte d'options. Cette seule mesure étouffera nombre de stratégies de dérogation et affaiblira la ségrégation scolaire, aussi bien externe, entre établissements, qu'interne, au sein d'un même établissement, par classes de niveau. Les moyens dégagés par la remise à plat des options pourraient alors être redéployés vers des objectifs plus utiles, par exemple, l'amélioration du taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire ou le financement d'actions innovantes dans les établissements.

Par ailleurs, les moyens accordés aux établissements ne prennent pas suffisamment en compte les différences existant entre les publics scolarisés. Il conviendrait donc d'envisager une modulation des dotations des collectivités territoriales et de l'État en fonction de la composition sociale des établissements, ce qui permettrait, en particulier, de soutenir des collèges ruraux paupérisés, qui n'accèdent pas, par définition, aux dispositifs prévus dans le cadre de la politique de la ville.

M. Jean-Pierre Placade. Oui !

Mme Françoise Cartron, rapporteur. Une redéfinition de la carte scolaire ne pourra se faire qu'en concertation avec les conseils généraux, en élargissant le périmètre des secteurs qui pourraient être communs à plusieurs collèges. Ce serait notamment un moyen de minimiser l'importance de la ségrégation urbaine, puisque des secteurs élargis ont toutes les chances d'être plus mixtes socialement que les secteurs actuels.

La réflexion pourrait s'appuyer sur la procédure d'affectation en lycée en vigueur depuis 2008 à Paris, qui a conduit à une amélioration très significative de la mixité sociale dans les établissements concernés.

Telles sont, madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, les préconisations que les membres de la mission d'information sur la carte scolaire souhaitaient porter à votre attention.

Redonner confiance aux enfants de toutes origines et de toute condition sociale, redonner confiance aux parents, redonner confiance aux enseignants dans cette école de la République porteuse d'égalité d'intégration et donc de réussite pour tous, voilà ce qui a structuré notre mission d'information et nous a conduits aux préconisations que je viens de vous présenter.

Pour terminer, je citerai cette phrase d'Anatole France : « C'est en croyant aux roses qu'on les fait éclore. » (*Murmures admiratifs sur de nombreuses travées. – Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Françoise Férat applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur de la mission d'information sur le métier d'enseignant. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis heureuse de pouvoir vous présenter aujourd'hui les principales conclusions de la mission d'information sur le métier d'enseignant. Ces six mois d'auditions et de réflexions sur la condition enseignante contemporaine se voulaient une préparation à la refondation de l'école. Par les constats, les diagnostics et les propositions que nous avons formulés, nous voulions contribuer le plus en amont possible à alimenter le débat public, sans exclusive ni biais partisan.

Les réactions du monde enseignant, qui me sont revenues nombreuses après la publication du rapport, m'inclinent à penser que nous n'avons pas fait fausse route. Bien au contraire, nous avons mis le doigt sur des difficultés fondamentales, que la prochaine loi d'orientation devra impérativement résoudre.

Personne ne peut désormais contester la réalité de la souffrance ordinaire des enseignants. Ceux-ci sont soumis en permanence à des injonctions contradictoires, qui les empêchent de mener à bien leurs missions. Le sentiment de ne pas pouvoir « faire du bon travail », la pression des injonctions extérieures, plus ou moins légitimes, la crainte de ne pas réussir à incarner leur représentation idéale de ce que doit être un « bon enseignant », tout cela pèse sur eux.

Parallèlement, les tensions au travail s'exacerbent au sein du monde scolaire, notamment avec les chefs d'établissement. De même, et l'actualité nous en donne malheureusement des témoignages dramatiques, les relations avec les parents d'élèves, eux-mêmes inquiets pour la réussite de leurs enfants, deviennent de plus en plus difficiles.

Les causes de cette crise du métier sont à rechercher en partie du côté de la révision générale des politiques publiques, qui a systématiquement placé les impératifs financiers devant l'ambition pédagogique. Il faut aussi ajouter que la succession rapide des réformes a fait proliférer les missions imparties à l'école et a déplacé le cœur de métier. Enfin, de l'aveu général, la mastérisation est un échec grave, qui a fragilisé dangereusement la formation des enseignants. Nous l'avons encore redit lors de l'examen du projet de loi créant les emplois d'avenir professeur, qui constituent une mesure transitoire avant la nécessaire refonte générale de la formation des enseignants.

Que pouvons-nous faire pour redresser la situation ? Pour soigner le métier d'enseignant, il faut avant tout soigner l'école. C'est notre conviction. L'erreur centrale des réformes récentes est d'avoir brouillé le sens de l'école pour les élèves, les parents et les enseignants.

Je considère que la refondation de l'école nécessite de redonner un cap clair au service public de l'éducation. Un mot suffit pour le définir : l'émancipation. Il faut recentrer clairement l'école sur l'objectif de démocratisation de l'accès au savoir.

Nous avons assisté, sous le précédent gouvernement, à un dévoiement de la logique méritocratique, qui finit par servir de justification à la persistance des inégalités scolaires. On avait ainsi tendance, ces dernières années, à faire de l'échec scolaire la sanction d'une supposée incapacité personnelle de l'élève, presque consubstantielle à sa nature. Nous souhaitons donc qu'on cesse de privilégier systématiquement la fonction de sélection de l'école pour remettre en avant la fonction d'éducation de tous les enfants qui lui incombe.

Laissez-moi, à ce propos, évoquer la figure de Paul Langevin, l'un des plus grands physiciens de notre pays et l'un des fers de lance de la rénovation pédagogique au XX^e siècle. Rappelons qu'il présida notamment le Groupe français d'éducation nouvelle. En 1924, il remarquait déjà que « l'enfant prématurément spécialisé a trop de tendances à se renfermer dans le cadre étroit des préoccupations professionnelles où se développe l'esprit de caste ».

Notre politique d'orientation est encore aujourd'hui malheureusement trop souvent synonyme de tri social. En 1930, ce sont par anticipation les réformes Chatel de l'éducation prioritaire que Langevin condamnait en refusant, je le cite, de « puiser en quelque sorte dans la masse un petit nombre de privilégiés pour leur donner ce que jusqu'ici on a appelé la culture, pour en faire des dirigeants qui auront l'orgueil d'exercer une activité supérieure aux autres ».

Face au défi de la démocratisation, le métier d'enseignant doit être redéfini. Les pratiques didactiques et pédagogiques doivent s'appuyer sur la conviction de la capacité de tous les enfants à apprendre. Le fondement du renouveau de l'école et du travail enseignant réside, selon moi, dans le principe du « tous capables ». Il faut développer une autre vision des élèves et de leurs capacités, dénaturalisée, humaniste et ambitieuse, en adéquation avec la recherche en psychologie du développement, en sociologie et en sciences de l'éducation.

La clé de la refondation du métier réside dans la remise à plat de la formation. Nous proposons de retenir cinq grands axes.

Premièrement : garantir un cadrage national fort, pour contenir les disparités des politiques académiques et universitaires et pour améliorer leur coordination.

Deuxièmement : tenir compte de la diversité du métier d'enseignant, en veillant spécifiquement sur deux segments fragiles que sont la maternelle et le lycée professionnel.

Troisièmement : maintenir des structures spécifiques de formation des enseignants au sein des universités, tout en renforçant leur autonomie financière et leurs liens avec la recherche.

Quatrièmement : assurer une professionnalisation progressive au cours du master et rétablir une véritable année de stage avant la titularisation.

Cinquièmement : ouvrir des prérecrutements dès la licence. Un groupe de travail animé par notre collègue Jacques-Bernard Magnier s'est d'ailleurs mis en place ce matin même en vue d'affiner nos propositions en ce domaine.

Les problématiques de formation ne s'arrêtent pas à la seule formation initiale et à l'entrée dans le métier. Il est illusoire de penser que cette mise en route, bien qu'indispensable, n'a pas besoin d'être actualisée et complétée au cours d'une carrière de plusieurs dizaines d'années. Je plaide donc pour la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de formation continue au sein de l'éducation nationale. C'est un élément clé pour mettre en place une gestion des ressources humaines moderne et attentive aux personnes, notamment pour faciliter les fins de carrière des enseignants et les aider à surmonter l'usure. La formation continue est également essentielle pour permettre aux enseignants de prolonger leur activité dans de bonnes conditions.

Sur le plan quantitatif, il faut que le volant d'enseignants bénéficiant régulièrement d'une formation au cours de leur carrière augmente. Cela nécessite un accroissement des moyens de remplacement pour libérer les enseignants. Mais il convient aussi de transformer qualitativement les modules de formation continue, lesquels ne doivent pas se contenter de présenter les réformes en cours ou de décrypter les dispositifs nouveaux imposés par le ministère.

La solitude des enseignants a été fréquemment abordée au cours de nos travaux. Elle se traduit par un isolement individuel face à la classe, aux parents et à la hiérarchie. Elle se caractérise aussi par un émiettement du milieu enseignant où les dynamiques collectives sont bridées. C'est pourquoi il paraît important d'aménager des temps et des lieux où les enseignants pourront se rencontrer afin de réfléchir entre eux sur leur métier, hors des injonctions et des prescriptions de l'institution.

Menée sous la houlette de l'équipe de clinique de l'activité du Conservatoire national des arts et métiers, l'expérience de collectifs d'enseignants offre des perspectives intéressantes. Ces groupes de pairs se réunissent pour échanger sur leur travail sans aucun regard hiérarchique en surplomb. Ils ont, en particulier, le mérite de dépsychologiser les difficultés rencontrées par les participants dans leurs classes. En effet, les problèmes individuels sont réinterprétés comme des problèmes généraux, liés non à la personne de l'enseignant lui-même, mais à l'organisation du travail. Les enseignants comprennent alors qu'ils n'ont pas à tout résoudre seuls. Cette démarche va notamment à rebours de la tendance à diffuser des guides de bonnes pratiques formatés et stéréotypés, alors que la standardisation des pratiques enseignantes n'améliore pas leur efficacité pédagogique.

L'émergence de collectifs enseignants en prise sur leur métier exige de repenser le mode de fonctionnement de l'institution pour rendre plus démocratique la vie de l'éducation nationale. Il faut aujourd'hui moins d'injonction verticale et moins de prescription, mais plus de soutien et plus de respect pour le travail des enseignants.

Toute transformation du statut devrait s'accompagner d'une revalorisation de la condition enseignante, tant symbolique que matérielle. Ce statut devra contribuer à rendre visible le travail invisible des enseignants. Autrement dit, le service des enseignants devrait inclure les travaux exercés qui ne sont pas officiellement reconnus dans les textes, mais qui participent du rôle éducatif global joué par les enseignants. En revanche, la fixation d'une norme hebdomadaire d'heures de

cours devant les élèves est un élément structurant qu'il paraît important de préserver. Une modulation du service hebdomadaire en fonction de la difficulté du travail pourrait être envisagée, en prévoyant, par exemple, moins d'heures de cours hebdomadaires devant les élèves pour les professeurs exerçant dans l'éducation prioritaire.

Mais la rénovation du statut des enseignants ne peut être entreprise sans transformation de la politique de gestion des ressources humaines du ministère. Elle nécessite l'élaboration, en parallèle, d'un plan d'action ambitieux pour améliorer les conditions de travail, renforcer la médecine de prévention et protéger la santé des personnels. L'accompagnement spécifique des enseignants en fin de carrière devrait également être renforcé.

Monsieur le ministre, face aux défis d'élévation des connaissances et de relance du mouvement d'émancipation, nous devons faire preuve d'exigence et d'ambition pour le métier d'enseignant, métier qui constitue l'une des clés essentielles pour, enfin, rendre effective la démocratisation scolaire. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Carle.

M. Jean-Claude Carle. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me réjouis que nous ayons ce débat quelques semaines avant l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour l'école.

Pour commencer, je souhaite, à mon tour, rappeler quelques éléments qui caractérisent notre système éducatif et, plus particulièrement, l'école primaire.

Nous avons, dans notre pays, un niveau d'investissement dans l'éducation qui est particulièrement important. Pourtant, en termes de résultats, nous sommes aujourd'hui dans la moyenne des pays de l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, et l'écart se creuse avec les pays les plus performants.

Ce que nous constatons, c'est que les pays les plus performants en ce domaine consacrent moins de moyens que nous à l'éducation. Ce n'est donc pas juste en injectant plus d'argent dans le système éducatif que nous améliorerons la performance du système.

Quittons les comparaisons internationales pour nous focaliser sur les résultats de l'école française.

Aujourd'hui, la situation de l'école en France est particulièrement inquiétante. Monsieur le ministre, je me suis rendu, sur le site internet que vous avez mis en place « Refondons l'École », dans la partie réservée à l'école primaire. Le premier chiffre qui apparaît à l'ensemble des Français qui se rendent sur ce site est inquiétant : 40 % des élèves ne savent ni bien lire ni compter à la fin de l'école primaire.

On peut ajouter à ce chiffre que la part du nombre d'élèves en grande difficulté ne cesse d'augmenter ces dernières années. Or les États qui se sont fixé pour objectif de réduire le nombre d'élèves en grande difficulté ont fait chuter la proportion de ces derniers à 5 %.

On peut aussi y ajouter que la France est l'un des pays de l'OCDE où l'origine socioéconomique a le plus d'impact sur les résultats scolaires, ce qui fait de la France, cela vient d'être rappelé, l'un des pays les plus inégalitaires de l'OCDE.

Disons-le clairement, c'est inacceptable pour un pays comme le nôtre. C'est un échec collectif dont la classe politique en général porte la responsabilité. Cela ne nous honore pas ! J'ajoute que c'est aussi l'échec des corporatismes de tous bords qui ont leur part de responsabilité.

Monsieur le ministre, je partage avec vous l'idée que nous devrions éviter de revenir sur les querelles passées et nous tourner exclusivement vers l'avenir. C'est là notre devoir. Vous nous dites qu'il faut faire de l'école primaire notre priorité. Je partage avec vous cette idée.

Nous savons que le destin d'un élève se joue très tôt. Les études l'ont montré, 80 % des élèves qui sont en difficulté à la fin de l'école primaire l'étaient déjà lors de leur première année de scolarisation.

Nous ne pouvons admettre que des milliers de jeunes sortent du système éducatif sans maîtriser les compétences fondamentales. Les coûts sociaux afférents, en termes de *minima* sociaux, d'allocations chômage, de correction de l'illettrisme et d'endigement de la délinquance sont extrêmement importants et pèsent *in fine* sur la pérennisation de notre modèle social.

Entrons maintenant dans le cœur de ce débat en déterminant les vecteurs de la réussite de tous les élèves.

Nous savons que le premier déterminant de la réussite d'un élève à l'école résulte du travail de l'enseignant. C'est ce qu'on appelle « l'effet maître », et nous savons, depuis plus de vingt ans, que c'est le facteur dont l'influence est la plus importante sur l'apprentissage et la progression des élèves. Autrement dit, c'est la pratique pédagogique que l'enseignant va mettre en œuvre qui détermine ou non la réussite de l'élève.

Nous savons également qu'un enseignant efficace peut venir contrebalancer le poids de l'origine socioéconomique des élèves. En d'autres termes, l'école républicaine peut et doit permettre la réussite de chacun de ses élèves !

On comprend alors l'importance que vous attachez au renouvellement des pratiques pédagogiques et à la création d'une école supérieure du professorat. Ce sont deux sujets, qui sont en partie liés, dont nous devons débattre plus longuement par la suite. Je vais seulement en dire quelques mots.

La rénovation des pratiques pédagogiques constitue le cœur de l'amélioration de la performance de notre école. Ce qui est en cause, ce n'est pas la variabilité des pratiques pédagogiques, mais bien la variabilité des acquisitions. En effet, les pratiques pédagogiques ne peuvent être les mêmes dans une classe où cinq enfants sont en difficulté que dans une classe où vingt enfants sont en difficulté. Cependant, on constate aujourd'hui que, dans différentes classes de même niveau composant une même école, les pratiques pédagogiques peuvent être très différentes et générer des résultats très différents en termes de progression des élèves.

Cela pose plusieurs questions qu'il faut aborder à l'heure de la refondation de l'école que vous appelez de vos vœux.

Premièrement : la question de la diffusion des bonnes pratiques pédagogiques et les solutions qui peuvent y être apportées.

Mme Christiane Demontès. Quelle amnésie !

M. Jean-Claude Carle. Deuxièmement : l'évaluation des enseignants, question que vous ne pourrez éluder, monsieur le ministre.

« On n'enseigne pas seulement ce que l'on sait, on enseigne ce que l'on est », disait Jean Jaurès. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*) La crédibilité du système éducatif repose sur la crédibilité et le respect qu'inspirent les enseignants ! Le respect du corps enseignant passe par son évaluation.

Monsieur le ministre, vous vous êtes fixé comme objectif d'être, d'abord et toujours, le ministre des élèves, objectif auquel je souscris. Or, dans l'intérêt des élèves, dans l'enseignement primaire en particulier, ce que nous recherchons, ce sont de très bons pédagogues. J'ajoute que les meilleurs pédagogues, que l'on ne peut connaître qu'après avoir évalué les professeurs, doivent être orientés vers les élèves qui en ont le plus besoin dans les zones les moins favorisées. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) C'est là un objectif d'équité sociale, mais c'est aussi ce qui permettra d'améliorer significativement la performance de notre système éducatif.

J'en viens à la réforme de la formation initiale et à la création d'une école du professorat.

La formation des professeurs ne peut pas être la même selon que l'on enseigne à des enfants de douze ans ou à des enfants de six ans et, évidemment, la formation doit être professionnalisante. Les enseignants doivent être formés aux pratiques pédagogiques les plus efficaces. (*Mêmes mouvements.*)

Cependant, comme cela a été dit par Mme Gonthier-Maurin, vous ne pourrez vous satisfaire de la seule réforme de la formation initiale et éluder la question de la formation continue sans laquelle l'action sur notre système éducatif sera insuffisante.

L'accompagnement des professeurs *via* la formation continue est vital. C'est, là encore, un sujet dont nous devons débattre dans les prochaines semaines.

Vous l'aurez compris, monsieur le ministre, les sénateurs du groupe UMP ont conscience de la dramatique déliquescence de notre système éducatif et de la difficulté de la tâche qui vous incombe. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*) Chacun est responsable, mes chers collègues !

Mme Christiane Demontès. Certains plus que d'autres !

M. Jean-Pierre Placade. Revenez à Jean Jaurès !

M. Jean-Claude Carle. Monsieur le ministre, la haute ambition que vous avez pour notre système éducatif, ainsi que les objectifs que vous avez fixés, à savoir refonder l'école primaire et être d'abord et toujours le ministre des élèves, sont des thèmes qui nous réunissent.

Arrêtons-nous sur ce dernier point, sans esprit de polémique, car tel n'est pas mon propos, vous l'aurez compris.

Nombre de vos prédécesseurs ont voulu être les ministres des élèves. Or force est de constater qu'ils ont cédé sous le poids des corporatismes. Je crains que, à votre tour, vous ne soyez en train de céder sous le poids de ces corporatismes ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

Nous sommes conscients que l'amélioration de la performance de notre système éducatif oblige à la réunion de l'ensemble des acteurs. Il faut qu'il y ait, autour de l'avenir de nos enfants, union de la communauté éducative : parents, enseignants, élus locaux, chefs d'établissement, dont le rôle est, à mon sens, primordial.

M. Jacques-Bernard Magner. Chose qui n'avait pas été faite auparavant !

M. Jean-Claude Carle. L'enjeu dépasse les clivages partisans. Améliorer la réussite de l'école, c'est préparer la croissance de demain, c'est pérenniser notre modèle social et c'est garantir la cohésion de la nation.

Je conclurai en disant qu'un système scolaire peut progresser rapidement. L'amélioration de la performance des systèmes scolaires en Corée du Sud, au Portugal et en Pologne montre que ces pays sont des exemples qui doivent nous inspirer. Je précise que ceux-ci partaient, avant de progresser significativement, d'un niveau initial des élèves à peu près comparable au nôtre.

Ce sont donc au moins deux objectifs qui s'imposent à vous, monsieur le ministre.

Le premier objectif de la réforme que vous allez nous présenter doit permettre à notre pays, notamment grâce à l'accompagnement des professeurs que vous allez mettre en place, que 95 % des élèves sachent bien lire et bien compter à la sortie de l'école primaire, et ce, avant la fin du mandat de M. François Hollande. « Apprenez-leur à lire, à écrire et à compter. Ce n'est pas seulement utile : c'est la base de tout », écrivait Charles Péguy en 1902. La priorité est ici !

Votre deuxième objectif, c'est, je l'espère, de gagner, dans trois ans, plus de dix points aux prochains résultats de l'enquête internationale PISA. Vous serez comptable de ces résultats et, pour ma part, je vous jugerai là-dessus ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Monsieur le ministre, je souhaite votre réussite, car votre échec serait celui de la France, celui de l'avenir de nos enfants ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Férat.

Mme Françoise Férat. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'école de la République doit être une chance pour chacun des élèves, quel que soit leur environnement social, d'acquérir des savoirs : savoir penser, savoir-faire et savoir-vivre.

L'école obligatoire ne signifie pas l'égalité des élèves. D'une famille à l'autre, d'une origine sociale à une autre, d'un établissement à l'autre, les élèves ne sont pas égaux en matière de réussite scolaire. En revanche, monsieur le ministre, l'éducation nationale, notamment dans le primaire, doit pouvoir assurer une égalité des « chances » de réussite. C'est le socle du pacte républicain et la mission essentielle de votre ministère.

La réussite à l'école, et je voudrais insister fortement sur ce point, ne se mesure ni au regard du pourcentage d'une classe d'âge qui redouble, ni à la moyenne des évaluations de sixième, ni au regard du pourcentage d'obtention du brevet, du bac, etc.

Ce n'est pas cela la réussite. Pas plus que la réussite professionnelle ne se mesure au niveau du salaire. Non, elle s'apprécie individuellement, élève par élève, au regard non seulement de ses progrès dans l'apprentissage des connaissances, mais surtout de son développement personnel et social.

Ce sont 150 000 jeunes qui sortent prématurément du système scolaire. Si certains d'entre eux s'engagent dans un cycle de formation professionnelle, avec en poche des connaissances fondamentales solides en français et en maths, du savoir-vivre et une capacité de réflexion suffisante pour agir

avec intelligence dans leur apprentissage, tant mieux ! En revanche, s'ils le font parce que le système qu'on leur proposait n'était pas adéquat et ne leur permettait pas de progresser, c'est inquiétant.

Encore faut-il que l'éducation nationale puisse donner un cadre propice à cette réussite. Or ce n'est toujours pas le cas aujourd'hui.

Il ne faut pas oublier l'importance de la qualité de l'orientation proposée aux jeunes. Elle est primordiale. Elle doit être parfaitement adaptée à chaque jeune, pour que l'échec scolaire ne soit pas une fatalité. Les étapes cruciales que sont la troisième et la seconde dans le cursus scolaire d'un élève sont capitales.

Toutes les formations doivent être privilégiées. Dès lors qu'un jeune est correctement orienté, la formation choisie est logiquement la bonne, que ce soit dans l'une des filières générales ou professionnelles, en apprentissage ou en alternance.

Pour que cela fonctionne, il est impératif que tous les acteurs participant à la réussite de l'enfant soient concernés : les parents, les enseignants, les conseillers d'orientation et, bien évidemment, le jeune.

Les conditions du succès sont assez évidentes et ont un dénominateur commun : il est nécessaire que la loi propose des piliers sur lesquels les établissements pourront, en fonction des contingences qui leur sont propres, bâtir leur projet pédagogique au regard des besoins et des conditions de réussite des élèves de leur établissement.

Les piliers de la réussite scolaire que l'État doit aujourd'hui revoir sont les suivants.

Il faut tout d'abord un rythme d'apprentissage « à l'école » adapté à l'élève. Il semble à cet égard qu'un apprentissage récréatif « hors école » pourrait être bénéfique. Le temps de l'expérimentation est terminé et, à en croire celle qui a eu lieu à Angers, le taux de satisfaction appelle à une généralisation d'une augmentation du temps à l'école, mais dont une partie serait consacrée aux activités récréatives.

Il s'agit ensuite de passer d'une logique d'égalitarisme de l'enseignement – collège unique, égalitarisme territorial, ... – à une logique « équitable », en fonction des besoins.

Il faut enfin mettre l'accent sur un climat apaisé au sein de l'école, condition *sine qua non* de la réussite scolaire.

Sur la question des rythmes d'apprentissage, je ne répéterai pas ce que de très nombreux rapports successifs s'obstinent à préconiser. Au sein des pays de l'OCDE, les élèves français travaillent plus, même « trop » d'heures par semaine, pour un moindre niveau de connaissances. Notre pays, comparé à nos voisins européens, est l'un de ceux qui dépensent le plus pour l'éducation des enfants, avec en retour un résultat qui n'est pas à la hauteur des moyens consacrés.

Désormais, il faut passer à l'action : instaurer au plus vite la semaine de quatre jours et demi, et deux semaines supplémentaires de cours par an. Je vous laisse juge du moment pour le faire, monsieur le ministre.

En revanche, et c'est là un élément crucial de la réussite scolaire, il faut que l'enfant, en dehors de l'école, puisse évoluer dans un contexte propre à développer ses facultés sportives, intellectuelles, sa sensibilité artistique ou musicale. Bref, l'apprentissage du savoir-vivre et du savoir-faire doit être

considéré globalement. Cela pourrait se passer soit dans des ateliers récréatifs, au sein des établissements, soit dans des centres de loisirs ou autres structures.

Il est indispensable qu'une offre accessible à tous existe, pour chacun. Sans cela, il se produira une rupture très nette d'égalité face à la réussite scolaire entre les enfants délaissés après l'école et ceux qui peuvent s'épanouir par des activités au sein de leur famille. Il y a donc beaucoup à attendre de la réforme des rythmes scolaires, et surtout des activités périscolaires.

La réussite est aussi fonction de l'adéquation entre le projet pédagogique d'un établissement ou d'une classe et le niveau des élèves. Certains établissements se situent dans des villes ou des quartiers dans lesquels les familles connaissent de grandes difficultés sociales. Il est nécessaire de rendre plus lisibles les différents réseaux de l'éducation prioritaire, qu'il s'agisse du programme Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite, aussi appelé Éclair, des réseaux « ambition réussite », des réseaux de réussite scolaire,...

Les stages passerelles et les stages de remise à niveau au lycée constituent d'ores et déjà des mesures cohérentes pour proposer aux élèves un complément d'apprentissage. Il faut s'en inspirer, mais aller certainement plus loin encore, pour une offre plus individualisée.

Enfin, un cadre d'apprentissage plus serein, voilà une condition de la réussite des élèves. On constate d'ailleurs, *a contrario*, que de nombreux jeunes en grande difficulté scolaire évoluent dans un cadre familial qui n'est pas apaisé.

La violence verbale est très répandue dans nos établissements, même dans les petites classes. De même, les actes racistes ou antisémites sont courants, et les agressions de professeurs par des élèves ou des parents d'élèves atteignent un niveau et une gravité inquiétants. L'actualité, hélas ! ne fait que confirmer ce constat.

Il faut être intransigent sur la question de la discipline, condition indispensable à l'apprentissage et à la réussite. Cela n'est pas une question de postes supplémentaires, mais seulement d'autorité.

Il me semble qu'il ne relève pas du législateur de répondre à cette question. J'appelle votre attention, monsieur le ministre, sur l'urgence et la nécessité d'agir, par exemple par voie de circulaire, dans le domaine de la discipline à l'école.

Avant de conclure ma contribution au débat, je voudrais souligner une nouvelle fois que ce ne sont pas seulement les chiffres de la déscolarisation qui m'inquiètent, mais ses causes. Elles sont propres à chaque territoire, chaque établissement, chaque classe. C'est pourquoi il me semble illusoire de penser que l'on peut décréter, de manière générale et impersonnelle, une recette miracle de la réussite scolaire.

M. Jean-Claude Carle. Très bien !

Mme Françoise Férat. Si elle existait, je pense que nous l'aurions déjà appliquée ! Au contraire, il faut assumer le choix d'engager des politiques différenciées entre les territoires et les établissements. Il faut décentraliser la question scolaire, en somme.

Faisons confiance à nos recteurs, aux directeurs d'établissement et aux professeurs. Donnons-leur l'autonomie et les moyens nécessaires pour apporter les réponses adéquates à l'amélioration des conditions de l'apprentissage scolaire.

Nombre de travaux et rapports ont été réalisés ces dernières années à l'occasion de diverses missions, dans le cadre législatif ou institutionnel. Je pense au dernier rapport de l'OCDE de septembre 2012, aux travaux du Haut Conseil de l'éducation. L'un des derniers exemples en est la concertation « Refondons l'école de la République » que vous avez initiée, monsieur le ministre, et à laquelle je participe. Mais il y en a tant : sur la régulation de la carte scolaire – rapport auquel j'ai collaboré également –, le métier d'enseignant, l'échec à l'école, la violence à l'école, le sport à l'école et même la parentalité !

Comprenez-moi bien, je ne souhaite en aucun cas remettre en cause la nécessité de ces travaux, mais je pense que le temps de la réflexion doit laisser place aujourd'hui à celui de l'action. (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP.*)

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Laborde.

Mme Françoise Laborde. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'école a fait l'objet de multiples études, mais celles-ci n'ont que rarement inspiré les réformes nécessaires pour remettre sur pied cette école républicaine devenue, à notre grand regret, un idéal bien lointain.

Nos collègues Françoise Cartron et Brigitte Gonthier-Maurin ont remis cette année deux rapports d'information. Leurs travaux, auxquels j'ai participé, ont porté respectivement sur la carte scolaire et le métier d'enseignant. Comme l'ont très bien résumé Mmes les rapporteurs, ils démontrent la volonté du Sénat de tout mettre en œuvre pour obtenir un meilleur niveau d'éducation dans notre pays.

Refonder l'école de la République sera un travail de longue haleine, et je vous remercie, monsieur le ministre, de prendre ce sujet à bras-le-corps. Il y a toujours des raisons, bonnes ou mauvaises, de ne pas le faire...

La politique éducative menée durant le précédent quinquennat a été profondément destructrice, même si M. Carle a déjà tout oublié.

M. Jean-Claude Carle. Sans doute parce que je n'ai pas de culture ! (*Sourires.*)

Mme Françoise Laborde. Aujourd'hui, il nous faut remettre la réussite au cœur du système éducatif : formation et affectation des enseignants, contenu pédagogique, rythmes et carte scolaires, notation, décrochage, violences,...

Un principe doit nous guider, celui d'égalité.

Les élèves ne disposent pas tous des mêmes chances pour réussir. Ce triste constat est malheureusement devenu une réalité palpable. Les enquêtes PISA de l'OCDE le prouvent. Dans notre pays, un élève sur cinq âgé de quinze ans connaît de très grandes difficultés scolaires. Comment espérer que nos enfants deviennent des citoyens disposant d'un esprit critique suffisamment développé si on ne leur apprend pas à lire, écrire et compter correctement ?

L'étude de l'OCDE intitulée « Regards sur l'éducation », publiée en septembre dernier, confirme que le taux de scolarisation des jeunes âgés de quinze à dix-neuf ans a reculé entre 1995 et 2010, passant de 89 % à 84 %. Parmi ces jeunes déscolarisés, 71 % sont inactifs, contre 57 % en moyenne dans les autres pays de l'OCDE, ce qui témoigne de leurs difficultés d'insertion professionnelle.

La lutte contre le décrochage scolaire doit absolument constituer une priorité, dans une société en mutation qui requiert de plus en plus de qualifications pour échapper à la précarité.

Ce sont surtout les élèves issus de milieux défavorisés qui font les frais de l'échec scolaire. Selon la même organisation internationale, ces derniers ont deux fois et demi plus de risques d'avoir de moins bons résultats que les élèves des familles aisées.

À ce stade de mon intervention, permettez-moi de rappeler qu'il existe une corrélation entre qualité et équité de l'enseignement, et performance du système éducatif.

Mettre en place des aides inadaptées aux élèves en difficulté ou recruter des enseignants très bien formés sur le plan des contenus, mais trop peu en pédagogie, ne fait qu'enrichir les entreprises d'aide aux devoirs. Ces dysfonctionnements contribuent au succès des établissements privés, à la concurrence exacerbée entre les uns et les autres, et à la mise en place insidieuse d'une école à deux vitesses. La reproduction des inégalités sociales qui en découle est insupportable et constitue une régression inquiétante. L'échec n'est plus seulement scolaire, il est aussi politique.

À l'occasion de ce débat, je voudrais vous demander de nous faire part, monsieur le ministre, du bilan de l'aide personnalisée mise en place depuis 2008 par l'un de vos prédécesseurs, et qui a servi de principale justification à la suppression progressive des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, les RASED. À la suite de cette mesure, les enfants se sont retrouvés avec des journées plus longues, sans changement de pédagogie et, semble-t-il, sans amélioration de leurs résultats.

Mme Maryvonne Blondin. Absolument !

Mme Françoise Laborde. L'évolution de la difficulté scolaire aurait dû être traitée à sa source, à savoir la formation initiale et continue des enseignants ainsi que l'adaptation des méthodes d'enseignement aux élèves, et non l'inverse. La reconstitution des RASED pour venir en aide exclusivement aux élèves rencontrant de sérieuses difficultés d'apprentissage serait une bonne nouvelle.

Évoquer la réussite éducative, c'est aussi soulever la question des inégalités territoriales qui se sont accentuées ces dernières années. La suppression des postes dans l'éducation nationale a affecté durement les écoles rurales. Chaque année, des options, des classes et des établissements ont disparu.

Force est de constater que, dans les territoires ruraux, les inégalités territoriales ont accentué les inégalités sociales. Selon une enquête du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, le CEREQ, la part des élèves défavorisés dans les collèges ruraux est de 42 %, contre 34 % en milieu urbain et périurbain. En outre, ces jeunes sont orientés, plus que d'autres, vers la voie professionnelle. Ils sont aussi pénalisés par une offre de formation éloignée géographiquement et souvent moins diversifiée.

Il est impossible de mesurer les dégâts provoqués dans les écoles rurales lors du précédent quinquennat. Supprimer un seul poste dans ces écoles ou modifier les rythmes scolaires revient à bouleverser la vie locale. Par conséquent, monsieur le ministre, pouvez-vous nous dire de quels moyens disposeront les communes et les départements lorsque nous reviendrons à la semaine de quatre jours et demi ?

Certes, nous approuvons ce retour en arrière et la réflexion globale sur la modification des rythmes scolaires, mais toute nouvelle organisation du temps entraînera inéluctablement des aménagements quant à la garde des enfants. Certains maires sont inquiets à ce sujet. Devront-ils se substituer à l'éducation nationale pour organiser les activités périscolaires ?

Monsieur le ministre, le manque de personnel et de moyens risque de restreindre les possibilités de mise en œuvre de ces activités et de laisser les enfants livrés à eux-mêmes après les cours, renforçant les inégalités territoriales entre communes aisées et communes défavorisées. Pourtant, les activités culturelles, sportives et de loisir contribuent à l'éveil de la curiosité, au développement de l'esprit critique des élèves et à la réussite scolaire. Ce n'est plus à démontrer ! Ne serait-il pas important, pour éviter toute inégalité entre les territoires, que ces activités fassent partie intégrante du programme de l'éducation nationale ? Une réflexion est donc indispensable pour mettre en place des outils, en termes de transports scolaires, de locaux, de personnel, de budget, qui facilitent l'accès de tous à ces activités.

Avant de conclure, je tiens à vous féliciter pour l'effort engagé dans le projet de loi de finances pour 2013 – nous aurons l'occasion d'en reparler ! – en faveur de l'éducation nationale. La création de 43 500 postes de professeur en 2013, avec le remplacement des départs à la retraite, est un signal très positif pour les étudiants qui s'orientent vers le métier d'enseignant. Bien des vocations avaient été découragées ces dernières années par une politique systématique de pénurie.

Après une hécatombe de 80 000 postes supprimés en cinq ans, il est aujourd'hui devenu difficile de recruter... Nul doute que l'effort budgétaire engagé par le gouvernement auquel vous appartenez inversera cette logique, même si des interrogations subsistent, telles que la rémunération de nos enseignants, qui sont parmi les moins bien lotis des pays de l'OCDE.

Pour autant, cet effort remarquable en termes de recrutements ne résoudra pas le problème de la nature et de la qualité de la formation initiale, qui laisse actuellement trop peu de place à la pédagogie et à la pratique. Pour relever ce défi, vous apportez, entre autres propositions, une réponse partielle en ouvrant, à titre transitoire, un deuxième concours aux étudiants de master 1, qui pourront bénéficier d'une formation professionnelle d'un an avec un stage à tiers-temps. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a d'ailleurs constitué un groupe de travail sur le prérecrutement dans l'éducation nationale, lequel ne manquera pas de vous faire des propositions.

En attendant la prochaine loi d'orientation et de programmation, les membres du groupe du RDSE espèrent, monsieur le ministre, que vous nous apporterez des précisions pour tendre de nouveau vers un service public de l'éducation soucieux d'égalité des chances et respectueux des valeurs républicaines. *(Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.)*

MM. Jacques Mézard et Jean-Pierre Placade. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques-Bernard Magnier.

M. Jacques-Bernard Magnier. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour refonder l'école, il convient avant tout de restaurer la confiance dans l'institution. Cela nécessite de porter un regard juste sur la

situation de notre système scolaire et de ses personnels. C'est pourquoi il importe de souligner l'implication et le dévouement des enseignants, au quotidien, auprès des élèves.

Les enseignants ne manquent pas de créativité pour développer les projets de leurs établissements ou des pratiques pédagogiques innovantes. En effet, ils ne sont pas des exécutants, mais des créateurs. C'est sur cette force, cette richesse, que la refondation de l'école devra s'appuyer.

La refondation de l'école doit se faire avec l'ensemble des acteurs du système scolaire et ceux qui composent la communauté éducative.

Il est indispensable de revenir à des pratiques d'écoute, d'attention et de considération des besoins de l'enfant, des attentes des parents, à conjuguer avec les objectifs de l'institution scolaire elle-même.

L'école n'est pas utilitariste. Elle doit redevenir le lieu d'éveil, d'instruction, de formation et d'appréhension des valeurs du « vivre ensemble » dans notre République. En ce sens, l'hommage rendu par le Président de la République, le 15 mai dernier, à l'école et aux enseignants était un signe fort en faveur d'une « nouvelle hiérarchie de valeurs au sommet de laquelle se situeront la science, l'intelligence, la recherche, la volonté d'apprendre et de transmettre ».

Un coup d'arrêt, préjudiciable à la réussite de tous les élèves, a été porté aux évolutions de notre système éducatif.

Des mesures de réparation ont été prises pour que la rentrée 2012 se passe dans les meilleures conditions possibles. Au-delà, d'autres dispositions préparent l'avenir, notamment pour assurer le recrutement des futurs enseignants.

Recréer une formation pour les enseignants constitue une priorité pour la refondation de l'école, car l'enseignement est non pas un art mais un métier, qui s'apprend. Les enseignants doivent être formés à la pluralité scolaire et avoir une meilleure connaissance de leurs élèves. Il apparaît nécessaire de se réapproprier la psychopédagogie afin de donner aux futurs professeurs la connaissance fondamentale de ce qu'est l'enfant.

Les systèmes éducatifs les plus performants sont aussi ceux qui ont développé une formation initiale et continue des professeurs de grande qualité. Or, pour des raisons budgétaires, idéologiques et par méconnaissance de la réalité du métier, l'ancien gouvernement a négligé et sacrifié la formation des enseignants.

M. Ronan Kerdraon. Eh oui !

M. Jacques-Bernard Magner. Alors que l'insuffisance de formation pratique était décriée, il l'a encore réduite, comme si enseigner était le seul métier qui ne s'apprend pas !

Dans l'exercice de leur métier, les enseignants sont amenés à travailler en équipe. Leur formation doit prendre en compte cette dimension en les formant au travail collectif et à la pédagogie de projet. Même s'ils enseignent des matières très différentes, ils exercent le même métier.

Actuellement, les étudiants qui doivent réussir leur master et préparer les concours se trouvent dans une situation impossible, les deux exercices étant difficilement compatibles, sinon en opposition. C'est d'ailleurs un des facteurs identifiés du faible taux de réussite et d'inscription au concours. Quelles que soient les nouvelles modalités de la formation, il faudra s'assurer que son contenu permette aux étudiants de mener à bien les deux projets.

Par ailleurs, la formation par alternance offre une voie intéressante à consolider.

La formation devra mettre en outre l'accent sur les nouvelles technologies, qui représentent un vecteur de changement de la pédagogie.

Dans la refonte de la formation des enseignants, un traitement particulier devra être réservé à l'école maternelle.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur. Absolument !

M. Jacques-Bernard Magner. En effet, la mise en œuvre d'une véritable politique d'égalité des chances dès l'école maternelle implique à la fois une pédagogie différenciée et un rééquilibrage des objectifs de l'école maternelle, qui ne doit plus simplement être dans l'anticipation des enseignements de l'école élémentaire.

On peut aussi se féliciter du retour au prérecrutement, qui permettra de restaurer une filière de promotion sociale.

Les conditions d'entrée dans le métier d'enseignant sont une préoccupation majeure. Elle n'a malheureusement pas été assez prise en compte ces dernières années. En témoigne le dernier rapport de la Cour des comptes, qui dresse un véritable réquisitoire contre la gestion des ressources humaines dans l'éducation nationale, en particulier pour ce qui concerne les enseignants débutants. À cet égard, une plus forte mixité au sein des établissements, entre néotitulaires et enseignants chevronnés, devra être recherchée afin de développer un véritable accompagnement à l'entrée dans le métier. L'identification de maître accompagnateur, qui constituerait une forme de tutorat, pourrait être expérimentée, à l'instar du contrat de génération, dans les établissements réputés difficiles.

L'élève reste avant tout un enfant : enfant de sa famille, de son quartier, de son village... Son environnement est une donnée fondamentale à prendre en compte dans la réussite éducative. Il convient de replacer l'école, l'établissement, dans son environnement, à travers une cohérence des politiques éducatives territoriales, peut-être à l'échelon d'un bassin de vie prenant en compte la nécessaire mixité sociale. Dans cette perspective, l'établissement scolaire est bien l'élément central à appréhender en lien avec les autres structures du champ de « l'éducation globale », qu'elles soient périscolaires, communales ou associatives.

Il est grand temps de retrouver la notion de communauté éducative, pour une école plus ouverte, où l'enfant est considéré dans sa globalité. Les maîtres ont un rôle pivot à jouer dans le dialogue avec les autres partenaires de la communauté éducative : les parents, les élus, les intervenants extérieurs... Dès leur formation, les enseignants doivent être sensibilisés à cette dimension de leur métier, qu'il faut désormais orienter vers la coéducation plutôt que vers la standardisation des pratiques.

C'est cette communauté éducative qui doit être associée à la révision des rythmes scolaires, avec en vue la création de parcours cohérents et complémentaires d'éducation, car c'est le même enfant qui parcourt les différents espaces et temps éducatifs.

Dans la lutte contre l'échec scolaire, la continuité des parcours éducatifs, du « fil continu », pour les élèves en rupture qu'on appelle les « décrocheurs » sera une question centrale dans la mise en œuvre de chemins différents pour

réussir. Actuellement, le manque de deuxième chance représente un fléau pour notre école républicaine et pour la réussite de tous.

Contre le décrochage scolaire, nous avons besoin d'apporter des réponses diverses, construites sur le terrain, avec des allers-retours possibles entre les différentes solutions proposées, et non pas de « plaquer » des réponses toutes faites, uniformes pour tout le monde et partout.

Pour chaque école, chaque établissement scolaire, il faut un projet pédagogique coconstruit. Le projet pédagogique d'établissement, en tant que coconstruction d'un projet partagé par une équipe enseignante, devra être le cœur de cette démarche d'éducation globale.

Enfin, redéfinir le métier d'enseignant implique de réfléchir aux modes d'évaluation pertinents des pratiques professionnelles. Il faut passer d'une évaluation individuelle pour classer à une évaluation collective pour progresser.

Poursuivant notre idée de coconstruction du projet pédagogique, nous souhaitons une auto-évaluation collective du fonctionnement de l'établissement qui ne se confondrait pas avec l'inspection individuelle des enseignants.

En conclusion, la refondation de l'école que nous appelons de nos vœux permettra de réhabiliter un service public d'éducation pour tous. L'école devra être au cœur du dialogue avec les collectivités locales, les parents, les associations partenaires de l'école, tout particulièrement celles de l'éducation populaire, dans une démarche de coconstruction. Il s'agira de recréer de vrais liens entre les différentes institutions et partenaires du milieu éducatif, en restaurant la confiance et en redonnant des marges de manœuvre aux enseignants.

Au sein de cette communauté éducative, l'enseignant aura toute sa place, mais ce réel changement des pratiques éducatives nécessitera une redéfinition du métier et, par conséquent, du statut des enseignants. Ce sera le rôle de la concertation que de définir les grandes lignes de ce nouveau cadre référentiel, qui se concrétisera par la loi d'orientation et de programmation que vous nous présenterez, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Le Scouarnec.

M. Michel Le Scouarnec. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, les performances de la France en matière d'éducation sont loin d'être satisfaisantes. Elles posent avec d'autant plus d'acuité la question des conditions de la réussite à l'école.

Le rapport de la Cour des comptes de mai 2010, intitulé *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, dresse un bilan extrêmement mitigé.

Selon les comparaisons internationales de l'OCDE, il y a en France une aggravation de l'écart entre les résultats scolaires des meilleurs élèves et ceux des plus faibles. Les études du PISA confirment ce constat et montrent que, quel que soit le domaine de compétence analysé, les écarts entre les élèves les plus performants et les moins performants sont très élevés et continuent de se creuser.

En outre, la France est l'un des pays où le destin scolaire est le plus fortement corrélé aux origines sociales.

En 2008, plus de 78 % des élèves de catégories sociales favorisées ont obtenu un bac général, contre 18 % des élèves d'origine sociale défavorisée.

Le poids des déterminismes sociaux est extrêmement prégnant, puisqu'un enfant d'ouvrier non qualifié a cinq fois moins de chances d'obtenir un baccalauréat général qu'un enfant de cadre, mais en revanche trois fois plus d'obtenir un bac professionnel, six fois plus d'obtenir un CAP-BEP et, surtout, hélas! neuf fois plus de n'avoir aucun diplôme.

M. Jean-Claude Carle. C'est vrai!

M. Michel Le Scouarnec. Enfin, et je n'irai pas plus loin dans l'énumération, 16 % d'une classe d'âge sortent du système scolaire sans diplôme.

Il est donc urgent d'agir, mais surtout de changer de politique éducative. La définition même de la réussite à l'école a été dévoyée et déformée depuis 2007, ce qui a contribué à conduire aux résultats que je viens d'évoquer.

Loin de lutter contre les biais socioculturels des inégalités à l'école, la vision de la réussite scolaire portée par l'ancienne majorité a promu le mérite individuel et la réussite de quelques-uns, sans remettre en cause la reproduction des inégalités au sein de l'école de manière générale.

Il nous semble au contraire que l'objectif de la réussite scolaire est d'amener le plus grand nombre à réussir, en luttant contre l'orientation par défaut et en revalorisant les filières de relégation. C'est faire reculer les inégalités devant l'éducation; c'est offrir à chacun les moyens de construire sa propre vie scolaire et intellectuelle sans que les conditions économiques, d'origines et de positions sociales la déterminent.

Il faut donc refuser l'échec scolaire et lutter en priorité contre le décrochage.

Le Président de la République avait d'ailleurs promis, pendant sa campagne, de diminuer en cinq ans – nous sommes au pied du mur – le nombre de « décrocheurs » de moitié. Et pour cause: dans son analyse *Regards sur l'éducation 2012*, l'OCDE pointe les mauvais résultats de la France en matière de taux de scolarisation des quinze à dix-neuf ans, taux qui a baissé depuis quinze ans.

Selon les chiffres de 2010, chaque année, environ 140 000 jeunes abandonnent l'école sans diplôme et 71 % de ces jeunes déscolarisés deviennent chômeurs ou inactifs, contre 57 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, ce qui est déjà considérable.

Passivité, souffrance, injustice, absence d'un interlocuteur qui motive les jeunes et leur donne confiance: autant d'éléments qui mènent au décrochage! Quand on sait, comme le montre une étude de l'Association de la fondation étudiante pour la ville, l'AFEV, qu'un tiers des enfants de familles modestes n'aiment pas l'école, que 22 % s'y ennuient souvent et que 45 % s'y ennuient parfois, le lien est vite établi! C'est particulièrement vrai dans les classes surchargées, qui plus est quand elles ne sont pas mixtes; je reprends là des éléments du rapport de Françoise Cartron. Avec un tel cocktail, nous sommes sûrs d'obtenir du décrochage massif!

L'étude pointe aussi le sentiment d'isolement et d'absence de soutien de l'institution que ressentent ces jeunes. L'un des facteurs essentiels de « raccrochage » est la réinstauration d'un dialogue avec un adulte dans l'école.

Les différentes recherches en la matière montrent que le climat scolaire, la façon dont les jeunes se sentent ou non soutenus par les professeurs, le sentiment de justice ou d'injustice qu'ils nourrissent jouent beaucoup. Il s'agit donc là d'un phénomène multifactoriel, qui relève de la ségrégation urbaine, de la dynamique familiale et pas de la seule pédagogie.

Certes, l'école ne peut pas tout, mais le décrochage scolaire nous conduit à nous interroger sur la capacité des enseignants à en détecter les signes au plus tôt, par une formation appropriée, afin d'enclencher un processus plus large de « rapprochement », incluant la famille, l'école, mais aussi les collectivités locales, qui s'investissent déjà énormément dans les bâtiments scolaires, les crèches, les pôles multi-accueil, les activités périscolaires, telles que le développement du sport, de la musique, etc.

M. Jean-Claude Carle. Très bien !

M. Gérard Le Cam. Et en personnels aussi !

M. Michel Le Scouarnec. Pour avoir été enseignant, j'ai l'impression que, ces dernières années, les collectivités locales ont beaucoup plus investi alors que l'État de son côté se désengageait.

Mme Françoise Cartron, rapporteur. Ce n'est pas faux !

M. Michel Le Scouarnec. L'enseignant se trouve au cœur de la réussite scolaire. Il doit être formé à toutes les dimensions de son métier, notamment afin de déceler les élèves qui ont des besoins éducatifs spécifiques et, dans une certaine mesure, de leur apporter des réponses.

Pourtant, le métier d'enseignant est au cœur d'une tempête. De la formation au recrutement, la crise que traverse ce métier, parfaitement illustrée par Brigitte Gonthier-Maurin dans son rapport, témoigne des difficultés profondes qui se font jour au sein de l'éducation nationale. Je ne reviens pas sur le constat que ma collègue a dressé, je le partage entièrement.

Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé le recrutement d'un peu plus de 43 000 nouveaux enseignants en 2013 pour compenser en partie les 80 000 pertes de postes issues de la révision générale des politiques publiques.

Il faut de nouveaux enseignants. Cela est nécessaire et même urgent, mais cela ne doit pas occulter la question de la mise en œuvre de ces nouveaux recrutements. Ainsi, 22 100 postes serviront au remplacement des départs à la retraite qui surviendront l'an prochain, selon un recrutement « normal » en fin de master 2.

Monsieur le ministre, vous prévoyez également la mise en place d'un deuxième concours, « transitoire » et « exceptionnel » pour les 21 350 autres enseignements qui remplaceront les départs à la retraite de 2014. Le recrutement se fera alors en fin de master 1. Ces nouveaux enseignants seront formés dans les futures écoles supérieures dont le Gouvernement nous annonce la création pour la rentrée 2013. En master 2, les étudiants seront rémunérés pour six heures de service tout en étant formés.

Cela sera-t-il suffisant pour résoudre l'autre problème, peut-être plus profond, qui est que le métier d'enseignant n'attire plus ? Monsieur le ministre, dans le contexte actuel de baisse du vivier de recrutement et de désaffection de certaines académies et de certaines matières, je m'interroge et je m'inquiète. Comment comptez-vous précisément pourvoir ces postes, sans pour autant diminuer les exigences nécessaires à l'exercice de ce métier, certes difficile, mais si important et passionnant ?

M. Jean-Claude Carle. C'est vrai !

M. Michel Le Scouarnec. Quel sera le contenu du concours ? Que seront ces écoles supérieures de formation des enseignants ? Le concours se déroulera-t-il de l'écrit à l'oral en master 1 ? Les étudiants de master 2 seront-ils fonctionnaires ? Combien seront-ils rémunérés ? Autant de questions qui méritent des réponses.

Pour toutes ces raisons, il me semble indispensable d'envisager un véritable prérecrutement des enseignants. Cela va au-delà d'une simple mesure transitoire dont on ne sait en réalité si elle a vocation à se poursuivre – en instaurant une sorte de « prérecrutement tardif », une seconde voie d'accès au concours – ou bien à devenir la seule et unique voie d'accès au métier d'enseignant en remplacement de celle qui existe actuellement et qui est issue de la réforme de la mastérisation dont nous ne cessons de dénoncer l'échec.

Nous pensons donc qu'il faudrait instaurer des prérecrutements dès la licence, ce qui permettrait de restaurer le vivier de recrutement qui est très appauvri, tout en accroissant la diversité sociale du corps enseignant. C'est d'ailleurs ce qui se passait autrefois avec les écoles normales, par lesquelles j'ai eu, comme beaucoup d'autres, le plaisir de passer. Je m'interroge d'ailleurs : les instituteurs d'alors, issus de ces institutions, ne réussissaient-ils pas mieux que ceux qui possèdent aujourd'hui un master, alors même qu'ils n'avaient pas eu de formation pédagogique avant de faire classe ?

M. René Garrec. C'est juste !

M. Gérard Le Cam. C'était efficace !

M. Michel Le Scouarnec. Sans aller jusqu'à dire qu'il faudrait, demain, recruter après la troisième, il me semble utile de rappeler l'esprit de l'école normale et la formation pédagogique qu'elle dispensait.

Ce recrutement pourrait prendre la forme d'un concours national en fin d'année de L3 avant l'accès aux deux années de master d'enseignement, sur la base d'épreuves purement disciplinaires. Il ouvrirait sur un statut particulier d'élèves-enseignants suffisamment rémunérés pour éviter le cumul études-emploi dont on connaît l'impact négatif sur la réussite universitaire. En échange, ces élèves-enseignants passeraient une sorte de contrat aux termes duquel ils s'engageraient à suivre les deux années de master, à se présenter aux concours de l'enseignement et à servir comme fonctionnaires de l'État pour un nombre minimum d'années en cas de réussite.

Les étudiants qui n'auraient pas été prérecrutés garderaient la possibilité de suivre les masters et de présenter les concours.

Monsieur le ministre, je vous demande de nous indiquer les perspectives envisagées par le Gouvernement en matière de prérecrutement. J'ai l'espoir que toutes les questions que j'ai soulevées permettront de contribuer modestement à la réussite de notre école Républicaine, seule capable de redonner confiance en l'avenir. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour nous, la construction d'une école tournée vers la réussite à l'école doit s'appuyer sur une approche globale, suppose une concertation permanente – et pas seulement à chaque élection présidentielle – et un travail collectif qui n'exclut aucun acteur et inclut les élèves.

Si refonder l'école, c'est assurer la réussite de tous les élèves, le débat d'aujourd'hui doit nous fournir des pistes pour le texte législatif qui ne manquera pas de voir le jour. Quelle école voulons-nous pour former les citoyens de demain ? Quelle école voulons-nous pour avoir des élèves épanouis et motivés ?

Nous proposons trois leviers – nullement exclusifs les uns des autres – pour améliorer la réussite à l'école.

Il s'agit tout d'abord de lutter énergiquement contre le décrochage scolaire et, surtout, contre l'ennui. Il me semble que la source des problèmes auxquels notre système éducatif est confronté vient aussi de l'ennui à l'école, que celui-ci se manifeste dans les cités ou dans les beaux quartiers.

Il faut ensuite refonder le métier d'enseignant en ayant de la considération pour les professeurs, en les formant véritablement et en les respectant.

Il convient enfin, même si ce sujet peut paraître iconoclaste, de garantir le bien-être de tous à l'école.

Cela a déjà été souligné, le décrochage scolaire, c'est-à-dire l'abandon avant la fin d'un cursus, représente aujourd'hui un gâchis majeur à la fois pour les jeunes, pour les familles et pour l'institution. S'il touche majoritairement les milieux défavorisés, ce phénomène concerne également des milieux plus privilégiés.

Un autre problème majeur touche notre système éducatif : l'ennui à l'école. Je suis désolée s'il s'agit d'un tabou et d'un sujet qui dérange, mais, pour l'avoir évoqué avec nombre d'enseignants, je peux dire que ce phénomène, qui a peut-être toujours existé, entraîne aujourd'hui un autre type de comportement.

Certes, on peut le déplorer, mais c'est ainsi, nos jeunes ont une capacité d'attention de vingt minutes. Il faut donc adapter nos pratiques pédagogiques, pour lutter activement contre l'ennui dans les salles de classe.

À cet égard, plusieurs causes ont été identifiées.

Les élèves ont le sentiment d'être enfermés dans des disciplines qui se succèdent sans bien voir le lien qu'elles peuvent avoir entre elles.

Le recours au redoublement se poursuit, alors que cette mesure est inefficace. Si l'on voit deux fois le même film, mais que l'on dort à chaque fois, à la fin de la seconde projection, on n'a toujours rien vu ! C'est ce qui se passe dans notre système en France.

Comment créer une école qui permette d'éviter à la fois le décrochage et l'ennui ? Nous pensons en effet qu'il existe un lien entre les deux phénomènes.

Sur ce sujet, je tiens à signaler les intéressantes initiatives menées par un certain nombre de collectivités territoriales. Celles-ci tentent, en marge du système éducatif, de promouvoir des mesures innovantes. Il faut absolument que tous les acteurs travaillent ensemble ; peut-être en sera-t-il question demain, lors des états généraux de la démocratie territoriale.

Nous proposons donc une scolarité commune pour tous les élèves, avec une école fondamentale de six à seize ans, qui soit libérée de toute pression évaluative et de tout enjeu d'orientation, en tout cas en primaire. Avant onze ans, les notes ne servent à rien. Allez en Finlande, en Suède, ces pays où l'école réussit ; on va voir ce qui marche et on ne le fait pas !

La finalité du système ne doit pas être celle qui prévalait au début du siècle, c'est-à-dire sélectionner l'élite de l'élite. Aujourd'hui, il s'agit de donner à tous un bagage important. Il faut que tous les enfants à l'école aient conscience que la formation se déroule tout au long de la vie et pas seulement pendant quelques années.

Pour lutter contre le décrochage scolaire et l'ennui, offrir une autre formation aux enseignants constitue également un remède efficace. Nombre de mes collègues ayant développé ce point, je n'évoquerai pas la mécanique qui permettrait une autre formation. À nos yeux, le principe « 3 + 2 » que Michel Le Scouarnec a décrit est une bonne solution. Nous pourrions y revenir plus en détail à d'autres occasions.

En matière de pédagogie, les valeurs qui sont défendues doivent évoluer. Jules Ferry, c'est bien, Freinet, c'est bien, mais, depuis, il y a eu du nouveau sur de nombreux sujets !

Les élèves doivent apprendre à coopérer plutôt qu'à s'opposer, à participer y compris à l'oral. Ils doivent apprendre à se tromper : on parlerait bien mieux les langues vivantes étrangères si l'on pouvait prendre le risque de s'exprimer de façon fautive. Ils doivent apprendre à travailler par projets, individuels ou collectifs. Il nous faut prendre en compte le fait que, depuis cinquante ans, le monde a profondément changé et que l'école essaie de faire au mieux face à ces mutations.

Par conséquent, la formation des enseignants doit être adaptée à toutes ces nouveautés. Faute de quoi, nous constaterons toujours du décrochage massif, de l'ennui à l'école, lesquels peuvent aussi malheureusement produire de la violence.

J'en viens au troisième levier, qui s'inscrit dans la suite logique de notre raisonnement. Même si cela semble une idée originale qui peut prêter à sourire, nous pensons qu'il faut promouvoir le bien-être à l'école.

Je souhaite appeler votre attention sur le fait que nous avons en France de très bons élèves qui sont extrêmement malheureux. Songez au nombre de tentatives de suicide en classes préparatoires aux grandes écoles. Ces élèves, en pleine réussite scolaire, ce qui contribue à améliorer le classement de notre pays dans l'enquête PISA, personne n'en parle jamais. Je demande qu'un travail approfondi soit entrepris sur ce sujet qui pose la question des formes de la réussite scolaire.

Enfin, il faut aussi un accompagnement, c'est-à-dire des psychologues, des éducateurs. Nos enseignants doivent être sensibilisés à ces questions. Prenons en compte le bien-être de l'enfant. Cela passe par de la prévention, la lutte contre les discriminations et l'addiction à l'alcool. André Reichardt a d'ailleurs étudié le problème de l'alcoolisation des jeunes, phénomène qui peut apparaître dès l'âge de onze ans pour un certain nombre d'entre eux.

Du travail reste donc à accomplir pour que le bien-être à l'école permette la réussite de tous à l'école.

Monsieur le ministre, nous comptons sur vous pour relever tous ces défis, même s'il s'agit, nous en sommes conscients, d'une mission difficile. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Colette Mélot.

Mme Colette Mélot. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, si notre école a réussi la démocratisation aux XIX^e et XX^e siècles, l'école du XXI^e siècle

échoue à intégrer tous les publics. Notre pays doit pourtant répondre aux défis du monde d'aujourd'hui et de demain, et l'éducation est au cœur de cet enjeu.

L'enquête internationale PISA publiée en décembre 2010, dont nous avons déjà parlé, montre que le système éducatif français obtient des résultats corrects, dans la moyenne des grands pays développés. Notre système éducatif se caractérise à la fois par des performances moyennes, donc perfectibles, et par un écart de niveau plus important qu'ailleurs entre les meilleurs élèves et les moins bons. C'est là que se situe l'une de nos difficultés.

Les inégalités de niveau scolaire recourent, davantage que dans les autres pays, les inégalités sociales et les inégalités territoriales. Le sentiment d'une école à deux vitesses, au sein de laquelle ne réussiraient que les « initiés », enfants de cadres supérieurs ou d'enseignants, est en passe de casser la confiance des Français dans cette institution. Nous ne pouvons l'accepter.

Quelles sont les conditions de la réussite à l'école ? Les écoliers ont changé mais l'école n'en a pas fait autant ; à mon avis, nous partageons tous ce constat, au-delà de nos différences de point de vue. En quelques décennies, sous l'action conjuguée de la massification scolaire, du déclin des valeurs traditionnelles et, dans une certaine mesure, de l'immigration, le public accueilli par l'école s'est métamorphosé, sans que notre système éducatif évolue en conséquence. Le résultat est que, dans de nombreuses classes de France, il est tout simplement devenu difficile d'enseigner.

Monsieur le ministre, il est indispensable de transmettre aux Français un projet clair et précis de transformation de notre système éducatif. L'école de la République est l'affaire de toute une nation.

Dès 2007, et tout au long du quinquennat, de nombreuses et indispensables réformes ont été menées par votre prédécesseur au profit de l'école, des élèves et du corps enseignant. Grâce aux dispositifs de l'aide personnalisée, de l'accompagnement éducatif, des stages de remise à niveau, des passerelles et du tutorat, l'élève dispose, de l'école maternelle à la terminale, d'un accompagnement personnalisé tout au long de sa scolarité.

La réforme de l'école primaire est sans aucun doute l'acquis le plus incontestable, puisqu'elle a permis de recentrer les programmes sur les fondamentaux et a instauré deux heures par semaine d'aide individualisée pour les élèves en difficulté. Ce sont 1,3 million d'écoliers, soit 26 % des élèves de primaire, qui bénéficient de cette aide ; dans les zones d'éducation prioritaire, les ZEP, ce chiffre atteint 33 %. À mon avis, il faudrait encore améliorer le fonctionnement de cette aide personnalisée, qui n'est pas toujours dispensée au moment le plus opportun ; des progrès restent à faire.

Le principal objectif de l'école primaire est de donner aux élèves la maîtrise d'une triple compétence : « lire, écrire, compter ». Ces fondamentaux sont loin d'être acquis par tous les élèves. Cette triste situation est probablement due, entre autres raisons, à la méthode employée et à la réécriture systématique des programmes. Je suis convaincue que les changements incessants des programmes sont nuisibles.

Le collège unique, nécessaire dans les années 1970, est devenu une véritable machine de nivellement par le bas : l'hétérogénéité empêche les élèves d'atteindre leur niveau d'excellence comme ils pourraient le faire dans des classes plus homogènes. Je ne parle pas seulement des bons élèves,

mais également des élèves en difficulté qui ne peuvent pas obtenir l'aide nécessaire à leurs progrès. La mixité est certes un idéal, mais en pratique il est très difficile de s'occuper à la fois des élèves ayant déjà atteint un excellent niveau et des élèves en difficulté.

Le socle commun des connaissances est une notion qui reste malheureusement floue, puisque la définition même de ce qui doit être commun au cours de la scolarité ne fait pas l'objet d'un consensus. Je sais, monsieur le ministre, que vous venez de simplifier le livret personnel de compétences des élèves. C'était nécessaire, car cet outil récemment créé doit encore être perfectionné. Il est important de définir et d'évaluer le socle commun afin que, dans toutes les écoles de France, l'objectif recherché soit le même.

Quant à la réforme précédente, dite du lycée de la réussite, laissons-lui le temps de faire ses preuves. Avec la réforme du lycée général et technologique, les séries économique et littéraire devraient être revalorisées par rapport à la voie scientifique. Ce vœu a souvent été émis mais n'a pas encore été suivi d'effet. Je sais combien cette revalorisation est difficile, mais chaque élève devrait trouver sa place selon ses aptitudes et ses goûts.

La réforme de la voie professionnelle, qui généralise le « bac pro » en trois ans, a redonné sa dignité à cette filière, encore trop souvent choisie par défaut. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que la voie professionnelle devienne une voie de réussite. Il serait souhaitable – là aussi, il s'agit d'un vœu pieux – que l'élève opte pour la filière professionnelle par choix et non par défaut – et souvent bien trop tard, qui pis est. Pour ce faire, les formations professionnelles doivent être présentées aux élèves et mieux valorisées. Par exemple, les formations aux métiers de la restauration ou de l'hôtellerie permettent de trouver un emploi ; les élèves devraient en avoir conscience, mais ce n'est pas toujours le cas. Le CAP petite enfance et les formations diplômantes dans des domaines comme les services à la personne méritent d'être valorisés en tant que voie d'avenir. La liste n'est pas exhaustive. Il faut aussi présenter les formations aux métiers et à l'artisanat d'art. En effet, ces métiers, dans lesquels des talents peuvent se révéler, offrent beaucoup de possibilités mais demeurent méconnus.

Les élèves veulent aller à l'école en toute tranquillité, mais les violences scolaires sont sous le feu de l'actualité. Nous devons agir pour le respect des enseignants et des personnels éducatifs, ainsi que pour la sécurité des établissements scolaires.

Il est urgent de réconcilier les familles avec l'institution ; il est essentiel de trouver ou de retrouver une harmonie entre culture scolaire et culture familiale. L'école ne doit pas être un lieu de débat permanent mais une structure organisée et respectée, qui permette le travail et l'épanouissement culturel de l'enfant dans le respect de chacun. Pour ce faire, les enseignants et les équipes éducatives doivent être écoutés. On ne peut pas perpétuellement remettre en cause la parole des enseignants !

Dans le rapport d'information sur le système éducatif finlandais que j'avais présenté en 2010 au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, j'avais souligné que ce système reposait sur une forte autonomie pédagogique des établissements au niveau communal, mais également sur une autonomie dans le recrutement des enseignants, l'État conservant toutefois la maîtrise complète des programmes et des diplômes. Même si l'on peut

regretter que la question de l'autonomie ne soit plus d'actualité, il est indispensable que les chefs d'établissement puissent disposer de davantage de marges de manœuvre pour adapter au mieux l'enseignement au profil des élèves et aux territoires, les besoins et les attentes n'étant pas uniformes en zone urbaine, en zone urbaine sensible et en territoire rural.

Les conditions idéales de la réussite scolaire passent par une connivence entre familles et enseignants. Les parents devraient avoir confiance en l'école pour qu'ils puissent persuader leurs enfants de la nécessité de réussir à l'école pour réussir dans la vie, mais encore faut-il qu'ils en soient eux-mêmes persuadés. Je crois que, au début du XX^e siècle, les familles élevaient leurs enfants dans cet état d'esprit et leur inculquaient des valeurs, en particulier celle du respect, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Comment donner aux enfants le plaisir d'apprendre, de découvrir le monde? Dans certains cas, il faudrait une école ou une maison des parents, pour les familiariser avec l'école et les conseiller.

La formation des enseignants doit aussi prendre en compte les publics nombreux et divers. La pédagogie est certes l'instrument essentiel au service de la réussite scolaire, mais, dans une société mosaïque, composée de personnes d'origines et de cultures diverses, il faut trouver d'autres moyens pour aider tous les enfants.

En conclusion, l'école doit être plus juste pour tous les jeunes de France et sur l'ensemble de notre territoire. Sachez, monsieur le ministre, que le groupe UMP sera vigilant quant aux mesures prises par le Gouvernement pour accompagner la refondation de l'école de la République, une mission qui nous engage et nous oblige tous. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

Mme Maryvonne Blondin. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le constat est simple mais terrible : notre école n'assume plus son devoir républicain.

Monsieur le ministre, vous avez entrepris la refondation de l'école, afin de permettre à tous les élèves qui lui sont confiés de développer leurs potentialités et d'accéder au niveau de qualification le plus élevé possible, dans les meilleures conditions possibles. Au-delà des notes et des bulletins, la réussite scolaire signifie également bien vivre à l'école, y aller sans ennui et avec plaisir. Or ce dernier mot est rarement employé pour décrire l'école d'aujourd'hui.

J'ai choisi de m'arrêter sur deux points : le climat scolaire et la santé à l'école.

Le droit à l'éducation et celui de s'épanouir dans un environnement favorable et protecteur constituent une priorité. Si la majorité des enfants aiment l'école et s'y sentent bien, une proportion grandissante d'entre eux se déclarent victimes de violences ou de harcèlement. Quand un enfant n'a pas suffisamment de mots à sa disposition pour exprimer ce qu'il ressent, il utilise les injures et les coups. Ensuite, c'est l'engrenage : violences entre élèves mais aussi envers les enseignants ou les parents ; la presse s'en est récemment fait l'écho.

Monsieur le ministre, je me réjouis de voir que, pour la première fois, le mot « violence » apparaît dans l'organigramme de votre ministère, avec la création d'une délégation ministérielle à la lutte contre les violences scolaires, à la suite

des travaux d'Éric Debarbieux et Georges Fotinos. Je salue également la création d'un nouveau métier, celui d'assistant de prévention et de sécurité ; les premiers personnels sont en cours de formation. J'y vois un signe évident que la présence des adultes doit être renforcée dans nos écoles et lycées.

Réunir les conditions de la réussite, c'est aussi rendre notre école attentive à la santé des élèves et des personnels. On ne peut dissocier la capacité de l'élève à apprendre de sa santé. Un enfant qui a faim, qui voit ou entend mal, un enfant troublé par sa situation familiale, un enfant en déficit de sommeil, un enfant habitant dans un logement dégradé voire insalubre, un enfant vivant dans une trop grande promiscuité, est un enfant qui ne peut se concentrer ni travailler correctement.

On constate aujourd'hui la résurgence de maladies oubliées. Les cas de gale, de tuberculose ou de rougeole se multiplient. L'accès aux soins est devenu très difficile ces dernières années, de sorte que nombre de familles fragiles renoncent à se soigner. Or la dimension éducative de la santé constitue un facteur essentiel de bien-être des élèves, de réussite scolaire et d'équité.

Malheureusement, on déplore un manque cruel de personnels de santé dans l'éducation nationale. Comment peut-on être réellement attentif à la santé de chaque élève quand si peu de personnels y sont affectés? Comment les infirmières scolaires peuvent-elles suivre plusieurs collègues et écoles de manière efficace? Comment admettre que les infirmières, au-delà de leur mission d'accueil, d'écoute et de soin, doivent aussi remplir certaines missions des médecins – bilan des six ans, par exemple – et intervenir dans l'enseignement privé alors qu'elles sont payées sur des fonds publics? Leur reconnaissance en catégorie A constitue une avancée, mais il s'agit maintenant de renforcer leurs missions : elles doivent continuer à jouer un rôle d'écoute et demeurer proches des élèves.

J'en viens aux médecins. S'il convient de saluer la publication, le 20 juillet 2012, des décrets de revalorisation indiciaire de la médecine scolaire, qui sont entrés en application le 1^{er} août, il s'agit maintenant d'engager une véritable politique de recrutement afin de pourvoir aux postes vacants, dont le nombre augmente à chaque rentrée scolaire, et de reconnaître enfin aux médecins de l'éducation nationale la spécialisation en médecine générale ou en santé publique.

Il conviendrait également – pourquoi pas? – de promouvoir la sensibilisation de chacun dans les écoles, notamment par l'inscription de la prévention dans les programmes de sciences et techniques du vivant du cycle préélémentaire et élémentaire. Je reprends ici les préconisations de notre ancien collègue Jean-Claude Etienne et de Christian Corne dans un avis du Conseil économique, social et environnemental, intitulé *Les enjeux de la prévention en matière de santé* et publié en février dernier.

La réussite éducative passe par la remise en place d'une formation des enseignants ou encore par l'adaptation du temps scolaire et éducatif. Le chantier est vaste, mais ô combien nécessaire et attendu. Il s'agit de garantir une vraie justice scolaire afin que nos jeunes retrouvent enfin le plaisir d'apprendre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Laufoaulu.

M. Robert Laufoaulu. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'enseignant que j'étais se réjouit du présent débat sur la réussite scolaire, laquelle est le moteur de l'ascenseur social. Je souhaite apporter un éclairage différent en vous exposant le vécu d'un petit territoire d'outre-mer du bout du monde où l'on débat aussi sur un meilleur avenir de l'école.

Certains problèmes, qui ne sont pas différents de ceux que rencontre la métropole, s'y trouvent cependant amplifiés, pour ne pas dire exacerbés.

Bien évidemment, la réussite scolaire passe en premier lieu par des conditions matérielles satisfaisantes, qui sont, hélas ! déficientes à Wallis-et-Futuna. À Futuna, voilà deux ans et demi, le cyclone Tomas a tout détruit, à commencer par les écoles ; le bâti scolaire est dégradé sur l'ensemble du territoire. À Wallis, le lycée ayant été construit selon des normes totalement inadaptées à un climat tropical humide, les élèves travaillent dans des conditions difficiles malgré les rénovations réalisées au cours de ces dernières années.

Nos établissements disposent d'équipements et de dotations de fonctionnement plus que limités. Par exemple, ils ne bénéficient pas d'un équipement informatique suffisant ni de connexions internet satisfaisantes, ce qui représente un sérieux handicap pour les élèves au cours de leur cursus scolaire. Sur un territoire exigu et éloigné de tout, internet est pourtant primordial pour s'ouvrir au monde et le découvrir. Cette déficience est aussi particulièrement problématique, car le retard que prennent les jeunes dans la maîtrise de l'outil informatique les pénalise ensuite par rapport à leurs condisciples métropolitains lors de la poursuite de leurs études supérieures.

La fracture numérique est d'autant plus pénalisante pour les élèves de Wallis-et-Futuna qu'elle n'est pas compensée sur place, et c'est le moins que l'on puisse dire, par des bibliothèques aussi fournies que la BNF. Il est vraiment dommage que peu de livres soient proposés aux jeunes.

Des conditions autres que matérielles déterminent également la réussite scolaire. Ainsi, l'enseignement qui est dispensé doit être non seulement de qualité, mais aussi adapté. Dans ce domaine, on peut identifier en premier lieu les formations proposées aux élèves. De ce point de vue, Wallis-et-Futuna est bien mal loti.

Certes, même si des élèves encore très jeunes sont obligés de partir loin de leurs familles, en Nouvelle-Calédonie ou en métropole, je comprends bien que toutes les filières d'enseignement – baccalauréats techniques ou professionnels, BEP, CAP – ne peuvent être proposées sur place. En revanche, le choix des filières laisse à désirer. Ainsi, la nouvelle carte des formations projetée par le vice-rectorat ne me semble pas correspondre aux réalités locales et mériterait d'être discutée de nouveau avec l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, le dernier point important que je voudrais mettre en exergue concerne la gestion des ressources humaines par le ministère, car les personnels d'enseignement sont déterminants dans la réussite éducative.

Les enseignants venant de métropole exercer leur fonction à Wallis-et-Futuna subissent un choc culturel très fort. Le choix des personnels que l'État envoie est donc délicat à gérer. Il conviendrait que le territoire y soit mieux associé, selon une formule qui reste à inventer.

Trop souvent, nous avons accueilli des professeurs peu impliqués et, ayons l'honnêteté de le reconnaître, peut-être prioritairement intéressés par un séjour au soleil et par une meilleure rémunération en raison de l'indexation appliquée.

À l'inverse, hélas ! fréquemment, des professeurs très motivés et engagés n'ont pu prolonger leur séjour. La formule actuelle – un séjour de deux ans renouvelable seulement une fois pour une même période – est dommageable. J'ai pu moi-même en constater les effets négatifs par rapport à des séjours plus longs.

Une plus grande souplesse permettrait une meilleure gestion du personnel. Par exemple, une installation sur le territoire d'une durée de deux ans, renouvelable à la carte pour une période de trois ou quatre ans, au choix de l'enseignant et, bien entendu, en fonction de l'évaluation de son travail, pourrait être imaginée. Tout en laissant aux professeurs qui ne souhaitent pas prolonger leur séjour le choix de partir, elle aurait l'avantage d'impliquer ceux qui désirent rester et qui, aujourd'hui, menacés par le couperet d'un départ obligatoire à court terme, se sentent démotivés. Cela se ressent tant dans leurs comportements que, de fait, dans la réussite de leurs élèves.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, telles sont les brèves observations que je voulais formuler. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR, ainsi que sur quelques travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Bailly.

M. Dominique Bailly. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà quelques jours, afin de remédier à la situation critique de nos jeunes concitoyens sortis du système scolaire sans qualification, nous avons adopté le projet de loi portant création des emplois d'avenir. S'il est de notre devoir de les aider à accéder à l'emploi, il est aussi nécessaire que nous prenions les mesures permettant de réduire le nombre de jeunes Français en échec scolaire qui, chaque année, se présentent malheureusement sans diplôme sur le marché du travail.

Selon de nombreuses études, les systèmes scolaires les plus efficaces et les plus favorables à l'égalité des chances sont majoritairement ceux qui œuvrent pour la mixité sociale dans les établissements scolaires. Or les travaux de la mission d'information sur la carte scolaire ont montré que l'assouplissement de celle-ci voulu et mis en œuvre par le précédent gouvernement a considérablement accentué la ségrégation. Il est donc urgent de revoir la dérégulation de la carte scolaire et de repenser cet outil au service de la mixité sociale et de l'égalité des chances.

Toutefois, il ne s'agit pas de revenir à la situation qui prévalait avant la réforme de 2007, c'est-à-dire à la sectorisation pure et simple. Il nous faut définir ensemble de nouveaux instruments de régulation qui prennent en compte les spécificités des territoires, et j'insiste sur ce point.

Dans son rapport, dont je salue la qualité, notre collègue Françoise Cartron s'est attachée à porter un diagnostic différencié selon les territoires. C'est, selon moi, la clé de la réussite d'une véritable réforme de la carte scolaire. En effet, les enjeux en la matière sont très différents en milieu urbain ou rural, dans une agglomération comme Paris, dans les grandes métropoles régionales ou encore dans les villes moyennes. Si certains établissements de zones urbaines souffrent de stratégies

d'évitement de la part des parents, les zones rurales sont, elles, davantage victimes de la raréfaction des moyens alloués aux établissements de petite taille.

En tant qu'élu du département du Nord, je suis confronté à des problématiques très différentes selon les territoires. Ce département, le plus peuplé de France, compte non seulement des aires urbaines densément peuplées, qui couvrent une grande partie de son territoire, mais aussi de nombreuses zones rurales. Seule une différenciation fine de la carte scolaire permettra de répondre à la diversité des enjeux. Ainsi, les aires urbaines de mon département pourraient bénéficier de secteurs élargis, potentiellement plus mixtes socialement que les secteurs actuels. Les zones rurales, dans lesquelles il faudra tenir compte des temps de transport scolaire et où l'élargissement des secteurs n'est pas envisageable, se verraient redynamiser par le maintien des ressources des établissements de petite taille et par la rationalisation de l'offre de formation.

Je tiens par conséquent à insister cet après-midi sur la nécessité de faire reposer une réforme de la carte scolaire sur une véritable concertation. Un dialogue constant entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État devra être mis en place afin de garantir l'application territoriale des politiques éducatives, que vous pilotez, monsieur le ministre. Cette coordination avec les collectivités, qui ont une connaissance fine des territoires, permettra de réaliser de nets progrès en matière de rationalisation des implantations d'établissements – sujet ô combien délicat –, de définition des secteurs et d'élaboration de la carte des formations.

Les collectivités locales pourraient apporter une plus-value certaine en cas de redécoupage des secteurs de recrutement des collèges. En effet, un tel redécoupage, dont la finalité serait de rapprocher la composition sociologique de chaque secteur, nécessitera, au préalable, un examen approfondi des profils sociaux et, surtout, une analyse prospective des mutations démographiques et économiques attendues sur le territoire.

Dans certaines zones, l'élargissement des secteurs actuels pourrait être envisagé, et la possibilité pourrait être laissée aux conseils généraux de définir des secteurs communs à plusieurs collèges. Il conviendra alors non seulement de repenser l'offre de formation, mais aussi de redéfinir les règles d'affectation au sein des collèges, afin de garantir le brassage des publics dans tous les établissements.

M. Alain Néri. Très bien !

M. Dominique Bailly. Enfin, les conseils généraux pourraient également être sollicités pour mettre en place une modulation des dotations en fonction de la composition sociale des établissements. L'objet d'une telle mesure serait d'accorder plus aux collèges et aux lycées défavorisés et de réduire ainsi les inégalités de performances entre les établissements scolaires.

Mme Maryvonne Blondin. Eh oui !

M. Dominique Bailly. Si l'échelon départemental semble le plus pertinent pour mener cette concertation, l'échelon communal devra, bien évidemment, lui aussi être associé au dialogue.

L'éducation a longtemps été le domaine réservé de l'État. Les collectivités territoriales sont pourtant aujourd'hui de plus en plus sollicitées pour garantir aux élèves et aux enseignants de bonnes conditions de travail. D'ailleurs, le bilan positif des projets éducatifs locaux montre que l'avenir de notre système

éducatif passe par davantage de décentralisation. En effet, ces projets ont permis de mettre en place un réel dialogue entre les différents acteurs d'un territoire. C'est pourquoi, à l'aube d'un troisième acte de la fameuse décentralisation, il est temps d'adopter une nouvelle vision de l'école qui passe, vous l'aurez compris, monsieur le ministre, par une application territoriale des politiques éducatives.

L'éducation doit être la priorité de l'action publique, et nous devons garantir à tous les citoyens français un accès égal à un enseignement de qualité, quel que soit leur lieu de résidence. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Houel.

M. Michel Houel. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, être jeune dans la société française est devenu un problème, tant pour celui qui ne possède aucune qualification que pour celui qui a fait le choix de poursuivre des études à l'université, faute de débouchés professionnels avérés.

Pourtant, une filière permet à l'élève ou à l'étudiant de bénéficier tout à la fois des enseignements d'une scolarité dite « classique » et d'une véritable formation professionnelle en entreprise. Je veux bien sûr parler de l'apprentissage.

Mes chers collègues, lorsque l'on parle des conditions de la réussite scolaire, de quoi s'agit-il ? Bien évidemment de fournir à nos enfants la formation qui leur permettra de s'épanouir et d'arriver armés sur le marché du travail. Mais je me demande toujours pour quelle raison l'on s'obstine à vouloir absolument que nos enfants soient bacheliers s'ils ne sont pas faits pour le devenir.

Au pays de Pascal et de Descartes, il était de tradition de placer le savoir abstrait au-dessus du savoir concret, de choyer le lettré, l'intellectuel, l'étudiant et de traiter avec condescendance, voire avec une certaine forme de mépris, l'artisan ou l'apprenti.

Nous savons tous combien cette hiérarchie implicite des savoirs marque depuis longtemps notre système éducatif et influence les élèves et leurs familles, notamment au moment de l'orientation professionnelle. Les options du lycée professionnel, de l'apprentissage, de la formation en alternance sont encore trop souvent ressenties comme des choix par défaut réservés à ceux qui n'auraient pas les moyens intellectuels de poursuivre leur formation dans des filières académiques.

C'est oublier l'importance de la qualification pour les artisans, qu'ils travaillent dans le bâtiment, la coiffure ou les métiers de bouche. C'est oublier également que l'apprentissage est le meilleur moyen de susciter des vocations et de transmettre un savoir-faire.

Je tiens en cet instant à saluer tous les artisans qui forment des apprentis. Très souvent, ils se transforment le soir en maître d'école. Remarquons que certains métiers requièrent encore plus que d'autres une culture du savoir-faire. Je prendrai l'exemple du pâtissier. S'il est incapable de définir la quantité de sucre, de crème ou de beurre nécessaire à la confection de son gâteau, il le ratera.

C'est oublier enfin que l'apprentissage est une arme efficace contre le chômage des jeunes et une qualification très recherchée par les entreprises. En effet, les jeunes ayant suivi la voie de l'apprentissage obtiennent plus facilement un emploi en CDI et peuvent prétendre plus rapidement à des hausses de

salaires. À l'issue de leur formation, 79 % d'entre eux trouvent un premier emploi dans les trois mois et 90 % dans les six mois. Ils sont 50 % à avoir signé un CDI à la sortie de l'apprentissage, et près d'une fois sur deux ils commencent leur carrière au sein de l'entreprise qui les a formés.

Enfin, il est un volet rarement évoqué : la dynamique entrepreneuriale de celles et ceux qui sont passés par ces filières. On estime à environ 40 %, tous secteurs confondus, le nombre d'apprentis qui, au sortir de leur formation ou à terme, deviendront chefs d'entreprises.

Dès lors, ne vaut-il pas la peine de tenter la voie de l'apprentissage plutôt que celle de la formation générale et théorique ?

Pourtant, cette formation en alternance qu'est l'apprentissage continue d'éprouver de grosses difficultés à trouver sa place dans le système éducatif français.

Tournons-nous vers l'Allemagne, notre voisine : deux tiers des jeunes y sont formés par l'alternance, contre un tiers en France. Comment combler notre retard ?

Le modèle allemand est plus efficace que le nôtre pour au moins quatre raisons.

Tout d'abord, les parents disent souvent à leurs enfants : « Obtiens une qualification, suis une formation et tu reprendras tes études plus tard ». Nous avons des difficultés à développer cette culture.

Ensuite, en Allemagne, la question de l'orientation des jeunes est abordée très tôt. Dans ces conditions, l'apprentissage relève d'un choix individuel assumé, non d'une solution de rechange, d'un pis-aller après une succession d'échecs scolaires.

Le troisième élément fort de l'apprentissage en Allemagne est lié à son mode d'organisation. Depuis toujours, ce sont les entreprises elles-mêmes qui pilotent le système de formation professionnelle, en adéquation avec leurs nécessités, ce qui permet une évaluation fine des besoins sur le territoire national.

Enfin, nos amis allemands s'appuient sur une coordination forte entre les différents bassins d'emploi.

Pendant le mandat de Nicolas Sarkozy, le Gouvernement, pleinement conscient des enjeux en la matière, avait affiché un objectif de bon sens : un jeune sur cinq formé par l'alternance à l'horizon de 2015. Pour ma part, je suis intervenu à plusieurs reprises, notamment en 2011 lors de notre débat sur l'apprentissage, pour réclamer une nécessaire égalité de traitement entre les apprentis et les étudiants. Il s'agit là d'une forme de reconnaissance indispensable à ces formations.

Monsieur le ministre, dans un contexte économique contraint, il est urgent de poursuivre en ce sens. Nous ne pouvons qu'encourager les jeunes à s'engager dans cette voie d'excellence, faire partager le succès de celles et ceux qui réussissent par l'apprentissage, rendre leurs lettres de noblesse aux métiers qui recrutent mais qui ne séduisent plus les jeunes.

L'alternance, j'en suis sûr, est une formule gagnante pour tous. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Claudine Lepage.

Mme Claudine Lepage. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est de l'éducation que dépend l'avenir de notre jeunesse et le redressement de la France.

« Refonder l'école et refonder la République par l'école ! » : c'est en ces termes, monsieur le ministre, que vous vous adressez, aux côtés de votre collègue George Pau-Langevin, aux enseignants lors de la rentrée. Il n'en faut certes pas moins pour éponger la dette éducative qu'on nous a laissée...

Bien sûr, dans ce contexte, l'enseignement français à l'étranger semble bien privilégié. En effet dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'AEFE, le taux de réussite au baccalauréat est de 95 %, près de 60 % des reçus obtenant une mention. Pourtant, ces chiffres exceptionnels cachent une réalité plus nuancée : l'excellence éducative ne concerne que les élèves dont les familles satisfont aux critères draconiens d'attribution de bourses scolaires ou ont les moyens financiers nécessaires pour inscrire leurs enfants dans des établissements parfois extrêmement onéreux.

Le Président de la République s'est engagé à ouvrir davantage les portes de ces établissements. La première étape passe par la suppression de la prise en charge indifférenciée de la scolarité pour les lycéens. Par ailleurs, une révision globale du système de bourses est en cours, pour qu'aucun enfant français vivant à l'étranger ne soit privé d'un enseignement français pour des raisons financières. Nous nous félicitons de cette évolution, destinée à rendre « l'école plus juste » dans le réseau de l'étranger aussi.

Malgré tout, les deux tiers des enfants français demeurent exclus du système. C'est le cas, tout d'abord, pour des raisons d'éloignement géographique : l'AEFE constitue l'un des réseaux les plus denses au monde, mais il va de soi que ce maillage ne peut être parfait.

Plus inquiétante est la pénurie de places au sein des établissements. L'AEFE est en sous-financement chronique depuis des années, rejetant sur les parents l'essentiel du financement du réseau. C'est pourquoi un relèvement du plafond d'emplois des professeurs titulaires détachés est vainement sollicité depuis longtemps. Le réseau français à l'étranger a d'ailleurs malheureusement été tenu à l'écart du plan d'urgence du Gouvernement pour la rentrée de 2012.

L'exclusion de deux élèves sur trois de l'enseignement français à l'étranger s'explique aussi par une autre spécificité du réseau : la quasi-absence de parcours différenciés.

La prise en charge du handicap, tout d'abord, reste très insuffisante, malgré les efforts qui ont été accomplis. Un état des lieux de la loi de 2005 sur le handicap serait d'ailleurs bienvenu dans le réseau à l'étranger.

En effet, l'aide à la prise en charge des AVS, les auxiliaires de vie scolaire, demeure très faible et l'information des familles trop parcellaire. La scolarisation des enfants en situation de handicap figure parmi les grands thèmes de la concertation sur la refondation de l'école. À cet égard, il est essentiel que les enfants handicapés ne soient pas exclus de fait des établissements d'enseignement français à l'étranger, d'autant plus qu'il n'existe parfois aucune solution de rechange dans le système scolaire local.

Toutefois, au-delà de ce thème spécifique, c'est tout le problème de l'offre éducative qui doit être évoqué : l'enseignement français à l'étranger ne compte pratiquement pas de filières pour les élèves qui ne peuvent ou ne veulent pas suivre la voie générale.

Les filières techniques et professionnelles demeurent exceptionnelles. Dans ces conditions, les élèves relevant d'un tel enseignement sont gentiment invités, pour ceux, nombreux, qui ne peuvent rentrer en France, à rejoindre les établisse-

ments scolaires locaux. Cela ne pose pas de problème dans les pays aux systèmes éducatifs similaires au nôtre, mais *quid* des autres ? Il y a quelques semaines, l'Assemblée des Français de l'étranger a d'ailleurs demandé un état des lieux sur ces filières techniques et sur les besoins en formations professionnelles dans le réseau. L'échec scolaire se transforme donc en « réorientation dans le système de scolarité du pays ».

Le réseau français à l'étranger a des qualités indéniables. Toutefois, les résultats au baccalauréat, supérieurs de plus de dix points à ceux qui sont constatés en France, sont en réalité assez illusoire. À cet égard, il serait très intéressant de mener des études de cohorte pour analyser véritablement les raisons qui conduisent les élèves à quitter le système français.

Certes, le réseau d'enseignement français à l'étranger constitue une filière d'excellence, mais veillons à ne pas en faire simplement une pépinière de privilégiés ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Georges Patient.

M. Georges Patient. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, trois minutes pour parler de l'école en Guyane, c'est nettement insuffisant. Néanmoins, je ferai de mon mieux pour vous dire l'essentiel durant ce laps de temps.

La situation de l'école en Guyane appelle un jugement sévère : la plupart des indicateurs de réussite sont très en retrait par rapport à ceux de la métropole, mais aussi par rapport à ceux des autres départements d'outre-mer, ce qui montre que l'objectif d'égalité des chances pour les jeunes Guyanais est tenu en échec. Ainsi, 58 % des 25-34 ans ayant quitté le système éducatif sont sans diplôme, contre 26 % en Martinique, la moyenne nationale étant de 19 %.

La Guyane cumule les handicaps et les retards, qui ont pour conséquence de lui conférer le triste privilège « des plus mauvais résultats de France sur tous les plans », selon les mots d'un ancien recteur.

Pour expliquer cette situation, il est mis en avant plusieurs facteurs propres à la Guyane.

Premier facteur : la forte croissance démographique. Celle-ci serait la contrainte majeure de l'académie, avec un taux de croissance de 4 % à 5 % par an, voire de 8 % pour certains établissements, comme ceux qui sont situés dans l'ouest guyanais.

Deuxième facteur : la diversité des origines et des cultures des populations. Quelque 102 nationalités sont présentes sur le territoire, et l'on compte 15 langues usuelles. Pour plus de la moitié des élèves du premier cycle, le français n'est pas la langue maternelle.

Troisième facteur : les difficultés de recrutement et de stabilisation sur leur poste des enseignants, notamment dans les zones les plus excentrées. En Guyane, le corps enseignant est essentiellement métropolitain et souvent inexpérimenté, car il est affecté dans le département au titre de premier poste. Les conséquences en sont un véritable *gap* culturel et un *turn-over* considérable, qui atteint les 80 % dans certains établissements, d'où la difficulté d'élaborer un véritable projet pédagogique à moyen et long terme.

Monsieur le ministre, si l'on tient vraiment à résorber les retards de l'académie de Guyane, il est plus que nécessaire d'y mener une autre politique, plus adaptée aux réalités du territoire. Pour cela, j'ai émis diverses suggestions, conditions à la

réussite de l'école, lors de la concertation sur la refondation de l'école qui s'est déroulée en Guyane du 29 août au 22 septembre 2012.

Premièrement, il faut multiplier les possibilités d'apprentissage offertes par la diversité des parcours et des compétences réunis sur le territoire.

L'apprentissage des langues autres que le français, langue commune obligatoire, est éminemment souhaitable. Il est nécessaire car ce multilinguisme, quelles que soient les langues concernées, est une chance à saisir plutôt qu'un handicap. Une école bilingue dès la maternelle ? Et pourquoi pas ? On voit des écoles de ce type fonctionner dans d'autres régions de France, où une langue régionale existe à côté du français.

Mme Maryvonne Blondin. Tout à fait !

M. Georges Patient. C'est le cas au Pays basque ou en Bretagne, par exemple.

Deuxièmement, il faudrait mettre sur la table le problème du recrutement et de la formation des enseignants. La prise en charge par les pouvoirs locaux de certaines questions liées à l'éducation, comme un recrutement spécifique des enseignants pour la Guyane et une formation professionnelle collant aux réalités locales, n'est-elle pas possible ?

Il faut aussi inventer des solutions innovantes et originales aux problèmes récurrents. Les collectivités ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour construire les classes qui permettraient de scolariser tous les enfants. Pourquoi ne pas optimiser l'occupation des bâtiments, quand la situation l'exige, en organisant deux cycles d'enseignement, l'un le matin, l'autre l'après-midi ?

Je sais que le corps enseignant local est en grande partie défavorable à cette mesure et que, interrogé en 2009 sur cette question par une mission sénatoriale, le ministre de l'époque avait indiqué qu'un tel type d'organisation « n'est pas un objectif vers lequel tendent les services de l'éducation nationale dans les DOM ». Le débat mérite néanmoins d'être relancé sur ce point, surtout en cette période généralisée de disette financière. En effet, l'objectif final de l'éducation nationale n'est-il pas de scolariser tous les enfants ?

Face à un bilan aussi négatif, le défi est aujourd'hui immense et décisif. Il faut, d'une part, redonner confiance aux Guyanais dans le système scolaire et, d'autre part, rendre l'envie et le moral aux enseignants. Enfin, il est nécessaire de répondre aux besoins des nombreux vaincus du système scolaire.

L'école retrouvera ainsi sa vocation : fonder l'esprit démocratique d'une méritocratie républicaine, où tous les enfants d'agriculteurs, d'ouvriers ou de chômeurs, tous les enfants de France – qu'importe le territoire où ils se trouvent – peuvent espérer gravir les échelons de la société jusqu'aux plus hautes marches, où les déterminismes sociaux sont susceptibles d'être surmontés grâce à l'école de la République ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale.
Madame la présidente, madame la présidente de la commission, mesdames les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à vous remercier très chaleureusement pour la qualité de vos interventions.

Ce débat intervient à un moment particulier. En effet, vendredi prochain, les membres de la concertation « Refondons l'école de la République » remettront leur rapport après plusieurs mois de travaux. Ensuite, mardi 9 octobre, le Président de la République réaffirmera l'éducation comme l'une de ses priorités et définira, sur la base dudit rapport, les choix que le Gouvernement devra suivre. Jeudi 11 octobre, je réunirai le Conseil supérieur de l'éducation pour exposer les premiers arbitrages qui en découleront. Enfin, à la fin du mois d'octobre, après avoir consulté une nouvelle fois les partenaires concernés, nous présenterons un projet de loi.

Pour toutes ces raisons, ce débat revêt une importance toute particulière pour moi et il m'a été particulièrement agréable de vous écouter. Ma conviction profonde est que les Français peuvent se rassembler autour de l'école s'ils mesurent l'ambition juste que nous devons partager.

Madame la présidente de la commission, vous avez évoqué un certain nombre de points dans votre intervention liminaire. Je partage l'idée selon laquelle tradition et modernité ne s'opposent pas. C'est l'idée même de la refondation républicaine, qui est un retour au fondement de la République, non pas pour refaire la République du XIX^e siècle, mais pour y puiser un exemple instaurateur de ce que peut être la République du XXI^e siècle.

La République, c'est notre histoire. On voit les difficultés qu'elle peut avoir au présent, dans son cheminement. Elle doit être notre avenir. La France n'a pas de religion civile, et elle ne peut pas toujours se comparer à ses voisins. L'école, ce sont évidemment des bâtiments, des circulaires ministérielles, des programmes éducatifs, mais c'est aussi l'esprit d'un peuple, des habitudes très profondes, ce que Condorcet appelait « l'esprit public ».

Il s'avère que, depuis la Révolution française, la France s'est construite avec l'école et autour d'elle. Chaque fois que l'école française a été attaquée, c'est la République tout entière qui a été blessée. Inversement, lorsque la République a été attaquée – et elle l'a été au cours de notre histoire! –, l'école était atteinte en tout premier lieu.

Ce que nous recherchons dans la tradition, ce n'est pas la répétition du même, c'est la vitalité de ce qui a permis d'instituer et de provoquer la novation. Nous avons un effort considérable à accomplir les uns avec les autres. Les élèves ont changé, le monde a changé, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation ne seront ni des écoles normales ni des instituts universitaires de formation des maîtres. Il nous faut puiser dans ces principes et dans l'inspiration ancienne la force d'aborder notre avenir.

De ce point de vue, nous ne sommes pas soumis à la dictature du présent, à l'accélération du temps. Faire de l'école l'une des priorités de ce quinquennat, c'est faire le choix de réconcilier l'action publique avec le temps long, avec la logique de l'efficacité. Faire le choix de l'école – et vous avez évoqué, madame la présidente de la commission, le discours énoncé par le Président de la République au pied de la statue de Jules Ferry – c'est aussi faire le choix de revenir à la raison contre l'émotion.

De ce point de vue, notre action ne pourra être jugée à l'aune des résultats des enquêtes PISA qui interviendront dans trois ans. Celles-ci évalueront en effet les élèves des collèges qui ont eu à supporter, au cours de ces dernières années, la disparition de la formation des enseignants, la fin de l'accueil des petits, la suppression de postes...

Nous savons que nous entamons une action longue. Le vrai temps de l'action publique, celui qui exprime l'amour de son pays et de la confiance en son avenir, suppose parfois d'enjamber le temps médiatique, voire peut-être le temps politique. Car, souvenez-vous en toujours, l'école, c'est la France de demain!

L'action que nous menons est notamment intéressante quand il s'agit de réfléchir à la formation des enseignants de demain; vous avez d'ailleurs, vous aussi, exposé à cette tribune les fruits de votre réflexion. Vous l'avez souligné, évoquant la spécificité des écoles maternelles: former ces enseignants qui devront accueillir dans les classes de maternelle des enfants âgés de trois ans, c'est former ceux qui vont instruire, éduquer et former à leur tour les citoyens français du XXII^e siècle.

Ce sera à nous, dans notre pays qui a fait tous les mauvais choix – on le voit avec le débat budgétaire et avec celui sur l'école! –, sacrifiant toujours son avenir au présent, sa jeunesse aux anciens, d'avoir la capacité d'en finir avec la crise de l'avenir qui nous mine et qui est au fond du pessimisme français.

C'est pour suivre ce mouvement de pensée que François Hollande a choisi de faire de la jeunesse et de l'école ses priorités, exprimant la volonté de dénouer la crise de l'avenir que connaît notre pays. Il s'est engagé à aborder le siècle qui s'ouvre dans la compétitivité internationale en faisant prévaloir avec force nos valeurs.

Dans cette logique, je l'ai dit très tôt lors de la campagne présidentielle – et le Président de la République le redira encore! –, l'école a beaucoup souffert de la « réformite ». Quant à nous, madame la présidente de la commission, nous ne ferons pas une simple réforme de structure. Il y en a eu tant – et, à cet égard, vous avez cité l'éducation prioritaire –, que l'on s'y perd et que l'on ne comprend plus rien à la multitude de sigles qui existent.

Les réformes de structure, qui seront d'ailleurs portées par la loi, devront engager, comme je l'ai souligné précédemment, des réformes d'esprit et de pédagogie susceptibles de modifier le rapport que nous avons avec l'acte d'instruire.

Nous voulons une France de la confiance. Or nous avons une école de la défiance. À lire quelques ouvrages récents, je constate que tout le monde s'accorde à reconnaître, au-delà des clivages politiques, que nous devons passer de cette défiance à la confiance, de la compétition généralisée à la coopération entre les uns et les autres.

Il faut comprendre – et je n'ai de cesse de le dire! – que l'éducation est aujourd'hui une coéducation. L'école n'est la propriété ni des professeurs ni de l'éducation nationale; elle appartient à tous les Français.

Aujourd'hui, les dépenses d'investissement dans l'éducation – la gauche a voulu la décentralisation et elle la veut encore! – sont supportées à concurrence de 25 % par les collectivités locales. Il faut donc que celles-ci soient pleinement associées – et pas seulement lorsqu'il s'agit de faire le chèque! – à la définition des politiques éducatives. Collectivités locales, mouvements d'éducation populaire, fédérations des parents d'élèves bien entendu, mais aussi les élèves eux-mêmes, dont

le profil a changé, certains ayant accès à une autonomie qui doit être respectée, tous doivent participer à ce mouvement de refondation de notre école.

Permettez-moi maintenant d'apporter quelques éléments de réponse, de réflexion, voire, tout simplement, d'information, sur les sujets plus particuliers que vous avez abordés.

Madame Cartron, la qualité du travail du Sénat a été saluée par tous les membres de la concertation. D'ailleurs, certaines des préconisations incroyablement audacieuses qui étaient les vôtres sont en passe d'être reprises. C'est d'autant plus frappant qu'elles le sont par des personnalités, des associations, des acteurs venant d'horizons très divers.

D'abord, le diagnostic est juste. Le débat de 2007 sur la carte scolaire était un faux débat et une absurdité. Votre rapport ainsi que d'autres études ont montré que l'assouplissement de la carte scolaire n'a fait qu'aggraver la situation de certains collèges et territoires en grande difficulté.

Nous savons tous que le retour à la situation antérieure n'est pas non plus une solution. En outre, il est difficile de dissocier la question de la carte scolaire de celle de l'éducation prioritaire. Si on le fait, on passera à côté de l'essentiel.

Vous avez, les uns et les autres, établi les mêmes constats à cette tribune, et ce au-delà des clivages politiques : accroissement des inégalités, poids des déterminismes sociaux sur les destins scolaires. Vous avez, en outre, observé une aggravation de la situation au cours des dernières années. Tout cela, ce n'est pas la République !

Si nous faisons le choix, ou plutôt si nous refaisons le choix de la République – c'est l'idée même de refondation de la République –, il nous faudra être courageux et ambitieux sur la question de la mixité scolaire et sociale.

Vous avez eu raison de souligner que la mixité scolaire et sociale était un facteur de réussite ; les études le montrent. J'ajoute qu'une production trop malthusienne de nos élites s'accompagne d'un accroissement du nombre d'élèves qui décrochent. Or beaucoup de pays parviennent à la fois à produire des élites en nombre suffisant et à restreindre le nombre de « décrocheurs ».

Opposer les bons aux moyens et aux mauvais, c'est notre spécialité. Mais c'est inopérant ! L'un d'entre vous l'a souligné avec beaucoup de cœur, c'est évidemment un gâchis humain, social et économique !

Nous laissons 150 000 « décrocheurs » sur le bord de la route, ou plutôt nous les produisons nous-mêmes. On repère très bien les jeunes en difficulté dans les cohortes. Et il y en a, en France, des instances d'évaluation : en grande section de maternelle, en CP, en CE1... La difficulté devient un échec et le redoublement en rajoute. Des mécanismes destinés à apporter une prétendue aide ont été créés, mais ils ne font qu'aggraver les difficultés. En effet, l'aide proposée est apportée en dehors du temps scolaire et stigmatise les élèves. Toutes les études le prouvent, et cela a été rappelé à plusieurs reprises. Puis vient l'orientation, négative et discriminante.

Toutefois, la coupe n'est pas encore assez pleine !

Si l'élève a réussi à obtenir un baccalauréat professionnel ou s'il a été entraîné jusqu'à ce niveau et qu'il veut s'inscrire dans une école préparant un BTS ou dans un institut universitaire de technologie, il se verra refuser la place au profit d'un

titulaire du baccalauréat scientifique. Il sera donc obligé d'aller à l'université. Belle université, qui connaît un échec massif du premier cycle !

La loi remédiera à cette situation, car l'échec, nous le produisons nous-mêmes.

Il nous faudra donc prendre la décision d'assurer cette mixité sociale et scolaire, car celle-ci ne peut être que volontaire, par le réaménagement de la carte scolaire.

Comme je l'ai indiqué précédemment, je souhaite que les collectivités locales soient associées – cela n'a jamais été le cas ! – aux projets pédagogiques et aux contrats d'objectifs qui existent déjà. Il nous faudra toutefois être ambitieux sur ces objectifs de mixité sociale et scolaire que nous nous fixons. Si cela doit aboutir à l'émergence d'une nouvelle territorialisation, nous devons affecter aux établissements scolaires des moyens, non pas en fonction d'un certain nombre de labels qui se sont superposés au cours des années, entraînant un effet d'éviction, mais en fonction de la politique que nous définirons en matière de mixité. Nous modulerons ainsi les dotations en fonction de la mixité sociale et scolaire.

Par pitié, ne faisons pas la même erreur que le candidat à l'élection présidentielle de 2007, qui l'avait emporté en dénonçant l'hypocrisie républicaine entre les discours et les actes ! Nous avons vu le résultat en 2012 ! Si nous pensons que l'égalité et la justice sont au cœur du projet éducatif français – ce que vous n'avez cessé de dire – donnons-nous réellement les moyens de mettre en œuvre les mesures qui vont y concourir !

À travers vous, madame la rapporteur, je remercie le Sénat pour sa précision et son audace, faisant ainsi mentir sa réputation ! (*Sourires.*)

Mme Françoise Cartron, rapporteur. Le changement, c'est maintenant !

M. Vincent Peillon, ministre. La semaine prochaine, vous verrez que vos préconisations ont été suivies.

Madame Gonthier-Maurin, vous avez une vision très négative de la situation. Je le sais, votre amour de ce métier et l'attachement que vous portez aux enseignants vous conduisent à dénoncer les difficultés que ces derniers ont rencontrées au cours des dernières années. Cela dit, vous avez raison, il faut faire évoluer le métier d'enseignant. D'ailleurs, comme vous l'avez fort bien souligné, il a déjà évolué.

Le travail en équipe, le travail par projet, le travail interdisciplinaire, la prise en charge des relations avec les parents et avec les collectivités territoriales et l'utilisation de l'e-éducation sont autant de pratiques qui se développent, même si ces évolutions sont parfois mal mesurées au niveau national.

Il faudra sans doute en tirer les conséquences dans la formation des enseignants – madame Brigitte Gonthier-Maurin, vous avez traité ce sujet avec beaucoup de précision –, mais aussi dans la définition même du métier.

Le concours de recrutement sera-t-il organisé à la fin de l'année de L3 ? Je ne le sais pas encore, même si j'ai une petite idée sur la question, car il me semble que cette mesure contrarierait beaucoup les enseignants, qui sont malgré tout attachés à la réforme de la mastérisation.

Nous avons un problème de finances publiques et, comme je ne cesse de le répéter aux personnels de mon ministère, l'éducation nationale a la responsabilité, parce qu'elle

bénéficie d'une priorité budgétaire dans la période que nous connaissons, de bien utiliser l'argent qui lui est accordé. Il faut, tout de même, un peu d'exigence intellectuelle!

L'annonce de l'ouverture d'un deuxième concours pour permettre le remplacement des départs à la retraite en 2014 a surpris et suscité des cris d'orfraie. Pensez-donc : 43 000 recrutements ! Ces belles intelligences ont simplement confondu les recrutements et les postes...

À la vérité, nous allons créer 8 700 postes supplémentaires, dont 8 200 postes d'enseignants, le reste étant des postes administratifs, en plus du renouvellement des départs à la retraite. Au total, plus de 21 000 nouveaux enseignants seront recrutés, ce qui représente un effort considérable.

Les nouveaux enseignants recrutés en juin 2013, qui suivront une année de formation et commenceront vraiment à travailler au début de l'année 2014, seront payés à mi-temps, contrairement à ce qui a été dit à cette tribune, mais ils n'assureront qu'un tiers temps, c'est-à-dire six heures sur le terrain.

S'ils devaient suivre deux années complètes de formation, vous imaginez combien de postes cela consommerait ! Dans cette hypothèse, nous n'aurions plus aucun moyen à consacrer aux autres actions. Je pense aux réformes pédagogiques et à la santé scolaire, dont il a été dit qu'elle est en difficulté. Je pense aussi à l'encadrement des adultes, à la lutte contre la violence, qui est un problème majeur, pour lequel nous venons de créer un nouveau métier, et, bien entendu, à l'accompagnement des enfants en situation de handicap.

Comme je l'ai dit aussi aux universitaires participant à la concertation, nous devons toujours veiller à accompagner nos propositions d'un examen de faisabilité et à ne pas soutenir des positions contradictoires.

En l'occurrence, si l'on voulait que la formation soit plus longue, il faudrait recruter plusieurs centaines de milliers d'enseignants dès cette année et les années suivantes. Certes, dans un monde idéal, il pourrait être souhaitable de le faire. Mais alors il faudrait ajouter quelques milliards d'euros à un budget de 63 milliards d'euros, qui augmentera déjà de 0,6 % en 2013 et de 2,5 % sur trois ans, hors pensions. Je ne crois pas que ce serait raisonnable.

La formation que nous prévoyons sera un instrument efficace de redressement et de recrutement, parce qu'elle aura lieu en alternance et que nous mettrons en place, dès l'année de L2, un pré-recrutement ciblé sur les disciplines déficitaires.

Ceux qui se sont inquiétés des viviers commettent la même erreur qu'à propos du nombre de postes. Et c'est toujours le pessimisme français...

En vérité, ce sont les conditions invraisemblables faites aux nouveaux enseignants qui ont découragé les jeunes de choisir ce métier : tout était fait pour les en dégoûter. Mais, dès que se profile un changement d'orientation, ô surprise ! les jeunes gens et jeunes filles, comme nous autrefois, attachés aux valeurs de ce beau métier, ont de nouveau envie de l'exercer.

Notez que je ne parle pas seulement d'un changement dans le discours tenu – encore que cela compte – sur la transmission des connaissances, le respect dû au professeur. Je parle aussi de nouvelles pratiques : veiller à ne pas affecter les jeunes enseignants dans les établissements les plus difficiles, ne pas les

envoyer immédiatement sur le terrain, sans aucune formation, peut-être même leur donner quelques émoluments supplémentaires.

S'agissant de ce dernier point, si l'on compare la manière dont les générations précédentes et nous-mêmes avons été traités et la manière dont nous traitons notre jeunesse, l'écart est invraisemblable ! Nous devons donner à ces jeunes les moyens de poursuivre convenablement leurs études.

Nous avons donc 100 000 inscrits pour le concours qui a lieu en ce moment, destiné à recruter les 21 000 enseignants dont j'ai parlé. Et, croyez-moi, ils seront beaucoup plus nombreux au concours du mois de juin !

Non seulement parce que ce deuxième concours sera organisé en année de M1, où le vivier est plus large, et qu'il y a une crise de l'emploi, mais aussi parce que les jeunes qui s'inscriront à ce concours sauront que, l'année suivante, ils auront six heures de cours à assurer, et non pas dix-huit, qu'ils percevront un traitement et qu'ils seront accompagnés dans des écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

Ils pourront ainsi construire leur identité professionnelle qui, chez les enseignants, repose toujours sur une seule ambition : la réussite de leurs élèves et, par là, le service de leur pays.

Mesdames, messieurs les sénateurs, de ce point de vue, comprenez qu'un mouvement se crée. Et vous qui êtes mieux informés et plus réfléchis, ne confondez pas recrutements et postes ; lorsqu'on parle des viviers, considérez les chiffres au lieu de colporter le discours des médias !

Les viviers sont au rendez-vous et, pour le concours qui est en cours, il y a cinq inscrits pour un poste. Je ne dis pas que, dans certaines disciplines, nous ne rencontrerons pas des difficultés à moyen et à long terme. Mais, si nous avons choisi le modèle des emplois d'avenir, c'est précisément parce que nous avons décidé de cibler notre action, par académies et par disciplines, afin d'élargir le vivier.

Certains, bien sûr, souhaiteront que cette politique s'applique partout. Je leur réponds par avance : non ! Nous avons besoin de mathématiciens et d'anglicistes, et certains départements sont plus sinistrés que d'autres. Il faut donc porter nos efforts là où il y a des besoins particuliers.

Ceux qui ont rappelé que le tronc commun est la clé du succès ont eu raison. Il ne faut pas d'orientation précoce et ce serait merveilleux si l'apprentissage, que d'ailleurs nous allons développer sous statut scolaire, avait toutes les vertus dont certains orateurs l'ont paré.

À la vérité, la question des filières professionnelles et de l'apprentissage soulève fondamentalement, dans notre pays, le problème du système d'orientation, que nous devons absolument refonder.

Pour cela, je crois beaucoup en une meilleure collaboration avec les collectivités territoriales, en particulier avec les régions. Je pense aussi que le parcours d'orientation doit être construit depuis la sixième jusqu'à l'université.

Nous devons essayer de mutualiser tous les dispositifs d'information qui existent et tous les niveaux d'intervention. Nous devons également mieux faire connaître les entreprises à nos élèves et faire en sorte que l'éducation nationale et le monde économique se comprennent et se rapprochent.

J'ai relu récemment des discours anciens et je me suis aperçu qu'au fond on méconnaissait très souvent la doctrine républicaine, la doctrine libérale, comme d'ailleurs la laïcité.

Notre mission est évidemment de faire des citoyens et d'émanciper des personnes. C'est notre conception, libre à l'égard de tous les pouvoirs et même à l'égard de l'État. C'est notre tradition des droits de l'homme.

Mais notre mission est aussi de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Comment combattre l'ignorance si l'on ne combat pas l'indigence ?

Notre génération, qui n'a pas connu les mêmes difficultés, aurait beau jeu de dire à la jeunesse : nous allons faire de vous des citoyens, vous émanciper, mais vous irez percevoir des revenus minimums et mendier dans la précarité.

L'exigence de l'emploi est donc au cœur du projet de citoyenneté et d'émancipation ; notre mission est d'y répondre.

Or, comme vous le savez, il y aurait 600 000 offres d'emploi non pourvues dans les entreprises, et, depuis la rentrée, 40 000 places ne sont pas pourvues dans les lycées professionnels. En outre, le Conseil d'analyse économique prévoit que, d'ici à 2020, 6 millions d'emplois devront être renouvelés et 1,5 million d'emplois devront être créés.

De vives tensions sont à venir dans un certain nombre de secteurs comme les industries de bouche ou l'hôtellerie-restauration, qui ont de formidables difficultés à recruter, mais aussi le numérique et les nouvelles technologies.

C'est ainsi que nous manquons d'ingénieurs. Certaines de nos filles, qui ont de très bons résultats scolaires, sont ensuite désorientées, déprogrammées ; même l'Espagne fait mieux que nous dans ce domaine.

Il est essentiel qu'un lien existe entre l'investissement éducatif et le redressement productif. J'observe d'ailleurs qu'on prime de nombreux ouvrages d'économistes savants qui expliquent les vertus de cette association.

Un grand pays moderne est un pays qui fait progresser le niveau de qualification de toute sa jeunesse. C'est pour nous un objectif absolument central.

Certains orateurs ont très justement soulevé la question des rythmes scolaires. Quelques-uns ont été conduits à soutenir des gens qui ont fait exactement le contraire de ce qu'eux-mêmes, à cette tribune, ont considéré comme étant de l'intérêt du pays ; mais ce sont les vicissitudes de la politique, et je les ai connues moi aussi... (*Sourires.*)

Comme vous l'avez dit, les uns et les autres, avec beaucoup de justesse, la reconquête du temps scolaire par l'instauration des quatre jours et demi doit se faire dans l'égalité.

Il est vrai que, si l'on n'y prend pas garde, certaines réformes peuvent avoir pour effet pervers de provoquer un accroissement des inégalités. Cela s'est même produit avec la réforme des lycées qui a consisté à leur donner davantage d'autonomie, ce que nous appelons pourtant tous de nos vœux.

Le Président de la République, qui a longtemps été l'élé d'un territoire rural, connaît les différences qui existent entre les territoires ; nous savons qu'elles existent aussi entre un certain nombre de territoires urbains.

Je ne conduirai pas une réforme des rythmes scolaires, indispensable au pays, si nous ne sommes pas capables d'utiliser des péréquations, c'est-à-dire des solidarités entre les territoires, pour faire en sorte que tous les territoires puissent offrir à tous les enfants de France les mêmes droits.

Aménager le temps scolaire et le temps éducatif, c'est aussi permettre à tous les enfants d'accéder à la culture et au sport. Il faut que ce soit possible aussi bien dans un territoire rural de la Haute-Saône que dans une banlieue du Rhône ou dans le centre d'une grande ville...

Mme Nathalie Goulet. Dans l'Orne !

M. Vincent Peillon, ministre. Et aussi dans l'Orne, si vous le souhaitez !

Cet objectif a fait partie de la réflexion de tous ceux qui ont contribué à la concertation. C'est une condition indispensable de la réussite de cette réforme.

J'ai entendu plusieurs orateurs plaider pour l'urgence. C'est surprenant au Sénat... Je disais tout à l'heure que le Sénat faisait preuve d'audace. Il dit aussi qu'il faut avancer... Avançons donc !

Il y a eu de nombreuses consultations, de nombreuses concertations et de nombreux rapports ; pendant ce temps-là, on a perdu un peu de temps. Nous sommes arrivés à des âges et dans des positions où, finalement, perdre du temps nous est plutôt agréable... C'est plus ennuyeux pour les plus jeunes.

Je n'ai jamais cru qu'une loi faisait une politique publique et transformait la vie des gens, même si elle est utile. Si donc une loi d'orientation et de programmation qui marquera nos engagements va vous être présentée, c'est dans la durée que nous devons agir.

Bien sûr, nous ne devons pas désespérer ; nous avons heureusement des atouts sur lesquels nous appuyer, comme l'excellence de notre corps enseignant et l'amour des Français pour leur école. Mais de réelles difficultés existent, que nous ne résoudrons pas en quinze jours, ni en trois mois, ni même en une année. Il faudra une action juste, vaillante et persévérante !

De ce point de vue, la représentation nationale aura un rôle déterminant à jouer. Mesdames, messieurs les sénateurs, je crois beaucoup à votre engagement : le travail que vous avez commencé en participant à la concertation et en préparant des rapports, vous devrez le poursuivre au moment de la discussion de la loi et, ensuite, dans le contrôle et le suivi de son application.

Je suis convaincu que, autour de l'école, les Français peuvent, non seulement se dépasser et s'élever, comme nous y invite le Président de la République et comme nous l'exigeons de nos élèves, mais aussi se rassembler. Ce dépassement et ce rassemblement seront nécessaires au redressement de la France ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Nathalie Goulet et M. Jean Boyer applaudissent également.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec le débat sur les conditions de la réussite à l'école.

7

NOMINATION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Mme la présidente. Mes chers collègues, je rappelle que les groupes ont présenté leurs candidatures pour la commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé.

La présidence n'a reçu aucune opposition. En conséquence, elles sont ratifiées et je proclame: M. Philippe Bas, Mmes Nicole Bonnefoy, Laurence Cohen, Catherine Deroche, Muguette Dini, M. Alain Fauconnier, Mme Catherine Génisson, M. Alain Houpert, Mmes Sophie Joissains, Christiane Kammermann, Hélène Lipietz, MM. Stéphane Mazars, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Alain Néri, Mmes Sophie Primas, Gisèle Printz, MM. Gérard Roche, François Trucy et Yannick Vaugrenard membres de la commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé.

8

NOMINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE L'ÉVALUATION INTERNE

Mme la présidente. Je rappelle qu'il a été procédé à l'affichage de la liste des candidats aux fonctions de membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, la liste est ratifiée et je proclame membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne: Mme Marie-France Beaufiles, MM. Michel Berson, Joël Bourdin, Vincent Delahaye, Éric Doligé, Claude Domeizel, Yann Gaillard, Roland du Luart, Gérard Miquel, Jean-Vincent Placé, Jean-Pierre Placade et Richard Yung.

9

CANDIDATURES À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Mme la présidente. Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de sénateurs appelés à siéger au sein de deux organismes extraparlamentaires pour remplacer Mme Hélène Conway-Mouret, nommée membre du Gouvernement.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a fait connaître qu'elle propose la candidature de:

- M. Jeanny Lorgeoux pour siéger en qualité de membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de la défense nationale;

- et de Mme Kalliopi Ango Ela pour siéger en qualité de membre titulaire au conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

10

COMMUNICATION D'AVIS SUR DES NOMINATIONS

Mme la présidente. Lors de leurs réunions du mercredi 3 octobre 2012 et en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution,

- la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, conformément aux dispositions de la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France, et de la société en charge de l'audiovisuel de la France, d'une part, et à l'article 47-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, d'autre part, a émis un vote favorable – 30 voix pour et deux abstentions – en faveur de la nomination de Mme Marie-Christine Saragosse aux fonctions de président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France;

- et la commission des affaires sociales, conformément à l'article L. 1412-2 du code de la santé publique, a émis un avis favorable – 33 voix pour sur 33 suffrages exprimés – en faveur de la nomination de M. Jean Claude Ameisen aux fonctions de président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

Acte est donné de ces communications.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-sept heures vingt.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

11

DÉBAT SUR L'ÉVASION DES CAPITAUX ET DES ACTIFS HORS DE FRANCE ET SES INCIDENCES FISCALES

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, organisé à la demande de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales (rapport n° 673).

La parole est à M. le président de la commission d'enquête.

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Madame la présidente, monsieur le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, mes chers collègues, je voudrais remercier la conférence des présidents d'avoir inscrit ce débat à notre ordre du jour, avec une mention particulière pour le président du Sénat, qui a, je le crois, usé de toute son autorité

pour donner aux travaux de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales ce prolongement en séance publique.

J'ai eu le plaisir et l'honneur de présider cette commission, et je crois que le rapport qu'elle a adopté sur la proposition de son rapporteur, notre collègue Éric Bocquet, mérite ce premier prolongement.

Je voudrais vous rappeler que ce rapport a été adopté à l'unanimité, vote qui, sans être tout à fait exceptionnel dans notre Haute Assemblée, témoigne d'une profonde satisfaction sur la méthode suivie par le rapporteur, mais aussi d'un accord sur un assez grand nombre des conclusions et des considérants, et, au-delà, de la volonté partagée de lutter contre l'évasion fiscale internationale, telle qu'elle est envisagée.

Il n'était pas simple de réunir dans le temps imparti par notre Constitution l'ensemble des conditions permettant de traiter sérieusement les questions posées par la proposition de résolution du groupe CRC qui, dans le cadre du droit de tirage des groupes institué par la révision constitutionnelle de 2008, a fondé notre commission d'enquête.

À ce propos, je voudrais dire que si, à l'évidence, nous devons respecter les délais constitutionnels, nous gagnerions sans doute beaucoup à ce qu'une fois la prise d'acte effectuée par la conférence des présidents les délais courent utilement, afin que nous évitions de gaspiller plusieurs semaines très précieuses dans le cadre contraint qui nous est imposé sans que nos commissions d'enquête puissent travailler effectivement.

Deux solutions sont envisageables : soit la nomination concomitante de la décision de la conférence des présidents des membres de la commission, soit une jurisprudence permettant de conditionner la course du délai de six mois à la nomination de leurs membres.

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

M. Philippe Dominati, *président de la commission d'enquête.* Dans notre cas, nous avons dû attendre autour de trois semaines pour que la désignation des membres intervienne, ce qui présente les inconvénients que chacun comprend tout seul.

Ces questions de délais se retrouvent d'ailleurs au terme des travaux des commissions d'enquête. Chaque membre de la commission a disposé d'une semaine en fin de parcours pour consulter le projet de rapport. Certes, c'est dans les règles, mais une semaine est un temps vraiment trop court pour s'approprier pleinement un document si important !

Il est bien possible qu'une partie de ces difficultés doive être attribuée à la complexité du sujet proposé aux travaux de la commission d'enquête.

Tout d'abord, complexité technique des problèmes que pose l'évasion fiscale internationale, qui engage des techniques aussi variées que le droit comptable, le droit financier, le droit des sociétés, toutes au confluent des questions fiscales au cœur du sujet.

Ensuite, complexité des analyses financières et économiques en jeu, sur lesquelles la littérature disponible est souvent bien évasive.

Enfin, complexité due à l'ampleur des questions qui étaient soulevées dans la proposition de résolution fondatrice et qui, il faut bien le reconnaître, n'avaient peut-être pas toutes les

caractéristiques que l'on peut attendre des faits soumis aux investigations d'une commission d'enquête, en particulier sous l'angle de leur détermination.

Autrement dit, le champ ouvert aux travaux de la commission était si vaste que, chacun le comprendra, quelques choix ont dû être faits pour répondre aussi bien que possible à la mission qui lui avait été confiée. Peut-être sera-t-il raisonnable, à l'avenir, de circonscrire davantage les questions posées ou alors de recourir à des structures disposant de davantage de temps. Il est vrai que nos missions d'information n'ont pas les mêmes prérogatives que celles des commissions d'enquête...

Sur ce point, je dois témoigner que la solennité des procédures représente un atout, mais que, pour autant, les sanctions dont disposent nos commissions d'enquête ne sont pas également adaptées à leur pratique.

Par ailleurs, il serait justifié de réfléchir à l'attribution des dispositions les plus utiles aux commissions d'enquête que sont le témoignage sous serment et les droits d'accès aux informations nécessaires à d'autres instances. Le renforcement du rôle du Parlement y gagnerait sans doute.

Pardonnez-moi ces propos institutionnels un peu généraux, mais l'amélioration de notre gouvernance publique est un chantier de longue haleine et, si nous avons fait un très grand pas en 2008 sur l'initiative du président Sarkozy, rien ne nous empêche d'améliorer encore ce qui peut l'être.

Permettez-moi aussi de vous indiquer que les travaux d'une commission d'enquête doivent être situés dans son environnement, ce qui est un défi permanent pour son président. Il ne doit jamais oublier que la commission d'enquête s'arrête là où la justice pénale intervient. Dans le temps de notre mission, des instructions judiciaires ont pu être ouvertes sur tel ou tel dossier que nous avons été conduits à envisager. Nous nous sommes adaptés au rythme de la vie judiciaire, mais il faut bien reconnaître que la Chancellerie ne nous a pas systématiquement informés des initiatives des magistrats.

Par ailleurs, les commissions d'enquête interviennent dans des champs où existent des organes de supervision éventuellement dotés de pouvoirs de sanction. Il est naturel que ceux-ci soient informés quand une commission d'enquête vient à se voir signaler des infractions avant même que le rapport ne soit rendu ou dans le cadre de la publication du rapport. La durée de vie limitée des commissions d'enquête pose un problème de suite, que nous avons pu rencontrer dans quelques cas et qu'il nous faudra résoudre.

Pour conclure sur ce retour d'expérience, je voudrais encore ajouter deux observations.

En premier lieu, il me semble que les informations demandées aux entreprises ont généralement été fournies par celles-ci dans des conditions acceptables, tandis que pour les administrations sollicitées, les retours ont été sensiblement plus incertains.

Je dois même indiquer que certaines informations ne sont jamais parvenues malgré le changement de gouvernement.

Un temps, nous avons eu la chance de compter parmi les membres de la commission d'enquête Mme Bricq, qui réclamait à juste titre que le rapport sur le contrôle fiscal des filiales françaises détenues à l'étranger, qui ne lui avait pas été remis alors qu'elle était rapporteur général, soit transmis à la commission d'enquête.

Il ne l'a jamais été et le président de la commission d'enquête s'associe de tout cœur, monsieur le ministre, à l'expression du mécontentement de notre ancien rapporteur général.

En second lieu, je voudrais relayer une préoccupation unanime des membres de la commission d'enquête en formulant le souhait que nous puissions accorder au sujet dont nous nous sommes saisis une attention soutenue dans le temps.

Notre commission a beaucoup travaillé – j'y reviendrai –, mais il était hors de notre portée d'apprécier la totalité des éléments de la cause, si je puis dire. Or, comme nous sommes vraiment au cœur d'une affaire de principe, la force de la loi fiscale et du consentement à l'impôt, mais aussi d'une question fondamentale pour notre devenir économique et financier, la commission d'enquête a exprimé la volonté que, sous une forme à définir, le Sénat puisse continuer d'exercer sa mission de contrôle et d'évaluation sur un sujet si essentiel.

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

M. Philippe Dominati, *président de la commission d'enquête.* J'ajoute partager le sentiment des dirigeants des très grandes entreprises françaises que nous avons auditionnées, selon lesquels un dialogue régulier avec la représentation nationale sur leur activité et sur leurs comptes constituerait un véritable progrès de méthode.

Notre commission a beaucoup travaillé, ai-je dit, et j'y reviens brièvement.

Nous avons procédé à quatre-vingt-dix auditions au Sénat de responsables de l'action publique, des professions du chiffre et du droit, de chefs d'entreprise, d'anciens sportifs professionnels. À quoi se sont ajoutés une quarantaine d'entretiens lors des déplacements de la commission, qui ont été au nombre de trois, plus un déplacement du rapporteur à Londres.

Je m'empresse de vous indiquer que nous n'avons pas fréquenté les plages de sable fin qu'on associe généralement aux paradis fiscaux (*Sourires.*) et que les délégations de la commission ont été chaque fois très restreintes. Les trois membres qu'elles ont mobilisés ont effectué des missions à Bruxelles, à Jersey et en Suisse, ce qui est assez loin de représenter l'image reçue des paradis fiscaux. Ni les Bahamas, ni les Îles Vierges britanniques, ni les Îles Caïmans : convenez que nous avons été pour le moins respectueux des contraintes budgétaires ! (*Nouveaux sourires.*)

En somme, nous n'avons pas cédé de notre côté aux délices présumées de l'évasion. (*Mêmes mouvements.*)

Cette rigueur se retrouve, je le crois, dans le rapport adopté par la commission d'enquête. Face à l'ampleur des sujets proposés à notre étude, notre rapporteur a eu le mérite de recenser les principaux éléments d'appréciation, d'en faire l'analyse la plus rigoureuse possible et de nous proposer d'utiles pistes de réformes.

Au vrai, la commission a consacré de remarquables efforts à circonscrire son sujet, puisque l'évasion fiscale internationale est un pavillon sous lequel naviguent de nombreuses marchandises. Il est d'ailleurs assez remarquable qu'un objet finalement assez fréquemment rencontré dans la presse soit si peu ou si mal déterminé, en particulier dans la littérature savante. Nous sommes le pays de la fiscalité, nous ne

sommes pas celui de l'analyse de la fiscalité. De là vient peut-être une forme d'existentialisme fiscal qui conduit à un système particulièrement peu satisfaisant.

Notre rapporteur a eu également la sagesse de proposer à la commission de recentrer son propos sur l'évasion fiscale internationale plutôt que d'embrasser l'évasion des capitaux et ses incidences fiscales par une forme d'inversion des termes de la saisine. Sagesse partagée par l'ensemble de la commission, mais aussi habileté, car, au fond, si nous pouvons avoir quelques divergences sur la définition de l'évasion fiscale, nous sommes naturellement réunis par une même volonté, qui est de prévenir et de sanctionner les pratiques qui aboutissent à tricher avec notre droit.

Sans doute aurions-nous eu plus de difficultés à nous accorder si nous avions envisagé les effets de notre législation fiscale sur notre tissu économique. Le rapporteur a légitimement considéré que cette question n'était pas au centre des investigations de la commission. Aussi, je me situe quelques instants aux limites de mon rôle de président de la commission d'enquête telle qu'elle s'est déroulée pour évoquer ce sujet qu'une conception large de l'évasion fiscale aurait pu nous conduire à aborder.

Si je crois très naturel de s'inquiéter des pertes de recettes fiscales résultant de tricheries, j'incline à penser que nous devrions consacrer autant d'énergie à mesurer les pertes de substance financière et de dynamisme économique que nous occasionne une fiscalité que le rapport décrit très honnêtement comme l'une des plus lourdes d'Europe et, par conséquent, du monde.

Encore n'avions-nous rien vu si j'en juge par le choc fiscal que votre majorité s'appête à infliger aux Français ! Vous l'enrobez au nom d'une prétendue sélectivité de l'effort, mais nous savons bien que l'onde de choc se propagera bien vite aux sous-traitants, aux petits producteurs, aux ménages les plus fragiles.

Notre rapporteur a souligné à juste titre l'environnement de concurrence fiscale existant dans le monde. On peut certes le regretter même si, trop souvent, la dénonciation de la concurrence fiscale dissimule les carences de compétitivité du système public.

Il n'empêche que le réalisme veut qu'on reconnaisse que nos choix collectifs ont été d'ouvrir nos économies et qu'ainsi nous sommes confrontés à la nécessité de nous donner des règles fiscales soutenables.

Sans doute pouvons-nous nous accorder pour agir contre les excès de la concurrence fiscale, ce que l'Europe et l'OCDE ont commencé d'entreprendre avec le processus de démantèlement des régimes fiscaux contribuant à une concurrence fiscale dommageable. Mais, de grâce, ne mettons pas la charrue avant les bœufs et n'imaginons pas que nos partenaires se rallieront comme un seul homme à notre fiscalité !

Dans le contexte de concurrence fiscale que nous connaissons, les orientations que vous suivez constitueront un handicap de compétitivité supplémentaire pour un pays qui doit précisément restaurer celle-ci. L'objet de notre commission d'enquête n'était pas d'évaluer cette forme d'évasion fiscale par le découragement des talents qui se produit toujours quand l'impôt se fait confiscatoire. Nous l'avons cependant croisé à plusieurs reprises, notamment quand, lors de l'audition d'un fervent soutien du nouveau Président de la République et de sa proposition d'instaurer une tranche

d'impôt à 75 %, le même concéda qu'au grand jamais il ne conseillerait à son fils de choisir la France pour résidence, du fait du niveau comparatif de ses impôts.

M. Roland du Luart. Hélas !

M. Philippe Dominati, *président de la commission d'enquête.* Cet épisode montre que, s'il est facile de porter des jugements à l'emporte-pièce sur une justice qui passerait par la mise au ban des prétendus riches, il est beaucoup plus responsable et désirable pour un pays de disposer de gouvernants réalistes et de façonner sa fiscalité pour assurer sa prospérité. Or la restauration structurelle des finances publiques souffrira certainement non seulement de l'impulsion fiscale négative que vous ferez subir au pays, mais encore, et de façon beaucoup plus profonde, de l'inévitable affaiblissement de la base productive qu'on doit attendre d'une politique pénalisant l'investissement et le risque.

Nous retrouverons bien sûr ces questions lors de l'examen du projet de loi de finances et j'en reviens au strict cadre qui nous réunit aujourd'hui, pour mettre l'accent sur quelques-unes des principales conclusions de la commission d'enquête.

J'ai évoqué à l'instant, sur le plan politique, les inquiétudes très vives que m'inspirent vos projets fiscaux. Lors de nos travaux, nous avons rencontré, sur un plan plus technique, le lancinant problème de l'évaluation des dispositions fiscales. Un très grand nombre de dispositifs fiscaux sont en cause quand on analyse les problèmes d'évasion fiscale internationale et, chaque fois, un même constat s'impose : le défaut trop fréquent d'évaluation sérieuse de nos dispositifs fiscaux. J'ai notamment à l'esprit la suppression du régime du bénéficiaire mondial consolidé, qui s'est traduite par un recul de l'information sur les opérations réalisées par les groupes multinationaux français, pouvant aboutir à un résultat inverse de celui qui était recherché.

Je forme des vœux pour que nous puissions porter remède à cette situation. Nous devons légiférer avec soin, ce qui passe par une réforme en profondeur du processus d'adoption de la loi fiscale, où l'évaluation doit occuper toute sa place.

Sans doute devrions-nous doter notre assemblée de tous les moyens nécessaires. À coup sûr, nous devrions nous laisser suffisamment de temps pour procéder à des simulations, sans lesquelles la législation fiscale relève trop souvent de la technique du doigt mouillé en météorologie.

L'une des propositions du rapport est que nous complétions notre arsenal législatif par l'édiction d'une disposition générale condamnant l'évasion fiscale internationale. Cette proposition me donne l'occasion de souligner l'ampleur des mesures adoptées lors de la précédente législature pour prévenir et combattre l'évasion fiscale internationale. Le rapport en dresse la liste avec une grande honnêteté, même si le rapporteur, comme c'est son droit, s'interroge sur leurs effets.

En réalité, vingt-trois mesures ont été adoptées sous la précédente législature, dont un assez grand nombre ont été votées ici à l'unanimité. On peut bien sûr faire mieux.

Nous pouvons nous accorder sur nombre des propositions contenues dans le rapport de la commission d'enquête. Il s'agit de suggestions légitimes, mais je dois cependant insister sur la nécessité d'assurer une certaine sécurité juridique aux contribuables de sorte que, si nous nous engageons dans cette voie, nous devrions particulièrement veiller à cette exigence.

Je veux rappeler également le principe constamment réaffirmé par nos juridictions selon lequel nul n'est contraint d'employer la voie la plus imposée et que, si l'optimisation fiscale ne doit pas déboucher sur des pratiques abusives, on ne saurait la reprocher à des contribuables à qui l'on en donne l'opportunité, quand on ne les incite pas à y recourir.

La précédente ministre du budget que nous avons auditionnée avait jugé qu'en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la seule stratégie efficace était la peur du gendarme. Il est assez peu contestable, en effet, que nous avons recouru assez largement à cette stratégie dans le passé en renforçant considérablement les moyens d'enquête de l'administration fiscale. Le rapport de notre commission d'enquête préconise une voie complémentaire consistant à améliorer la gouvernance fiscale des entreprises et à instaurer une forme de contrôle en continu entre les contribuables à forts enjeux et l'administration fiscale.

Ces deux orientations présentent chacune un véritable intérêt.

Je souligne que ces différentes pistes devraient être accompagnées des conditions nécessaires à la sécurisation des choix fiscaux. Celle-ci passera nécessairement par des obligations de confidentialité, mais aussi par une prise de responsabilité de l'administration fiscale, qui devra éclairer plus systématiquement les contribuables, mais aussi le Parlement, quant à ses positions sur l'application de la loi fiscale.

J'ai tout à l'heure évoqué la concurrence fiscale. Le rapport met bien en évidence les problèmes de coordination qui se posent dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale tant au niveau international qu'en Europe.

Le Président Sarkozy a beaucoup fait pour placer la communauté internationale face à ses responsabilités au regard des paradis fiscaux. C'est une tâche qui n'est pas achevée, convenons-en. C'est à juste titre que le rapporteur a insisté sur la fixation d'objectifs ambitieux à notre diplomatie, parmi lesquels celui de mener à bien et d'amplifier le processus de l'examen par les pairs, mais aussi de conclure au mieux les négociations des différentes directives européennes en cours et de faire pression sur les pays qui rechignent à pratiquer l'échange d'informations, qui est le pivot de la lutte contre une partie importante de l'évasion fiscale internationale.

Nous avons, dans le passé, adopté une position dure face aux tentations visant à déroger aux principes d'action de la communauté internationale sur ce point. En particulier, nous avons toujours marqué notre opposition aux propositions émanant de certains pays, dont notre voisin suisse, de solder certaines situations fiscales au prix de quelques entorses à ces principes. Certains de nos voisins, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, n'ont pas montré la même fidélité à ces principes. Je voudrais, monsieur le ministre, que vous puissiez nous préciser si vous entendez vous situer dans la continuité de l'action de la précédente majorité sur ce point.

Une série de propositions visent à renforcer l'efficacité et la coordination de la politique de lutte contre l'évasion fiscale internationale en la situant dans un ensemble plus vaste de protection des intérêts financiers publics. La création d'un haut-commissariat irait dans ce sens, comme vont également dans ce sens les propositions concernant la prescription fiscale,

le régime des présomptions dans le champ des prix de transfert, les recommandations portant sur les moyens du contrôle fiscal et de nombreuses autres.

Ces propositions méritent à l'évidence un débat approfondi que j'appelle de mes vœux. Il faudra respecter les libertés fondamentales, ce dont, je crois, tout le monde convient, tenir compte des progrès d'efficacité que peut réaliser l'administration fiscale – dont, pour ne citer que cet exemple, le déploiement des moyens sur le territoire n'est pas toujours en harmonie avec les enjeux fiscaux – et digérer les très nombreuses mesures adoptées lors de la précédente législature.

Madame la présidente, en vous renouvelant mes remerciements pour l'organisation de ce débat, je crois pouvoir dire que les 61 propositions de la commission retiendront encore longtemps notre attention sur un sujet qui le mérite.

Monsieur le ministre, je forme des vœux pour que le dialogue entre le Sénat et le Gouvernement se poursuive activement sur ce point et que les divergences qui peuvent nous séparer ne nuisent pas à notre accord, que je crois profond, pour que la loi fiscale soit pleinement respectée.

Pour conclure, je remercie, au nom de tous les membres de la commission, l'ensemble des fonctionnaires du Sénat qui nous ont permis de mener à bien cette mission. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Madame la présidente, monsieur le ministre délégué chargé de l'économie solidaire et de la consommation, mes chers collègues, au cours des quelques mois que la Constitution a concédés à la commission d'enquête créée par le Sénat sur l'initiative du groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir pour explorer l'évasion fiscale internationale, nous avons voulu, avant tout, comprendre et exposer ce qu'est exactement l'évasion fiscale.

Évoquée régulièrement, au gré le plus souvent de révélations scandaleuses, l'évasion fiscale internationale n'était-elle qu'une chimère, un phénomène accidentel ou bien un élément courant de la vie économique et financière contemporaine ?

Cette question valait qu'on la pose, d'autant que les travaux disponibles sur ce sujet en France se singularisaient par leur extrême rareté, sinon par leur totale inexistence, lacune particulièrement choquante s'agissant du vide des sources publiques et contrastant avec une relative abondance dans les pays étrangers, anglo-saxons notamment, comme avec l'activisme des officines qui promeuvent et « vendent » effectivement avec un grand profit pour elles des schémas d'évasion fiscale internationale.

Nous pouvons aujourd'hui espérer que notre commission d'enquête aura été une étape dans la trajectoire conduisant à l'indispensable construction d'une politique publique cohérente et résolue de lutte contre l'évasion fiscale axée sur l'efficacité et la transparence. Car, pour mettre fin à un suspense intolérable, je dois vous dire que la commission d'enquête a identifié l'existence de risques systémiques d'évasion fiscale qui représentent des enjeux financiers considérables, de sorte que l'évasion fiscale doit être considérée comme la manifestation d'une crise de l'impôt particulièrement grave par ses incidences financières, mais aussi économiques, sociales et politiques franchement délétères.

En ne quantifiant que ce qu'il nous a été donné de quantifier, c'est-à-dire en devant négliger certaines sources vraisemblablement très considérables d'évasion fiscale comme les échanges internationaux de services, les opérations financières internes aux groupes de sociétés ou encore les incidences des transferts de résidence des particuliers, nous pouvons avancer un risque excédant 30 milliards d'euros, chiffre qui se situe en bas d'une fourchette d'estimation dont la hauteur, qui devra être déterminée par des travaux complémentaires, pourrait se situer bien au-delà. En bref, la dimension du risque financier lié à l'évasion fiscale internationale nous est apparue comme supérieure à celle du risque total associé à l'ensemble des risques de fraude aux prélèvements obligatoires estimés par le Conseil des prélèvements obligatoires.

Notre estimation des risques peut sembler très élevée. Elle converge remarquablement avec celles que proposent, essentiellement à l'étranger et pour des pays comparables au nôtre, les observateurs les plus attentifs du phénomène.

Or ces risques sont très loin de n'être que théoriques. Il existe un véritable faisceau d'indices permettant de conclure à leur réalisation effective. Ainsi, nous avons pu identifier l'existence d'une véritable industrie mobilisable par les candidats à l'évasion fiscale internationale, d'un contexte globalement très favorable à la réalisation de ces risques systémiques, qui passe par l'emploi de vecteurs – les œuvres d'art, les échanges commerciaux, les circuits de financement – et de techniques – juridiques, comptables, financières – très diversifiées. Nous avons également relevé l'accumulation d'informations tendant à accréditer le soupçon d'un phénomène massif et usuel, qu'il s'agisse, par exemple, de la multiplication des découvertes portant sur des actifs non-déclarés détenus dans tel ou tel paradis fiscal, de l'inventaire fourni des schémas évasifs réunis par l'OCDE, qui compte désormais plus de 350 « recettes » d'évasion fiscale, ou de la réinterprétation de certains flux financiers de prétendus investissements directs internationaux correspondant en fait à des prêts intra-groupes à la finalité fiscale évidente.

À ce propos, je souhaiterais recevoir des assurances sur les effets de l'exclusion de la fiscalisation des intérêts prévue dans le projet de loi de finances que nous allons examiner prochainement, des opérations internes aux groupes de société qui sont, pourtant, particulièrement suspectes. Je comprends qu'elle ne portera que sur les groupes fiscalement intégrés, mais je voudrais en être certain.

Je dois enfin préciser que, pendant les travaux de la commission d'enquête, et peut-être ne fut-ce pas sans lien avec eux, un certain nombre de faits sont intervenus : je pense à l'affaire UBS mais aussi à d'autres dossiers sans doute moins « grand public » qui, faisant monter la partie émergée de l'évasion fiscale internationale, nous confortent dans la conviction que beaucoup reste encore à faire émerger.

Évidemment, une observation essentielle s'impose : l'évasion fiscale internationale se nourrit de l'opacité. Celle-ci est largement offerte par l'extrême sophistication de la vie économique contemporaine, par le renforcement de la part des processus immatériels dans la création de valeur économique, tendance qui, devant se renforcer à l'avenir, annonce une riche prospective de la problématique de l'évasion fiscale internationale, par un renforcement de la dimension financière de l'économie et par une série de défaillances informationnelles délibérément ménagées par certains outils

juridiques et par certains États. Ces constats doivent guider la définition et la conduite de l'action contre l'évasion fiscale internationale.

Il est inutile en cette période de stress financier de trop insister sur l'apport que pourrait représenter une politique permettant de recouvrer les dettes fiscales éludées grâce aux pratiques d'évasion fiscale internationale. Il faut aussi comprendre que celle-ci met en cause non seulement le rendement de nos prélèvements mais, plus encore peut-être, la justice fiscale et économique et l'autorité de notre démocratie. L'évasion fiscale internationale porte une grave atteinte à l'équité de notre système fiscal, tant horizontale, entre les détenteurs de revenus analogues, que verticale entre les plus aisés et ceux qui le sont moins. Elle rompt l'égalité des conditions de concurrence et fait obstacle aux financements dont nous avons besoin pour élever notre croissance potentielle. Elle remet en cause la possibilité même de construire une démocratie solidaire et de progrès économique et mine l'autorité de la loi fiscale que nous votons. Elle permet de substituer au consentement démocratique à l'impôt qui s'exprime dans cet hémicycle l'individualisme fiscal en créant, et en prospérant dessus, des zones de non-droit, voie privilégiée de l'évasion fiscale internationale.

Je voudrais insister sur ce point, car l'évasion fiscale internationale est, à mes yeux, le symptôme d'une crise du droit fiscal confronté aux évolutions d'un contexte économique marqué par une globalisation financière dérégulée qui ébranle l'action publique, à commencer par ses concepts.

La commission d'enquête a dû constater que la notion même d'évasion fiscale internationale suscitait une forme d'embarras de la pensée chez la plupart de ses interlocuteurs.

Mme Nathalie Goulet. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Éric Bocquet, rapporteur. En particulier, les frontières entre l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale sont apparues incertaines, et l'on se souvient du mot du chancelier de l'échiquier britannique, Denis Healey, selon lequel la différence entre les deux résidait dans « l'épaisseur d'un mur de prison ».

Notre législation fiscale porte la trace de cet embarras et elle s'en trouve affaiblie. De ce fait, la commission d'enquête a souhaité qu'elle franchisse un pas décisif de son histoire. Nous pensons qu'il conviendrait, ainsi que le Royaume-Uni a commencé de l'entreprendre, de s'attacher à introduire dans notre droit une disposition générale condamnant l'évasion fiscale internationale, autrement dit une norme anti-évasion, qui, en tant que disposition globale manque singulièrement à notre arsenal législatif. Comme celle-ci tend toujours à créer un écart entre la valeur économique intrinsèque d'une situation et l'assiette fiscale, il conviendrait que cette norme dépasse les concepts essentiellement juridiques qui limitent trop souvent l'efficacité des instruments partiels dont nous disposons aujourd'hui pour lutter contre les abus de droit ou les actes anormaux de gestion.

Après tout, c'est bien ce primat de l'économie qui anime les réflexions sur le projet ACCIS, assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés en Europe. La nécessité de faire mieux coïncider l'imposition et le revenu, et ainsi de restaurer la force de l'adage *ubi emolumentum ibi onus* s'impose dans un monde où la liberté des mouvements de capitaux, des biens et des personnes offre à chacun, sur fond de concurrence fiscale sans garde-fou, des opportunités injustifiables de *shopping* fiscal.

On l'a compris, ce n'est pas par simple intérêt intellectuel que nous devons clarifier notre conception de l'évasion fiscale internationale. Cette démarche doit avoir tous les prolongements juridiques et pratiques qu'appelle la lutte contre une pratique aussi pernicieuse, et cela commence par l'édiction d'une norme assez puissante pour réduire les interstices par lesquels elle se propage.

Dans les pratiques d'évasion fiscale internationale se retrouvent toujours les effets de la déréglementation, qui est un trait fondamental de l'économie contemporaine depuis une trentaine d'années, ainsi que l'existence d'un contexte d'hétérogénéité des régimes fiscaux nationaux.

Sous ce dernier angle, la problématique des paradis fiscaux se présente comme une forme paroxystique et caricaturale. La commission d'enquête a pris acte des initiatives prises par le concert des nations à leur encontre. Pour autant, les paradis fiscaux ont-ils disparu ? Des listes internationales ou nationales où ils furent un temps inscrits dans l'intention de les stigmatiser, assurément... Du paysage financier international, pas le moins du monde. Les listes officielles se vident, les listes de comptes non déclarés se multiplient...

Au demeurant, cette politique de la liste a des limites flagrantes. Les listes des différentes organisations internationales ne se recoupent pas, alors même qu'elles prétendent couvrir des problèmes analogues de conformité. Leur portée juridique est nulle, et leur déclinaison à l'échelon national s'en ressent.

À ce niveau, chaque pays est en quelque sorte face au reste du monde en état de quasi complète incertitude sur les décisions que prendront ses « partenaires », qui sont en fait ses concurrents. Autrement dit, comme c'est systématiquement le cas, la mondialisation n'est pas gouvernée sur le plan fiscal, et même l'objectif minimal d'éliminer les nuisances les plus caricaturales n'est pas atteint. On y retrouve la même logique de soumission des politiques de lutte contre l'évasion fiscale à une concurrence fiscale qui permet à l'évasion fiscale internationale de prospérer.

Nous avons pu constater les effets de cette carence en France, où, non contents d'avoir orienté la lutte contre l'évasion fiscale internationale des pays à fiscalité privilégiée vers le champ plus restreint des paradis fiscaux, nous nous sommes attachés à réduire leur périmètre sur la base de considérations incompréhensibles. C'est ainsi que, pendant les travaux de notre commission, par simple arrêté, la liste des paradis fiscaux a été vidée de onze États, dont le Panama, paralysant un peu plus les dispositions législatives adoptées dans cet hémicycle pour lutter contre les paradis fiscaux. Certes, nous avons courageusement ajouté à notre liste le Botswana, qui rejoint dans notre mise à l'index les sept États encore englobés par notre vision des paradis fiscaux, dont les 1500 habitants de Nioué ne sont pas les moindres.

À l'évidence, un changement de braquet s'impose, à moins qu'on ne se satisfasse du triomphe de l'âge de l'*offshore*, qui voit Singapour accueillir davantage de dépôts bancaires que le Brésil et le Canada réunis, les îles Caïmans gérer davantage de ressources que l'Allemagne et les îles Vierges britanniques compter seize entreprises par habitant, dont au demeurant une assez grande partie doit se trouver au chômage...

Or qui peut se satisfaire que le *offshore* abrite des actifs provenant des ménages évalués à environ 12 000 milliards de dollars, phénomène entraînant des pertes fiscales considé-

rables pour les pays de provenance et donnant lieu à des utilisations incontrôlables et vraisemblablement pour partie criminelles et terroristes ?

Il nous faut donc remédier aux faiblesses de la coordination internationale de la lutte contre les paradis fiscaux.

Outre les efforts du gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, on devrait pouvoir compter en ce domaine sur l'Europe, mais, malheureusement, la consistance de l'action européenne est, là comme ailleurs dans le champ fiscal, beaucoup trop mince.

Pour tout dire, l'Europe a été trop absente d'une action qui a pris racine dans le G 20, c'est-à-dire dans une enceinte de coordination molle et ambiguë, si je me réfère aux positions de nos partenaires chinois, qui ne semblent guère favorables à cette politique, et à celles des États-Unis, qui obéissent à des principes de géométrie variable dont une analyse géopolitique pourrait révéler les intentions.

Mais, si l'Europe ne fait presque rien dans le monde, c'est sans doute qu'elle commence par ne presque rien faire chez elle.

Mme Nathalie Goulet. Bravo !

M. Éric Bocquet, rapporteur. On sait que la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale, on doit reconnaître que l'Union européenne – c'est un euphémisme – n'est pas davantage une zone fiscale optimale. Rien, ou presque, n'est prévu pour réguler les chocs fiscaux que les États s'infligent les uns aux autres et, ce qui est encore plus préoccupant, on laisse subsister des comportements fiscaux hautement dommageables.

Le code de conduite qui avait été créé pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable ne suffit plus. De toute façon, il ne couvrirait pas la fiscalité des particuliers. La directive épargne est bloquée par quelques-uns de nos partenaires au nom de l'existence de paradis fiscaux extérieurs à l'Union européenne.

De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne approfondit sans cesse une jurisprudence qui juge la moindre mesure de régulation à l'aune des principes sacrés des traités, sans se préoccuper le moins du monde des ruptures d'équilibre que cette jurisprudence occasionne dans les contrats sociaux propres à chaque pays.

Elle favorise les comportements de passagers clandestins qui minent ces équilibres. Vous le savez bien, monsieur le ministre, puisque l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes vous a alerté sur l'ampleur des risques financiers résultant de certains contentieux qui, par plusieurs aspects, portent directement sur ces questions.

J'ajoute que la commission d'enquête a pu identifier un risque non négligeable en lien avec la fiscalité des transferts de sièges sociaux d'entreprises.

Je n'évoquerai pas ici la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont certains prolongements pourraient se révéler totalement destructeurs pour toute forme de vie collective. Manifestement, ces constructions prétoriennes n'ont que faire des conclusions du GAFI, dont les rapports alertent sur les graves insuffisances des cadres législatifs et réglementaires existant dans nombre de pays européens ou très étroitement liés à l'Union européenne pour maîtriser les risques de blanchiment, notamment de fraude fiscale. Tout cela laisse l'Union européenne sans véritable réaction.

Notre pays n'est pas exempt de reproches puisque, en son temps, nous avons, semble-t-il, préféré inscrire à l'ordre du jour du Conseil ECOFIN la baisse de la TVA sur la restauration plutôt que le projet ACCIS, qui devrait pourtant être un moyen de lutter contre les effets de l'évasion fiscale favorable à la France.

On m'a également indiqué que nous avons refusé de participer à un groupe de travail réuni pour examiner les problèmes posés par le Liechtenstein après la découverte de la liste de la banque LGT présidée par le prince de ce pays.

Au moins la France semble-t-elle défendre une position de principe sur les affaires Rubik. Mais elle paraît de plus en plus isolée, ses partenaires créant une brèche dans la seule position commune de l'Europe, à savoir sa pétition de principe de privilégier l'échange d'informations avec les tiers.

On pourrait se dire que la lutte contre l'évasion fiscale en Europe pourrait passer par des coordinations renforcées, puisque les principaux problèmes sont le fait soit de petits pays qui ont un intérêt majeur à pratiquer des politiques fiscales non coopératives, soit de pays à intérêts financiers considérables et à tradition européenne fluctuante, mais il faut bien reconnaître que les tentations de pays comme l'Allemagne ou l'Italie de céder sur les principes sont peu engageantes.

Toutefois, le sursaut est possible, et nous sommes confrontés à des choix historiques. Je n'ai pas en tête le seul cas des accords Rubik. Je songe, plus largement, aux enjeux majeurs auxquels sont confrontés, au cœur de l'Europe, les pays fondateurs de l'Union européenne, qui laissent libre cours aux pratiques sur lesquelles se fonde l'évasion fiscale internationale. À mon sens, il est grand temps de progresser vers une intégration de la politique de lutte contre l'évasion fiscale en Europe. Il ne faut surtout pas s'interdire de reconnaître que l'évasion fiscale existe au cœur même de notre continent.

Monsieur le ministre, c'est dans cet esprit que doivent être appréciées les différentes propositions ayant trait à la dimension européenne de notre sujet, et sur lesquelles je souhaiterais connaître le sentiment du Gouvernement.

Nous espérons que la diplomatie économique que vous avez, avec raison, tenu à renforcer, permettra de discipliner les pratiques fiscales en Europe, afin que cesse la guerre fiscale que se livrent aujourd'hui les États, au détriment non seulement les uns des autres, mais aussi des contribuables qui ne contournent pas leurs obligations fiscales et qui, globalement, sont les moins favorisés. (*Mme Mireille Schurch acquiesce.*)

Nous ne saurions trop vous inviter à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour assurer au plus vite la révision des directives dont les lacunes favorisent l'évasion fiscale en Europe. Je songe notamment aux directives relatives à l'épargne, à l'information des sociétés, aux intérêts et redevances, ou encore aux maisons mères et à leurs filiales. Nous appelons de nos vœux une Europe plus cohérente et plus forte face à tous les paradis fiscaux, c'est-à-dire également face à ceux qu'elle nourrit en son sein ou à sa très proche périphérie.

Insistons encore pour que, dans les débats que nous aurons sur la supervision bancaire en Europe, la lutte contre le blanchiment de la fraude fiscale figure au cœur des normes communes du régulateur.

Par ailleurs, nous sommes convaincus du caractère hautement prioritaire qu'il convient d'attribuer à l'instauration d'une assiette consolidée d'imposition des sociétés.

J'évoquerai brièvement les problèmes posés par les transferts de résidence des personnes, voire par leur changement de nationalité.

Notre commission d'enquête tient à ce que cette question soit rapidement résolue. En particulier, je vous invite à remédier à l'anomalie que constitue la péremption de la valeur fiscale du capital humain constitué à partir des investissements publics, lorsque des individus qui ont largement bénéficié des transferts publics s'exemptent, par leur changement de résidence, d'en acquitter les contreparties fiscales.

Dans un tout autre domaine, la résiliation de la convention fiscale franco-danoise illustre cette problématique, Copenhague ne pouvant se résoudre à ce que les revenus différés constitués au Danemark soient taxés en France.

Pour ce qui concerne la dimension domestique de la politique de lutte contre l'évasion fiscale, je tiens à mettre en lumière un certain nombre de problèmes auxquels notre commission d'enquête a été confrontée.

Il me semble possible de résumer ces différents problèmes en évoquant le « monopole contesté des administrations fiscales » ou, si vous voulez, les limites d'une action publique fondée sur une administration fiscale ambitionnant d'être au centre ou en surplomb de tout. Ce modèle subit un sourd effritement : s'y agripper à tout prix reviendrait sans nul doute à commettre une erreur.

Certes, la « citadelle Bercy », comme on la surnomme parfois, a accompli de réels progrès pour dépasser le principe traditionnel des baronnies qui l'animait. La direction générale des finances publiques, la DGFIP, a fini par voir le jour et, en son sein, un service du contrôle fiscal est né.

Mais ces évolutions n'ont pas pour autant mis un terme à la superposition de structures internes à la DGFIP, spécialisées selon des découpages fonctionnels qui ne vont pas de soi, tout particulièrement pour les dossiers soulevant de forts enjeux fiscaux.

Les problèmes de coordination, régulièrement évoqués par la Cour des comptes, s'aggravent sans doute du fait du maintien de certaines structures hors de la DGFIP. Ces entités restent en marge pour des raisons que l'on peut concevoir, mais qui emportent des conséquences peu favorables au contrôle fiscal. Je songe notamment aux douanes, à la direction générale du Trésor, à l'INSEE ou à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, la DGCIS, autant de directions stratégiques peu ou insuffisamment impliquées dans ce domaine, alors qu'elles recèlent d'évidentes ressources d'intelligence économique, lesquelles sont particulièrement nécessaires à une action exigeant des efforts soutenus d'observation et d'analyse.

Au surplus, le positionnement de la délégation interministérielle à l'intelligence économique est peu lisible. La diversité des intervenants s'accroît lorsqu'on élargit l'horizon au-delà du seul ministère des finances. Au demeurant, notre commission d'enquête a noté que ces problèmes organisationnels donnaient lieu à un foisonnement de structures de coordination qui semblent parfois hors d'état de coordonner quoi que ce soit.

Nous avons nettement perçu ce problème avec le COLB, le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Mais nous pourrions également citer la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Toutefois, je tiens à saluer M. d'Aubert, délégué général à la lutte contre les paradis fiscaux et président du groupe chargé de la revue par les pairs, qui possède une connaissance intime de ces sujets.

Outre les questions pratiques qu'elle soulève à tous les niveaux, il faut bien reconnaître que cette organisation ne facilite pas la lisibilité et la visibilité d'une action publique qui devrait être plus transparente et plus largement exposée à l'appréciation de nos concitoyens.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre commission d'enquête a préconisé la création d'un Haut-commissariat à la protection des intérêts financiers publics, instance qui ne s'ajouterait pas aux structures existantes mais qui les sublimerait en quelque sorte.

La place et le rôle de l'autorité judiciaire dans la politique de lutte contre l'évasion fiscale constituent un sujet à part entière.

La France a connu une importante phase de judiciarisation de l'action de l'administration fiscale avec, notamment, la création d'un corps d'officiers fiscaux judiciaires, le renforcement des liens avec la police judiciaire et l'instauration d'un délit de flagrance fiscale.

De son côté, l'autorité judiciaire pénètre dans la gestion des fraudes fiscales, en s'efforçant de réunir les moyens de traiter ces dossiers. Cette évolution suppose l'accès à des informations que le mauvais fonctionnement de la coopération judiciaire dans le champ fiscal empêche hélas souvent, ainsi que des compétences techniques, difficiles à réunir, qu'exigent des affaires dont la complexité n'est pas à démontrer.

Malgré les contraintes très fortes qui pèsent sur ses effectifs, l'autorité judiciaire agit également en élargissant le champ de son intervention. À cet égard, elle procède moins par l'exercice de sa compétence spécifique de répression de la fraude fiscale – laquelle est soumise à des limites, notamment du fait de la règle confiant un monopole de l'action publique au ministère du budget – que par d'autres voies, plus détournées, telles celles qu'offre la répression des infractions connexes à la fraude, notamment les moyens prévus au code monétaire et financier.

De façon générale, la commission d'enquête a pu constater un certain manque de vigueur de la répression pénale de la fraude fiscale, qui, par ailleurs, est soumise à un double verrou : celui du ministre du budget et celui des procureurs.

Quant à la politique pénale de répression de l'évasion fiscale à proprement parler, elle reste à définir. De fait, si l'évasion fiscale est parfois sanctionnée administrativement, elle semble échapper systématiquement aux sanctions pénales.

La commission d'enquête a examiné le rôle de la commission des infractions fiscales et le monopole de saisine attribué au ministre du budget. Sans remettre en cause l'esprit de ce dispositif, elle a souhaité qu'un certain nombre de clarifications soient apportées, notamment quant au contrôle de l'appréciation de l'opportunité des poursuites, tant au niveau ministériel qu'au niveau des parquets.

Par ailleurs, notre commission a relevé les difficultés soulevées par les appréciations divergentes portées sur la question de la loyauté des preuves et par la mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale. Parallèlement, elle a suggéré quelques solutions.

Une tendance récente et notable conduit à diversifier les modalités de maîtrise de la fraude et de l'évasion fiscale. J'ai précédemment évoqué le GAFI, qui s'inscrit dans un processus visant à contrôler les fraudes au plus près du terrain. À mes yeux, cette diversification de l'action publique est louable. En effet, elle traduit le souci de compenser les effets d'une dérégulation excessive qui a fait perdre aux gouvernements nationaux la plupart de leurs instruments de contrôle et de maîtrise de la vie financière.

Avant de conclure (Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP et de l'UCR),...

Mme Nathalie Goulet. Enfin !

M. Marc Daunis. Deux cents pages, c'est long !

M. Éric Bocquet, rapporteur. ... je souhaite évoquer la conception quelque peu irénique de l'action de contrôle de l'administration des finances, qui peut conduire cette dernière à privilégier une posture de surplomb régalien et à sous-estimer, partant, les difficultés auxquelles elle est confrontée.

La commission d'enquête a conclu à la nécessité de développer les moyens du contrôle. À cet égard, nous tenons à ce que les réductions d'emplois de la DGFIP n'amputent pas ces moyens.

Parallèlement, la diversification des qualifications et leur mise à niveau doivent constituer des efforts constants.

Mme la présidente. Veuillez conclure, monsieur le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. En conclusion, je rappellerai que, dans ce domaine, notre voisin américain dispose d'un sous-comité permanent dont les travaux font autorité dans le monde entier. Nous aurions donc, à mon sens, tout intérêt à nous inspirer de cet exemple.

De surcroît, je suis persuadé que la constitution d'un réseau d'organisations non gouvernementales, très dévouées et actives, à l'échelle du territoire français, travaillant en lien avec des instances analogues existant chez nos partenaires étrangers, pourrait offrir un véritable stimulant à un engagement pérenne de la Haute Assemblée, s'agissant d'un sujet aussi essentiel pour notre pacte républicain.

Enfin, je tiens à m'associer à l'hommage rendu par M. le président de la commission d'enquête aux administrateurs du Sénat qui se sont profondément impliqués dans nos travaux, en permettant que ces derniers soient menés dans d'excellentes conditions. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. Madame la présidente, madame la ministre déléguée chargée de la décentralisation, mes chers collègues, j'ai eu l'honneur de prendre part, six mois durant, aux travaux qui ont conduit à la publication, le 24 juillet dernier, d'un rapport adopté à l'unanimité des membres de la commission d'enquête sur l'évasion fiscale.

Ce document regroupe soixante et une propositions et de nombreux outils qui, je l'espère, permettront au Gouvernement de disposer, dans le cadre de ses travaux, d'un état des lieux précis des schémas d'évasion et d'optimisation.

L'unanimité du vote de la commission traduit un réel consensus, non seulement sur les principaux constats dressés, mais aussi sur les pistes à suivre afin de lutter contre l'évasion fiscale internationale. Elle illustre également l'état d'esprit qui a présidé à nos travaux. À cet égard, je tiens à remercier M. le président de la commission, Philippe Dominati, M. le rapporteur, Éric Bocquet, ainsi que l'ensemble des administrateurs et des services du Sénat, pour le travail remarquable qui a été accompli.

Concernant nos propositions, j'en retiendrai une qui me semble particulièrement indispensable. Du reste, M. le rapporteur l'a d'ores et déjà évoquée : il s'agit de la création d'un Haut-commissariat à la protection des intérêts financiers publics.

Cette instance assurerait à la fois des fonctions de pilotage, de coordination et d'expertise dans le cadre de notre politique de lutte contre l'évasion fiscale. Tenue de formuler des propositions en matière législative et réglementaire, elle pourrait être placée sous autorité directe du Premier ministre pour coordonner les différents services chargés des dossiers de la fraude et de l'évasion, qui relèvent de plusieurs ministères distincts.

De plus, ce Haut-commissariat nous permettrait de disposer enfin d'une expertise de haut niveau, nécessaire pour faire face à la complexité des procédés employés par les particuliers et les entreprises, qui ont de plus en plus largement recours aux conseils de spécialistes pour optimiser leurs revenus et limiter le montant de leurs impôts.

À ce titre, j'insisterai sur un point particulier, qui me semble tout à fait majeur, parmi d'autres. De fait, comme vous avez pu le constater en écoutant M. le rapporteur, ce sujet est vaste !

Je relèverai, pour ma part, la nécessaire coordination des pays à l'échelle européenne. En effet, les auditions et déplacements accomplis par la commission d'enquête ont mis au jour d'importants différentiels en matière de politique fiscale, d'un pays à l'autre de l'Union européenne. L'existence de multiples régimes fiscaux encourage les entreprises et les particuliers à « optimiser » leurs revenus et impôts. En découle une situation de concurrence, et parfois de fraude, qui porte à plus de 1 000 milliards d'euros le manque à gagner annuel pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, soit cinq fois le budget total de cette dernière.

Le principe de souveraineté fiscale pousse les dirigeants nationaux à élaborer des stratégies individualisées, qui conduisent majoritairement à des accords bilatéraux entre États, alors même qu'un accord à l'échelle de l'Union européenne contribuerait à garantir à terme une égalité entre tous les pays membres.

Les progrès à accomplir sur la voie d'une concurrence fiscale loyale restent immenses. Toutefois, pour l'heure, force est de constater que la situation permet difficilement la mise en œuvre d'un dispositif efficace à l'échelle de l'Union européenne, même si le plan d'action présenté fin juin par la Commission européenne, dont nous avons rencontré certains représentants à Bruxelles – notamment le commissaire Michel Barnier – pose les bases intéressantes d'un travail qui pourrait néanmoins se heurter à l'obligation d'unanimité en matière de taxation fiscale.

Dans ce contexte, il pourrait être judicieux de se doter d'une stratégie volontariste de coopération fiscale au moins entre les États de la zone euro, dont les membres ont déjà accepté une démarche commune intégrée dans le cadre d'une union monétaire.

L'équilibre des recettes de chacun des dix-sept pays de cette zone euro conditionne en partie la stabilité de notre monnaie commune. Ce travail de lissage, voire d'harmonisation, doit s'accompagner d'une politique commune à l'égard des pays tiers, qu'ils appartiennent ou non à la zone euro. Il nous permettrait sans doute d'être collectivement plus forts pour obtenir l'échange automatique d'informations et adopter des mesures coordonnées à l'encontre des juridictions qui refusent d'appliquer les principes de bonne gouvernance. C'est une politique que mènent déjà les États-Unis, par la force et le poids de leur économie.

Il s'agit d'une première étape qui peut permettre, dans un cadre plus favorable, de se fixer des règles collectives et d'inciter des pays tiers à s'associer ensuite à cette démarche.

Dans son rapport de 2011, l'organisation *Transparency International* précise que les difficultés économiques que traverse la zone euro sont « en partie liées à l'incapacité des pouvoirs publics à lutter contre la corruption et l'évasion fiscale, qui comptent parmi les causes principales de la crise ».

À preuve : les pays les plus touchés par la crise de la dette font partie des États de l'Union européenne ayant obtenu les notes les plus basses dans le cadre de cette enquête.

La Grèce figure en avant-dernière place des trente pays de la région « Union européenne et Europe de l'ouest ». À ce titre, le directeur de la brigade grecque des contrôles fiscaux a lui-même reconnu que l'évasion fiscale représentait 12 % à 15 % du PIB en Grèce, soit 40 milliards à 45 milliards d'euros par an : si le gouvernement grec parvenait à recouvrer ne serait-ce que la moitié de cette somme, ses problèmes budgétaires seraient en grande partie résolus.

L'Italie apparaît en vingt-septième position, au sein de la même zone : au cours des derniers mois, on a vu le président du Conseil italien lutter contre cette situation.

Dans ces deux États, le montant des pertes de recettes est d'une ampleur comparable à celui du déficit annuel.

On le constate, ce système se transforme en cercle vicieux. L'apathie des pouvoirs publics dans la lutte contre la fraude fiscale suscite un sentiment de défiance très fort au sein de ces pays. Les capitaux concernés n'irriguent plus des économies nationales déjà en grande difficulté. Sans constituer la seule explication de la crise, l'évasion et la fraude fiscales apparaissent donc aujourd'hui comme un élément de sa pérennisation.

Je tiens également à préciser que les opinions publiques européennes évoluent parfois plus vite que les dirigeants sur la question. C'est le cas de la Suisse, dont chacun connaît les particularités sur le plan fiscal. Quatre cantons ont déjà approuvé par votation citoyenne l'abolition du régime fiscal qui met en place un système d'imposition très avantageux pour les riches expatriés. Et même si d'autres s'y refusent encore, les chiffres de ces référendums témoignent d'une avancée. La pression populaire peut permettre d'accélérer le processus, en obligeant par exemple les cantons suisses qui sont encore réticents à augmenter les barèmes d'imposition.

C'est aujourd'hui la responsabilité des dirigeants des États européens, et particulièrement de la zone euro, d'expliquer à tous les citoyens que, parallèlement à la crise économique et sociale que nous traversons, il existe une véritable crise de l'imposition, que nous devons traiter en priorité. Car c'est aux citoyens que l'on impose ensuite l'austérité pour compenser le manque à gagner que cette crise génère pour l'État.

Le rapport de la commission d'enquête propose également plusieurs pistes pour renforcer la transparence et la coordination à l'échelle européenne.

Sans être exhaustif, je citerai : la création d'un registre européen des trusts ; la mise en place d'un fichier européen des comptes bancaires ; la création d'une obligation de transparence comptable pays par pays pour les multinationales ; l'élargissement d'EUROFISC à d'autres impôts que la TVA pour structurer la coopération entre les administrations fiscales ; l'attribution d'un numéro d'identification fiscal commun aux contribuables européens ; la création, à terme, d'une brigade européenne de contrôle fiscal ; enfin, la mise en place d'une coopération renforcée pour créer une assiette commune obligatoire pour l'impôt sur les sociétés.

Toutes ces propositions sont maintenant à la disposition du Gouvernement et peuvent être proposées dans le cadre de la zone euro.

Je me réjouis d'ailleurs de voir, depuis plusieurs semaines, nos ministres prendre la mesure de l'importance de cette question. Les premières déclarations au sujet de l'évasion fiscale vont dans le sens préconisé par le rapport de la commission d'enquête. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, a déjà manifesté le souhait de renégocier les conventions fiscales avec la Suisse, le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, a rencontré dernièrement son homologue suisse pour échanger sur les relations fiscales entre les deux pays, notamment sur le sujet de la convention de double imposition.

Jérôme Cahuzac, ministre chargé du budget, a annoncé le week-end dernier que le Gouvernement prévoyait avant la fin de l'année un plan de lutte anti-fraude, avec des moyens renforcés pour l'administration dans ses pouvoirs d'investigation, d'enquête et, surtout, de recouvrement. Sa mise en œuvre en 2013 pourrait permettre de détecter 4 milliards d'euros de fraude fiscale. Enfin, dans son discours de politique générale, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, avait déjà mis en avant la notion de « patriotisme fiscal ».

C'est avec toutes les bonnes volontés que nous devons continuer d'avancer sur ce dossier majeur. Dans le contexte que chacun connaît, il est indispensable de renforcer enfin l'équilibre et l'efficacité de notre système de prélèvements obligatoires. Les moyens mobilisés pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales doivent être à la hauteur des attentes et des enjeux, à la hauteur de notre ambition de justice. Alors que nous demandons un effort important aux Français pour redresser notre situation budgétaire, on ne peut accepter que certains, notamment ceux qui ont le plus de moyens, puissent aussi facilement s'en affranchir. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. Madame la présidente, madame le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, trop, c'est trop !

Trop de fraudes ! Trop d'évasion fiscale ! Trop de réglementations et, partant, trop de failles bien exploitées par trop de fins limiers de l'évasion trop bien formés...

Trop de carences dans les moyens en hommes et en formation ! Trop peu de moyens pour les parquets ! Trop peu de coopération internationale ! Trop de carences dans les échanges d'informations ! Trop d'organismes trop étanches aux missions trop séquencées ! Trop de carences dans une volonté politique, nationale ou internationale...

Trop, c'est trop, et ce rapport trop volumineux de 2 000 pages en est le reflet ! (*Sourires.*)

C'est assez rare que les mots me manquent, mais je dois dire que j'ai eu beaucoup de mal à choisir les axes de mon intervention, tant les travaux de notre commission ont été riches et divers.

Comment faire le tri parmi soixante et une propositions, toutes plus intéressantes les unes que les autres, de la simple réorganisation technique aux axes de formations, en passant par des mesures législatives ou réglementaires nationales et internationales ?

Sans doute faut-il privilégier celles qui ne coûtent rien, madame le ministre !

J'ai toutefois un regret : que M. Cambadélis ne soit pas en tribune... (*Sourires.*) Je plaisante, mais vous connaissez les femmes, mes chers collègues, elles sont toujours un peu rancunières ! (*Nouveaux sourires.*)

Madame le ministre, j'ai donc choisi l'illustration, nourrissant quelques doutes sur la capacité des uns et des autres à lire les 2 000 pages de ce rapport...

Dans le domaine de la fraude, nous sommes dans la guerre de l'obus et du blindage : quand le blindage est le droit fiscal, il ressemble déjà à une passoire qui fait les beaux jours des fiscalistes avertis et des fraudeurs.

J'ai choisi de m'intéresser à l'administration des douanes, pour laquelle j'ai une tendresse particulière. Cette administration est exemplaire et, semble-t-il, un peu désarmée, traitée à la marge, comme nous l'a expliqué M. Philippe Bock, co-secrétaire général du syndicat Solidaires douanes, lors de son audition le 3 avril dernier.

Il rappelle que, en 2010, 91 millions d'euros au titre des sommes non déclarées à l'exportation ont tout de même été enregistrés, contre 188 millions d'euros en 2009.

J'illustrerai également mon propos de passages de l'audition de Jérôme Fournel, directeur général des douanes et droits indirects, retranscrite aux pages 142 et suivantes du rapport. M. Fournel nous a en effet déclaré avoir été assez récemment confronté au cas d'une personne qui circulait sur le périphérique avec 800 000 euros cachés dans la roue de secours de son véhicule... Les gens sont vraiment distraits ! (*Sourires.*)

Dans ce cas, « je ne suis pas nécessairement face à un manquement à l'obligation déclarative, nous a expliqué M. Fournel. Rien ne me prouve que cette personne ait voulu franchir une frontière ». Il est vrai qu'elle roulait seulement sur le périphérique... (*Nouveaux sourires.*)

« Donc, l'un des premiers enjeux pour les douaniers, même s'ils ont trouvé l'argent dans la roue de secours, c'est d'arriver à démontrer qu'il y a un lien...

« En soi, porter de l'argent et le faire circuler à l'intérieur du territoire, ce n'est pas une infraction.

« Derrière, il faut juridiquement appuyer la distraction sur quelque chose de solide. Ce qu'on essaie de faire dans ces cas-là, c'est, éventuellement, *via* l'article 40, de renvoyer une enquête judiciaire pour une saisie, soit de la douane judiciaire, soit d'un autre service d'ailleurs, qui peut être un service de l'État, afin d'essayer d'arriver à démontrer que cet argent provient effectivement d'une opération de blanchiment et d'une infraction sous-jacente. »

En l'espèce, mes chers collègues, faute de preuves, l'argent a été rendu...

L'on apprend également que le système appliqué au quotidien pour la lutte contre la fraude a été largement désarmé, notamment sur la frontière avec le Luxembourg.

Sur ce point, l'audition de M. Bock, que je viens d'évoquer, est particulièrement instructive.

« Je suis originaire de l'Est de la France, dit-il. [...] J'ai le souvenir de douanes extrêmement efficaces du côté de Thionville, qui étaient la terreur du Luxembourg. Je me demande si les banques luxembourgeoises ont sablé le champagne quand on a changé notre dispositif sur place ! [...]

« Ces unités ne rentraient jamais bredouilles. Sans vous donner trop d'astuces, pour frauder, ne prenez pas de train direct pour Luxembourg. Allez d'abord à Metz, puis prenez le TER. C'est une chose toute bête, mais ce sont des quasi-autoroutes de l'évasion fiscale. »

Un peu plus tard au cours de son audition, M. Bock nous a encore déclaré :

« Je vais vous donner l'exemple d'une situation certes caricaturale, mais devant laquelle nous nous sommes trouvés il y a quinze jours : elle est d'ailleurs assez gênante. Nous avons intercepté des personnes se déplaçant entre les Pays-Bas, la France et l'Espagne, et transportant, chose tout à fait interdite, un montant excessif d'espèces imprégnées de cocaïne. » Il s'agissait en l'occurrence de 300 000 euros.

M. Henri de Raincourt. Ce n'est pas énorme... (*Sourires.*)

M. Guy Fischer. Pour vous ! (*Nouveaux sourires.*)

Mme Nathalie Goulet. Ce n'est certes pas énorme, mais j'en connais beaucoup qui s'en contenteraient ! Quoi qu'il en soit, votre remarque éclaire assurément nos débats, monsieur le sénateur.

L'histoire s'est terminée de la manière suivante : « On applique donc une amende de 25 % et on renvoie le reste de l'argent par virement, explique M. Bock. L'exemple est extrême : c'est une hérésie ! Là, on atteint vraiment les limites du système. »

Ces deux exemples, très symptomatiques de ce que nous avons entendu au cours de nos auditions, nous permettent de passer de la théorie à la pratique.

La liste des mesures que nous proposons est évidemment exhaustive, mais les deux exemples que je viens de citer, extrêmement frappants, devraient vous faire prendre conscience de l'importance que revêt la lecture de cet excellent rapport !

Je voudrais aussi évoquer brièvement la fraude au remboursement de la TVA.

On m'a signalé des cas de remboursement de TVA au profit de personnes qui, manifestement, jonglent sur plusieurs passeports, sans que quiconque puisse vérifier la réalité de leur domiciliation.

Je pense qu'il serait extrêmement important de donner des moyens aux douaniers de Roissy pour qu'ils puissent procéder aux vérifications nécessaires. On parle de remboursements de TVA de 750 000 euros, ou de plusieurs fois 200 000 euros. Vous pouvez constater à travers cet exemple la grande solitude des douaniers de Roissy, qui se rendent compte qu'il y a une présomption de fraude, mais qui n'ont aucun moyen de vérifier la domiciliation de gens qui circulent avec plusieurs passeports.

En me concentrant ainsi sur la douane, j'ai essayé d'éviter un inventaire à la Prévert.

Comme l'ont fait les autres orateurs avant moi, je voudrais maintenant insister sur un point, madame le ministre : en attendant le grand soir d'une grande loi contre l'évasion fiscale, nous devrions essayer de mettre en place une cellule de suivi de notre travail. Cela me semble extrêmement important. Même si cette cellule reste informelle et ne prend pas la forme institutionnelle d'une commission – il est vrai que nous sommes tous très occupés et que nous ne pouvons pas toujours assister aux réunions –, il faudrait assurer le suivi des propositions de la commission d'enquête.

Je souhaiterais également, plus sérieusement, vous interroger sur l'utilité de la commission des infractions fiscales. Nous avons entendu son président et je persiste à penser que cette commission n'est pas forcément utile ni efficace dans sa forme actuelle. En toute hypothèse, il me semble que son pouvoir quasi-discrétionnaire n'est absolument pas compatible avec la transparence dont la justice fiscale doit faire preuve à l'égard de nos concitoyens.

Que dire enfin, et pour conclure, des 4 500 euros en espèces nonchalamment pariés par des joueurs de handball, des 100 000 euros – toujours en espèces! – offerts par une grande chaîne au gagnant d'un jeu télévisé, ou du fait que le code des douanes ne comporte plus aucun article relatif à l'or. Vous pouvez donc vous promener avec plusieurs lingots dans vos valises, madame le ministre, sans que le code des douanes puisse à aucun moment vous sanctionner!

Sujets trop graves, temps trop court, trop de questions encore sans réponse... Madame le ministre, vous n'aurez pas trop de cinq ans pour y répondre! (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Nous avons tous besoin de 800 000 euros dans notre roue de secours pour régler le péage, c'est bien connu! (*Sourires.*)

La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. Madame la présidente, madame le ministre, mes chers collègues, j'ai eu l'honneur, en qualité de vice-président, de participer à la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, présidée avec talent par Philippe Dominati, et dont les travaux ont été excellemment rapportés par notre collègue Éric Bocquet.

L'évasion des capitaux est un sujet sensible, de surcroît dans un contexte de crise, à un moment où l'objectif de réduction des déficits publics appelle un effort de la part de tous, particuliers et entreprises. Le comportement de quelques-uns, régulièrement pointé du doigt – parfois avec fracas – par la presse, a révélé les failles du système fiscal. Il fallait donc un travail profond, tel que celui effectué pendant cinq mois par la commission d'enquête, pour tracer avec précision l'identité de l'évasion fiscale internationale, en mesurer les enjeux et proposer quelques recommandations pour tenter d'y mettre un terme.

Le fléau de l'évasion fiscale est d'une telle ampleur qu'il nous faut rester très vigilants et, surtout, très mobilisés. Vous connaissez les chiffres : la fraude représenterait 2 % à 5 % du PIB de l'Union européenne. Pour la France, 40 milliards d'euros s'évaporerait chaque année, un montant à mettre naturellement en parallèle avec les 20 milliards d'euros d'impôts supplémentaires qui seront demandés dans le projet de loi de finances pour 2013.

Ce sont les contribuables qui n'ont aucune échappatoire fiscal qui contribueront le plus au redressement de la France, tandis que d'autres continueront à se soustraire à l'un des devoirs les plus élémentaires de la citoyenneté.

Parce que ce manque de cohésion fiscale est porteur de forts déséquilibres économiques, nous devons agir rapidement, d'autant plus vite que la mondialisation ne fait que compliquer la tâche. La complexité déjà ancienne du système fiscal hexagonal s'inscrit désormais dans un monde de flux matériels et immatériels croissants.

Pour ma part, sur ce vaste sujet, j'évoquerai le problème de la concurrence fiscale au sein de l'Europe. Tant que certains de nos propres voisins continueront à offrir des conditions fiscales plus attractives, en allant jusqu'à le proclamer – et au plus haut niveau! –, cette harmonisation fiscale européenne *a minima* constituera un obstacle empêchant l'Union de parler d'une seule voix dans les instances internationales. Certes, le G20 s'est préoccupé plus fermement de cette question en 2008, dressant avec l'OCDE la fameuse liste des États et des territoires non coopératifs. Mais vous connaissez tous, mes chers collègues, les limites des conventions d'échange d'informations fiscales.

Il faudrait donc, me semble-t-il, dépasser le stade de l'information pour mettre en œuvre des dispositifs plus contraignants à l'échelle internationale et, comme je l'ai dit, une véritable harmonisation fiscale pour l'Europe.

On pourrait, par exemple, décliner ce qui a été entrepris pour la TVA. Des textes ont été adoptés sur le fondement de l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'harmoniser la fiscalité indirecte. Cette initiative a conduit l'Office européen de lutte antifraude, l'OLAF, à développer une stratégie de lutte contre la fraude à la TVA, permettant, dès 2008, d'accélérer la collecte et l'échange d'informations sur les transactions intracommunautaires. La fraude à la TVA sur les importations a été également correctement traitée au niveau européen. Enfin, le « paquet TVA » imposera, à l'horizon 2015, les services de communication électronique et les services fournis par voie électronique dans l'État membre où est établi le consommateur.

C'est ce même effort que nous devrions accomplir s'agissant de la fiscalité directe. Notre pays ne pourra pas supporter encore longtemps la fuite fiscale, en particulier de ses bases les plus mobiles. Comme vous le savez, madame le ministre, la France est particulièrement exposée compte tenu de son niveau de taxation du capital et des revenus des sociétés.

Notre pays a en tout cas le mérite de faire des efforts d'harmonisation, même si ceux-ci se révèlent parfois unilatéraux. Je pense en particulier à l'article 15 du projet de loi de finances pour 2013, qui aménage la déductibilité des charges financières. Ce régime est en effet apparu trop permissif en comparaison de celui des autres États membres de l'Union européenne. Le Gouvernement a donc raison d'instaurer un plafonnement. Ce premier pas vers une normalisation du financement des entreprises est une bonne chose. Toutefois,

si la Belgique, par exemple, autorise la déduction à la fois les intérêts d'emprunt et les intérêts notionnels, on se trouve toujours dans un contexte de concurrence fiscale.

Enfin, quand l'Allemagne et la Grande-Bretagne signent, de leur côté, les accords dits « Rubik » avec la Suisse, je ne suis pas certain que ce soit un bon signal pour l'Europe. Ces deux États membres, jouant leur propre partition, ont fait un choix qui ne s'inscrit pas vraiment dans la démarche européenne en faveur de la transparence et de l'échange d'informations.

J'insiste donc sur la nécessité de l'harmonisation fiscale en Europe ainsi que de la coordination de la politique de lutte contre l'évasion fiscale, deux actions que les difficultés budgétaires de la plupart des États membres finissent par rendre indispensables.

Parmi les très nombreuses – hélas ! – conséquences de l'évasion fiscale, je souhaiterais évoquer le cas des pays en développement.

En ma qualité de rapporteur spécial du budget de l'aide publique au développement, je me désespère du manque à gagner que subissent de nombreux pays, victimes d'un véritable « hold-up », selon un membre de la plateforme « paradis fiscaux et judiciaires ». Des multinationales pratiquent l'optimisation fiscale et déplacent leur assiette fiscale. Certains pays d'Afrique voient ainsi leurs ressources pillées sans aucun retour fiscal. Les montants de cette évasion, estimés à 800 milliards d'euros, représentent plus de dix fois l'aide publique au développement.

Ces comportements sont une source d'instabilité majeure que le *reporting* pays par pays pourrait limiter. Ils mettent en tout cas en exergue le problème général de la déconnexion entre la ressource fiscale et la source réelle de la création de valeur. Il faut restaurer ce lien si simple, malheureusement brisé par des mécanismes souvent volontairement complexes et opaques.

Mes chers collègues, la tâche est immense, mais nous pouvons heureusement constater qu'il existe une prise de conscience, à différents échelons, des conséquences économiques et sociales de l'évasion des capitaux. Notre commission d'enquête a émis 61 propositions qui, je l'espère, retiendront toute l'attention du Gouvernement. Je formule en tout cas le vœu que ce travail soit poursuivi au Sénat, sous une forme qu'il nous restera, bien sûr, à déterminer.

Mais je sais que notre premier chantier est de rétablir l'équité fiscale sur notre propre territoire. Il y a déjà, là, beaucoup à faire... Au-delà des mécanismes fiscaux qu'il convient de toiletter pour éviter l'optimisation abusive, il faut aussi, me semble-t-il, rappeler tout simplement le sens de l'impôt à ceux qui l'auraient trop tôt oublié. Nos routes, nos écoles, nos hôpitaux sont le fruit de la solidarité fiscale. Tous ceux qui s'évadent en Belgique ou en Suisse n'ont-ils jamais profité de tous ces services publics ? Et quand bien même auraient-ils plus contribué que les autres, le pacte républicain, qui s'est parfois construit dans le sang, mérite, à mon sens, le respect et l'attitude irréprochable de ceux qui ont la chance d'avoir plus. (*Applaudissements sur la plupart des travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, à cette heure, tout a été dit sur le sujet, vous avez tous lu les quelque 1 200 pages du rapport, vous connaissez nos 61 propositions par cœur : il va donc m'être difficile d'être originale ! (*Sourires.*)

Je vais donc m'efforcer d'aborder quelques points qui n'ont pas été mentionnés par les orateurs précédents.

Je dirai tout d'abord, au risque de paraître iconoclaste, que nous avons, en tant que législateur, une part de responsabilité dans ce que nous dénonçons. En effet, la variabilité des mesures fiscales d'une année à l'autre a suscité le développement de l'industrie du conseil, qui favorise la fraude et l'évasion fiscales. Nous devons prendre cette réalité en compte.

Par ailleurs, l'Europe doit balayer devant sa porte, car certains pays veulent bénéficier des avantages de l'Union et de la libre circulation, mais sans reculer sur le secret bancaire. Là encore, nous ne ferons pas l'économie d'une autre approche avec un certain nombre de nos voisins, même si ce sont nos amis depuis très longtemps.

Je veux aussi évoquer un de mes dadas : la question des trusts. La suggestion, formulée dans le rapport, de créer un registre européen des trusts répondant à un certain nombre de critères, avec des seuils d'actifs sous-jacents, et où figureraient l'objet et le contenu du trust serait, me semble-t-il, hautement utile.

Permettez-nous au passage, madame la ministre, d'attirer aimablement votre attention sur les trusts Wildenstein, dont il sera question aux États-Unis dans les semaines qui viennent et qui pourraient à l'avenir mettre certains de nos musées dans une situation terriblement inconfortable, même s'ils ont eu une politique volontariste concernant les tableaux MNR – musées nationaux récupération. C'est un dossier délicat qui s'ouvre pour nous.

Je crois devoir signaler ici un oubli du rapport, un angle mort, en quelque sorte. Il s'agit pourtant d'un point qui mérite qu'on s'y intéresse à la veille de ce rendez-vous très important que constituera l'acte III de la décentralisation : le rôle très important que peuvent jouer les collectivités territoriales dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Je prendrai simplement deux exemples, qui montrent que, si cette lutte est certes l'affaire de l'État, ainsi que, bien sûr, celle des entreprises, dont on attend qu'elles soient vertueuses, les collectivités locales peuvent, à leur niveau, apporter leur pierre.

Dans certains conseils régionaux, des motions ont été votées afin de soumettre toutes les actions de la région menées avec des banques ou d'autres partenaires à un certain nombre de règles de transparence. Ce n'est pas la panacée, mais cela peut donner des résultats.

On m'a également signalé le cas tout à fait intéressant d'intercommunalités qui, elles aussi, ont à cœur de travailler avec des banques ou des entreprises qui ne pratiquent pas la fraude et l'évasion fiscale.

Avant de conclure, je tiens à relever un paradoxe : alors que notre situation budgétaire est particulièrement délicate et que tout le monde est appelé à l'effort, la fraude et de l'évasion fiscales mais aussi les moyens de la lutte à mener dans ce domaine sont sous-documentés sur le plan académique et universitaire. On trouve, dans notre pays, pléthore de très bons cours sur « comment frauder le fisc ? » et d'excellentes

entreprises de conseil pour apprendre « comment faire de l'évasion fiscale ». Dès lors, il me semble essentiel d'encourager, dans le cadre de la recherche publique, des recherches indépendantes sur ce dossier.

Je souligne au passage que, comme plusieurs d'entre nous au sein de la commission d'enquête en avaient fait la remarque, il y a dans la population une forte demande de pédagogie et d'explications sur la fraude et de l'évasion fiscales, au point que nous pourrions passer notre temps à faire des causeries-conférences et que nous aurions un public nombreux tant les sollicitations sont importantes dans l'opinion publique.

Il me semble que nous devons absolument répondre à cette attente, comme nous nous sommes tous, déjà, efforcé de le faire avec nos sensibilités respectives.

Bien sûr, nous avons ici, avant tout, en tant que pouvoir législatif, une responsabilité majeure, celle de nous atteler à la définition d'une politique lisible sur ce dossier, en retenant plus particulièrement, parmi les 61 propositions que nous avons formulées, trois ou quatre qui pourraient être rapidement et facilement appliquées.

La première pourrait consister à mettre en place un comité, une sorte d'observatoire en temps réel, qui procéderait chaque année à l'évaluation de la fraude, à l'étude des travaux universitaires consacrés au sujet. Et cela ne coûterait pas un centime puisque nous disposons déjà d'un certain nombre de personnes parfaitement compétentes en la matière.

Pour conclure, j'évoquerai la question des sanctions. Vous le savez, dans la famille écologiste, nous ne sommes pas vraiment des adeptes de la répression. Je veux cependant souligner, après avoir étudié les jurisprudences en matière de fraude et d'évasion fiscales – et j'invite tous mes collègues à faire de même –, que la fraude et l'évasion fiscales en France sont nettement moins punies que le vol de scooter.

Ainsi, dans notre pays, on punit plus sévèrement les jeunes qui volent des scooters – ce qui est évidemment inacceptable – que ceux qui grugent l'État en pratiquant la fraude et l'évasion fiscales, alors que cela coûte 50 milliards d'euros par an, comme si ces derniers méritaient qu'on fasse preuve à leur égard de plus de tolérance et de souplesse !

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme Corinne Bouchoux. Si nous ne faisons rien pour remédier à cet état de chose, il ne pourra que nourrir le poujadisme et l'antiparlementarisme. C'est pourquoi nous n'avons pas le droit d'échouer : soit nous agissons et nous répondons à l'attente des Français, soit nous allons nous trouver dans une situation extrêmement délicate. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, il est évidemment impossible que la synthèse de ce rapport sur l'évasion fiscale internationale – synthèse autorisée à ceux qui l'ont lu – puisse être réalisée rapidement, *a fortiori* en quelques minutes. Je peux en tout cas assurer que sa lecture est passionnante tant il permet de comprendre et d'appréhender aujourd'hui dans sa totalité le phénomène étudié.

Au cours de cette enquête, le président Philippe Dominati a permis une exploration profonde du sujet, en dirigeant, avec une autorité souriante, des auditions et des débats sans

concessions, et le rapporteur, Éric Bocquet, sans renier certaines analyses qui lui sont propres, a proposé des conclusions qui ont recueilli l'approbation de l'ensemble des membres de la commission. Pour ma part, je retiendrai, après avoir volontairement voilà quelques instants élagué mon projet d'intervention de tous les exemples qui vous ont déjà été donnés – cela me permettra d'être concis –, une constatation et une recommandation, toutes deux essentielles, prioritaires et fortes.

Pour ce qui est de la constatation, je me permettrai de citer le rapporteur : « Un consensus s'est formé au sein de la commission, celui de privilégier le travail de fond mais aussi celui de la transparence ». Mais il a surtout souligné qu'il existait « une forme de consensus pour repousser l'évasion fiscale internationale ».

Oui, madame la ministre, il s'agit bien là d'un « consensus républicain ».

J'en viens à la recommandation. Toutes les situations, toutes les hypothèses hors la loi – acte anormal de gestion, abus de droit, fraude fiscale – doivent alimenter un autre débat pour ne pas obscurcir le débat sur l'évasion fiscale et sur l'optimisation fiscale, pratiques qui, elles, se logent à l'abri des traités, des conventions internationales, de la loi et de la réglementation.

Quelques constats sont incontournables.

Aucune donnée scientifique précisant les dégâts causés par l'évasion fiscale n'est à notre disposition, même si certaines approches de la quantification du phénomène sont plausibles.

La complexité et l'abondance des textes et de la réglementation favorisent des « tunnels » d'évasion.

La coopération administrative entre États est quasiment embryonnaire.

L'ingénierie fiscale ou sociale est en permanente adaptation avec une efficacité infiniment plus immédiate que les réactions législatives ou réglementaires.

Quels sont les efforts de la France pour lutter contre l'évasion fiscale ?

Le rapport souligne objectivement les efforts indéniables réalisés unilatéralement par la France, dans les mois ou les années passés, pour mettre des outils juridiques à la disposition de l'administration fiscale et pour traduire juridiquement des engagements internationaux en droit interne, notamment en ce qui concerne les mesures de rétorsion frappant les États et les territoires non coopératifs.

Il cite utilement les mesures techniques prises qui rendent efficace un effort de sécurisation de l'assiette de l'impôt.

Sans reprendre l'inventaire exhaustif fait dans le rapport, je tiens à cet égard à citer : l'allongement du délai de reprise de l'administration fiscale ; la mise en place de nouvelles procédures de contrôle en matière de TVA et de flagrance ; la création de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale ; la spécialisation d'agents affectés à la lutte contre les trafics illicites ; la signature de conventions internationales d'échange d'informations ; la création de l'*exit tax*.

Mais comment ignorer les graves dommages causés au principe, à mon sens porteur de progrès, de libre circulation des personnes, des capitaux et des entreprises, à l'origine du marché unique, par la coexistence de vingt-sept souverainetés fiscales en concurrence ?

Je vous invite à rapprocher un instant le champ de la compétition économique des terrains de la compétition sportive. Imaginez un championnat d'Europe de football ou, pis, une Coupe du monde, où l'on s'accommoderait d'équipes bénéficiant de cages plus étroites, d'autres jouant à quinze et même, pour certaines, avec les mains, le tout sous l'œil d'un arbitre qui laisserait à chaque fédération nationale le soin de fixer les règles applicables à son équipe! (*Sourires.*)

Mme Nathalie Goulet. Excellent!

M. François Pillet. L'évasion fiscale qui pénalise notre pays est animée par la recherche d'un environnement plus favorable en termes de pression des prélèvements. Elle se conjugue d'ailleurs souvent avec une optimisation des charges sociales. Le rapport a objectivement admis – pardonnez-moi cette expression, que je n'emploie nullement dans l'intention de choquer –, l'absence de compétitivité de la France en matière de prélèvements obligatoires.

Ainsi, paradoxalement, toute solution franco-française de « combat » contre l'évasion fiscale ne fait qu'aggraver l'évasion commise au détriment des ressources fiscales de notre pays et, *in fine*, affecte son caractère attractif pour le maintien ou la création d'entreprises.

C'est pourquoi affirmer que la France peut, seule, se protéger de ce phénomène constitue, pardonnez-moi ces mots, une gesticulation et une agitation verbale qui confinent à la démagogie.

Il y a une seule issue, ou du moins une priorité absolue, et je rejoins sur ce point notre collègue Yvon Collin : la coopération européenne. Afin de combattre efficacement l'évasion fiscale, il est nécessaire d'en appeler à la solidarité européenne.

Oui, il faut des règles communes européennes, voire internationales, renforçant la transparence et la coordination. Mieux encore, il faut homogénéiser les législations fiscales, les assiettes des impôts, les techniques de recouvrement et, surtout, les taux de prélèvement.

Tout est dit, en ultime conclusion du rapport, sur la quatrième de couverture : « Le cadre international de la lutte contre l'évasion fiscale doit être adapté, de sorte que les politiques nationales soient soulagées de l'hypothèque d'un jeu non coopératif entre les États, qui paraissent reculer par rapport aux intentions de maîtrise du phénomène manifestées dans les premiers temps de la crise globale en cours. L'Europe, tout particulièrement, doit trouver une unité pour faire de la lutte contre l'évasion fiscale un domaine d'action résolue, qui n'a jamais été aussi nécessaire à la zone euro. »

Aussi faut-il souhaiter ardemment que ce rapport, particulièrement riche d'informations et d'analyses, mais aussi de technicité, sans laquelle tout propos en la matière est d'une insupportable légèreté, provoque de la part du Gouvernement – et, pourquoi pas, des parlementaires ? – une initiative diplomatique, peut-être législative, forte, permettant à tout le moins d'amorcer l'harmonisation fiscale et sociale dans l'espace européen, laquelle est absolument nécessaire.

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, l'ensemble des propositions émises dans ce rapport pour mieux peser dans la gouvernance fiscale internationale constituent la trame d'une volonté politique d'autant plus déterminante que nous pourrions tous et toutes la soutenir, parce que nous la partagerions. (*Applaudissements.*)

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-France Beauflis.

Mme Marie-France Beauflis. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite bien entendu exprimer la légitime satisfaction de notre groupe d'avoir vu ce sujet, hautement politique, et même hautement éthique, au regard de nos valeurs républicaines profondes, dont font notamment partie le paiement de l'impôt, la participation aux charges publiques en fonction de ses capacités et le contrôle de la qualité de l'utilisation de l'impôt versé, d'avoir vu ce sujet, disais-je, traité en 2012 – enfin, serais-je tenté de dire ! – dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. En effet, nos prédécesseurs du groupe communiste et apparentés, au début des années soixante-dix, avaient fait la même proposition, qui n'avait pas alors été retenue par la majorité du Sénat. Il s'agit donc, vous en conviendrez, d'une exigence ancienne !

Nous ne pouvons, par conséquent, que nous féliciter de la mise en place de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux hors de France et ses incidences fiscales, du déploiement de son activité et de l'extrême foisonnement du résultat de ses travaux. Même si, pour ma part, je n'ai pas pu m'associer autant que je l'aurais souhaité à ces derniers, je tiens ici à apporter mes plus vifs remerciements à son rapporteur, mon ami et collègue Éric Bocquet, à son président, notre collègue Philippe Dominati, ainsi qu'à l'ensemble de ses membres, qui ont fait preuve de ténacité, de sagacité et, souvent, d'à-propos dans le cadre des déplacements comme des auditions. J'associerai à ces remerciements les fonctionnaires concernés, car je sais que, sans eux, il est toujours difficile de mener ce type de travail.

Nous sommes en présence d'une source d'information de première qualité, dont nous ne pourrions pas épuiser toutes les potentialités, que ce soit dans le cadre de ce débat d'étape ou dans celui des débats budgétaires et financiers qui nous occuperont cette année.

Je suis d'accord avec Éric Bocquet pour dire que nous ne sommes qu'au début de quelque chose et que le travail accompli n'est encore qu'une partie de ce qu'il reste à faire.

Pourtant, il me semble qu'il nous faut dès à présent tirer parti de ce travail. Il serait dommage qu'il ne soit pas suivi d'effets, notamment en trouvant une traduction législative.

Mme Nathalie Goulet. C'est vrai !

Mme Marie-France Beauflis. L'« affaire Arnault », avec les intentions plus ou moins déclarées de l'actuel P-DG de Louis Vuitton de faire sa valise pour aller, si j'ose dire, poser son sac en Belgique (*Sourires.*), a au moins révélé la particulière sensibilité des Français au principe d'égalité devant l'impôt. Cela peut nous aider dans ce travail législatif à mener.

Au-delà des compétences et des qualités de l'intéressé, la question qui nous est posée est bien celle-ci : est-il normal qu'une personne ayant largement bénéficié de l'effort collectif de formation, ne serait-ce que pour ses personnels, des infrastructures de transport, réalisées avec l'argent public, des incitations fiscales à l'investissement dans certains cas, puisse considérer comme légitime de s'abstenir de participer aux charges publiques à raison de ses facultés ?

Bernard Arnault est peut-être la première fortune de France, mais il est vite apparu à la grande majorité de nos concitoyens que cela ne lui donnait en aucune manière le droit de se dispenser d'apporter sa contribution aux efforts communs.

Comme le disait notre collègue Yvon Collin, cette affaire a bien montré la nécessité de travailler à une harmonisation fiscale à l'échelon européen.

Je le répète, les Français ont une claire conscience des exigences de justice fiscale, une justice dont ils attendent, notamment, qu'elle tende à corriger les inégalités sociales, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ont été plutôt « dynamisées » ces dernières années.

Cette sensibilité de l'opinion à l'équité fiscale doit, à mon avis, sa raison même.

La commission d'enquête a permis de révéler l'amplitude, la complexité, la diversité de l'ensemble des problématiques de dépense fiscale, d'évasion et d'optimisation. Il est devenu évident, au fur et à mesure des travaux de la commission, que ces domaines avaient connu un certain développement au cours des dernières années.

Une de nos collègues faisait état tout à l'heure de la nécessité d'informer et d'expliquer. À cet égard, je voudrais saluer ici un travail très important, qui mérite sans doute d'être mieux connu : il s'agit d'un documentaire réalisé par la chaîne de télévision Arte et présenté hier soir, qui avait pour thème la *City*, présentée comme malade de la finance. Il décrit notamment la façon dont s'est mis en place le système des *subprimes*. Je crois que nous ne sommes pas en mesure de relayer ce type d'information avec la même amplitude que la télévision. Il me semble d'ailleurs que c'est là un élément à prendre en compte dans le débat sur le financement des projets audiovisuels, que nous évoquions justement ce matin en commission des finances.

Avec ce rapport, la fraude aux allocations sociales, dont certains se firent un temps les dénonciateurs implacables – je pense ici à la stigmatisation des présumés fraudeurs à l'aide médicale d'État –, a pris un « coup de vieux » devant l'ampleur de ce qui a été découvert sur les montages financiers et juridiques en vigueur dans certains groupes, adeptes du « sandwich hollandais », du « double irlandais » ou des carrousels de TVA. Les sommes en jeu y sont autrement plus importantes et les méthodes de dissimulation, bien plus sophistiquées !

L'un des constats essentiels de la commission d'enquête sénatoriale est bel et bien là : l'évasion et la fraude fiscales semblent l'apanage de ceux, entreprises ou particuliers, qui ont beaucoup d'argent, de biens et de patrimoine à soustraire à la juste rigueur du fisc.

M. Roland Courteau. Exactement !

Mme Marie-France Beaufile. N'allez pas penser que nous assisterions à un retour des « 200 familles », symbole des années trente, mais le fait est que la croissance des inégalités entre ménages, les différences de traitement entre les entreprises du point de vue fiscal ont connu ces dernières années une telle vigueur qu'il nous faudra bien, lors de nos prochains débats budgétaires, en tirer les conséquences, pour mettre fin à ces dérives et revenir à des pratiques plus équilibrées.

M. Guy Fischer. Très bien !

Mme Marie-France Beaufile. Le projet de loi de finances pour 2013 peut d'aller dans ce sens, en faisant porter une part importante de l'effort de redressement des comptes publics sur les revenus les plus élevés et les entreprises les plus importantes. Le Gouvernement a également décidé de s'intéresser à certaines conventions signées avec des États européens voisins.

Mais nous savons que ce sont plus de cent vingt conventions fiscales qu'il nous faudra dénoncer pour contrecarrer l'évasion et la fraude fiscales.

Modifier nos règles et faire de la justice fiscale la règle d'or de nos choix en matière de recettes va de pair avec une réorientation de nos dépenses publiques, laquelle peut et doit, en principe, justifier de dépenser moins ici et plus ailleurs. Le changement attendu par nos compatriotes prendra alors tout son sens.

Le rapport de la commission d'enquête porte à la connaissance de l'ensemble des parlementaires et, progressivement, du public, une bonne part des enjeux du débat sur les finances publiques, conditionnant par là même le sens que nous entendons donner à l'action publique dans notre pays.

Nous disposons, avec les recommandations de la commission, d'un certain nombre d'outils pour améliorer sensiblement les recettes fiscales, bien assez, sous certains aspects, non seulement pour répondre en partie à l'objectif de réduction des déficits, mais aussi pour penser et repenser l'action publique, les dépenses publiques devant redevenir le vecteur de la croissance qu'elles ont été maintes fois dans l'histoire économique du pays.

Si nous voulons, dans les années à venir, réduire les déficits publics et retrouver la voie d'une croissance responsable et durable, nous devons bel et bien allier justice fiscale et nouvelles dépenses publiques. J'insisterai tout particulièrement sur la nécessité absolue de mettre à la disposition des services de l'État concernés les moyens, notamment en personnels, d'agir efficacement dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Mme Odette Herviaux. Très bien !

M. Guy Fischer. Exactement ! Revoyons la RGPP !

Mme Marie-France Beaufile. Toute autre voie nous conduirait à l'échec dans ce domaine ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, en ma qualité de sénateur représentant les Français établis hors de France, je me réjouis de la tenue de ce débat.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales va nous permettre d'étayer notre réflexion. Il est l'aboutissement d'un très long travail, auquel j'ai eu l'honneur de participer, comme quelques autres de mes collègues de toutes tendances politiques.

Ce travail, à mon sens, a été très utile, car il a permis, en ce domaine, de faire la part des fantasmes et de la réalité.

Nier tout exil fiscal est illusoire. On ne peut, en effet, contester l'impact des politiques fiscales conduites jusqu'à présent ; l'actualité récente nous en fournit maints exemples. Les très nombreuses auditions menées par la commission d'enquête ont clairement démontré l'ampleur du phénomène.

Pour autant, tout Français de l'étranger ne saurait être stigmatisé et considéré comme un exilé fiscal.

L'Assemblée des Français de l'étranger s'est aussi, pour sa part, interrogée sur le principe de territorialité de l'impôt, engageant une réflexion sur les conséquences que pourrait

avoir l'introduction, en matière fiscale, du principe de nationalité, à côté du principe de territorialité, que je qualifierai d'« assise » du code fiscal.

Cette question concerne au premier chef nos compatriotes expatriés, dont un certain nombre sont binationaux. En effet, comment ne pas tenir compte des conséquences économiques, financières et culturelles des probables renoncements massifs à la nationalité française que l'application de cette mesure pourrait induire ?

Quelque cent vingt conventions fiscales bilatérales signées par la France permettent tout à la fois de déterminer le domicile fiscal du contribuable et d'éviter que celui-ci ne subisse une double imposition, en France et dans son pays de résidence. Il s'agit d'une mesure d'équité, nous en sommes tous bien conscients.

Toutefois, M^e Jean Pujol, conseiller élu des Français de l'étranger et avocat installé en Andorre, a évoqué, lors de son audition par la commission d'enquête, le cas récent de la convention franco-andorrane, dont une des clauses est pour le moins inhabituelle, sinon extravagante, puisqu'elle permet à l'État français de refuser son application à nos compatriotes résidant en Andorre, ouvrant la porte, *ipso facto*, à une double imposition.

Voilà une disposition incongrue et potentiellement dangereuse, car son introduction dans d'autres conventions permettrait de vider celles-ci de leur substance.

L'administration fiscale outrepassa ainsi ses pouvoirs en mettant le Parlement devant le fait accompli. Il appartient donc à la représentation nationale, en vertu de son pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale, d'être, sur ce point, particulièrement vigilante sur le contenu des futures conventions bilatérales.

Par ailleurs, malgré les demandes récurrentes des parlementaires représentant les Français établis hors de France, le ministère de l'économie et des finances n'a jamais fourni de chiffres précis permettant de mesurer le niveau de l'expatriation fiscale.

Certes, le phénomène n'est pas facilement quantifiable, mais, comme le note le rapport avec pertinence, les « organismes en charge de cette question ne [...] communiquent pas, au minimum, [les] estimations qui pourraient éventuellement reposer sur des jeux d'hypothèses.

Le rapport poursuit : « Les sources publiques d'évaluation de l'évasion fiscale internationale sont généralement "muettes".

« Les informations quantifiées fournies par les administrations publiques françaises en charge de la fraude sont rares, leur réponse aux questions portant sur l'estimation de l'évasion fiscale consistant à... n'en pas fournir. »

La commission des finances et des affaires économiques de l'Assemblée des Français de l'étranger, lors de sa réunion du 3 septembre dernier, a reconnu l'intérêt de certaines propositions du rapport sénatorial. Elle a notamment ciblé le renforcement de la coopération et de l'harmonisation fiscales, en particulier en Europe, une meilleure surveillance fiscale des opérations de cessions-acquisitions-fusions, ainsi qu'une approche pragmatique du spectre très large de la problématique des prix de transfert.

Pour autant, cette commission s'est étonnée du manque d'informations chiffrées que je viens d'évoquer. Elle a ainsi constaté qu'il n'était toujours pas possible de connaître le

montant des prélèvements sociaux sur les revenus immobiliers et les plus-values immobilières de source française pour les non-résidents, de même que la répartition entre non-résidents français et étrangers.

Les revenus de location d'immeuble et les plus-values immobilières des non-résidents sont, rappelons-le, soumis aux prélèvements sociaux depuis la loi de finances rectificative pour 2012 adoptée en juillet dernier.

La commission d'enquête sénatoriale a émis plusieurs propositions afin de pallier ce manque d'informations, notamment au travers de la mobilisation de notre appareil statistique pour évaluer l'évasion fiscale. Je m'en félicite et souhaite que le Gouvernement reprenne à son compte nos propositions en la matière. J'espère, madame la ministre, que notre demande sera satisfaite.

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, je terminerai en remerciant le président de la commission d'enquête, Philippe Dominati, ainsi que son rapporteur, Éric Bocquet, qui, malgré leurs différences idéologiques, ont su travailler dans un climat constructif et publier un rapport objectif, très complet, dont les 61 propositions, feront, je l'espère, l'objet de toute l'attention du Gouvernement, dont on peut attendre qu'il ne laisse pas sans suites ce travail du Sénat. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. François Patriat.

M. François Patriat. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la lutte contre l'évasion fiscale va pouvoir bénéficier de moyens supplémentaires, visant notamment à renforcer les pouvoirs d'investigation, d'enquête et de recouvrement de l'administration. Sachez que nous sommes, bien entendu, très favorables à cette évolution.

À ce titre, il est important de souligner que des dispositions « anti-abus » ont déjà été adoptées dans le cadre du collectif budgétaire que nous avons voté cet été.

Comme le rappelait récemment le ministre du budget, l'efficacité du recouvrement des sommes dues, dans les cas de fraudes fiscales ou sociales mises au jour, est loin d'être satisfaisante.

Au moment où l'on demande un effort vigoureux au pays, il ne serait évidemment pas acceptable que certains contribuables estiment pouvoir s'en affranchir : ils doivent, eux aussi, consentir cet effort.

Tous les aspects du rapport de la commission d'enquête sénatoriale ayant déjà été développés, je me contenterai d'aborder un point particulier, sur lequel je reviendrai d'ailleurs au moment de l'examen du budget pour 2013.

Mes chers collègues, nous avons voté à l'unanimité le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, qui a formulé 61 propositions pour lutter contre la fraude fiscale.

Il y est précisé que le montant correspondant à la fraude et à l'évasion fiscales est aujourd'hui particulièrement élevé. Les chiffres ont été rappelés : celui-ci représenterait près de 50 milliards d'euros chaque année. Comme l'avait fait remarquer mon collègue Yannick Vaugrenard, ce montant égalerait, au moins, les sommes consacrées annuellement au remboursement des intérêts de la dette française. Voilà qui ne manquera pas de parler aux Français, à qui l'on demande tous ces efforts...

À ce titre, et c'est le sens de mon intervention, il serait judicieux de mettre en place un système de taxation sur le revenu mondial, que j'estime indissociable du taux de 75 %.

En 2007, François Marc, aujourd'hui rapporteur général de la commission des finances, avait d'ailleurs proposé, dans le cadre d'un rapport sur la fiscalité, de créer un « impôt citoyen » qui frapperait « tous » les expatriés.

En 2010 et 2011, Jérôme Cahuzac, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, devenu depuis ministre du budget, avait remis cette idée sur la table en proposant, à travers des amendements, de faire contribuer les expatriés dont le revenu annuel dépassait 200 000 euros, pour la partie supérieure à cette somme. Quand l'un de ces amendements avait été discuté à l'Assemblée nationale, en octobre 2010, le ministre du budget de l'époque, François Baroin, avait dénoncé cette taxe, la qualifiant de « droit du sang fiscal », et considéré qu'elle relevait d'une « conception qui va à rebours de l'histoire ». L'actuel ministre du budget avait pourtant suggéré, à juste titre, un impôt de bon sens.

Cette proposition part d'un constat évident, mes chers collègues : pourquoi ne pas rappeler leur nationalité à ceux qui sont partis et leur demander de payer quelque chose en France, pays où ils sont nés, où ils ont été soignés, où ils sont allés à l'école ?

Pour mémoire, je précise qu'actuellement nos compatriotes expatriés payent l'impôt à l'État dans lequel ils résident fiscalement. La France a en effet signé avec d'autres pays dans le monde des conventions fiscales, environ cent vingt, en vertu desquelles elle renonce à son droit souverain de lever l'impôt au profit de ces pays, selon le principe du domicile fiscal. C'est un sujet sur lequel je suis déjà intervenu à plusieurs reprises en commission des finances.

Conséquence de ces accords pour les Français domiciliés fiscalement à l'étranger : seuls sont imposables en France les revenus de source française, tels que revenus du capital, revenus immobiliers, droits d'auteur.

Par ailleurs, en vertu d'un accord visant à favoriser la mobilité des salariés en Europe, un Français travaillant dans un autre pays européen et qui perd son emploi peut s'inscrire au chômage dans le pays où il réside ou bien dans son pays de naissance. Dans ce cas, l'assurance chômage française l'indemnise, sur la base de son dernier salaire perçu, à condition qu'il ait retravaillé entre un jour et trois semaines sur le territoire français. Il se peut donc que des *traders* français de la *City* soient revenus en France toucher des allocations de chômage.

Nous sommes, dès lors, en droit de nous demander pourquoi nous ne lions pas imposition et citoyenneté.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. François Patriat. C'est du reste ce que font, entre autres, les États-Unis. Les expatriés américains paient l'impôt sur le revenu dans le pays où ils résident fiscalement et versent un autre impôt à leur pays d'origine, sur la base du revenu annuel, déduction faite toutefois de l'impôt payé dans le pays d'accueil.

En clair : les expatriés américains sont une source permanente de recettes fiscales pour les États-Unis, tandis que les expatriés français représentent un manque à gagner certain. Pourquoi ne pas appliquer la recette en France ?

M. Jacques Berthou. Cela paraît évident !

M. François Patriat. Pendant la campagne présidentielle, François Hollande avait très justement assuré vouloir aller au-delà de la proposition de Nicolas Sarkozy, qui visait uniquement les revenus du capital, en l'élargissant à l'ensemble du patrimoine qui s'est délocalisé en Suisse ou en Belgique.

L'instauration d'un système de taxation sur les revenus mondiaux consisterait à regarder l'ISF qu'aurait dû payer en France un Français qui vit en Suisse, en Belgique ou au Luxembourg. S'il paye moins là où il réside, il devra verser la différence au fisc français.

Rappelons, à ce titre, que la plupart des contribuables qui partent le font pour échapper à l'ISF : c'est la cause principale de l'exil fiscal.

Pour décourager l'exil fiscal, il faudra revoir certaines conventions fiscales. Il sera indispensable d'agir aussi sur les comptes cachés à l'étranger.

Je sais par avance ce que l'on va m'objecter : qu'il y a beaucoup de conventions ; que les remettre en cause ne va pas tout seul ; que la tâche sera complexe et ardue ; que l'avantage fiscal peut aussi être vu comme une compensation pour ceux qui acceptent de s'exiler en vue d'avoir quelques revenus supplémentaires...

Il reste que cet impôt citoyen me paraît être à l'ordre du jour parlementaire au moment où nous instaurons, en France, des mesures qui appellent tous les Français à l'effort.

Le ministre de l'économie et des finances a récemment affirmé qu'il comptait demander au Parlement de légiférer, avant la fin de l'année, sur un « paquet » contre la fraude fiscale, en redonnant au contrôle fiscal les moyens d'être le bras armé de l'égalité devant l'impôt. Cette suggestion n'est qu'une parmi d'autres. Mais sachez, madame la ministre, que nous serons aux côtés du gouvernement dans cette démarche de justice fiscale. Nous la défendrons avec force et détermination ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et de l'UCR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, l'évasion fiscale est vécue par nos concitoyens comme une injustice.

Pour les sportifs, il s'agit, nous ont dit certains d'entre eux, de trouver les moyens d'optimiser leurs gains financiers sur une période trop courte à leurs yeux. Pour les entreprises, la concurrence fiscale internationale est la racine de l'évasion fiscale. Elle est la conséquence d'investissements à l'étranger qui bénéficient des failles soit de nos législations, soit des conventions internationales que la France a signées, soit encore des législations étrangères.

Ce phénomène évolue vite. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales met en évidence les nouveaux territoires d'évasion fiscale : l'Asie, l'Amérique latine ou encore les territoires du numérique.

Il y a un décalage permanent entre notre législation, nos outils de contrôle et les formes que prend l'évasion fiscale. Ce décalage ne doit pas nous conduire au fatalisme.

L'évasion fiscale est un acte intentionnel que la loi condamne lorsqu'il s'agit d'une fraude, mais qui devient légale dès lors qu'elle est considérée comme de l'optimisation. C'est là, me semble-t-il, que réside finalement le cœur du

problème : la différence fondamentale entre fraude et optimisation, c'est, en fin de compte, l'action que nous menons, nous, législateur, pour corriger ou bien limiter les risques d'évasion. Se pose alors la question de notre propre responsabilité.

En 1972, déjà, le Sénat soulignait dans une résolution la complexité du système fiscal français : quarante ans plus tard, le constat est toujours le même.

Il est donc essentiel que nous menions une réflexion en profondeur, eu égard à l'évasion fiscale induite par notre propre législation. Comme l'a dit tout à l'heure le président Philippe Dominati, je crois que nous avons encore du pain sur la planche ! Et il est intéressant que nous puissions, ensemble, poursuivre les travaux très riches engagés par la commission d'enquête.

Ainsi, plusieurs personnes auditionnées ont dénoncé la manière dont le crédit impôt recherche est utilisé afin d'obtenir un avantage considérable sans qu'il y ait de contrepartie en termes d'emploi. Selon ces personnes, il aurait contribué, entre 2008 et 2012, à un alourdissement de l'évasion fiscale d'environ 3 milliards d'euros.

Dans le même temps, d'autres personnes auditionnées ont présenté le crédit d'impôt recherche comme un facteur important du développement des petites et moyennes entreprises. À les entendre, il serait, avec la qualité de notre service public, de nos savoir-faire, de notre enseignement, un élément d'attractivité pour investir en France.

Qui doit-on croire ? Je crois que les uns et les autres énoncent une part de la vérité. Ces témoignages contradictoires montrent, en tout cas, qu'il convient de creuser ce sujet du crédit d'impôt recherche, afin d'en garder le meilleur et d'en rejeter le pire.

De manière récurrente, les auditions ont montré que nous étions confrontés à l'internationalisation des systèmes. Je pense que nos deux priorités sont, d'une part, d'affiner la législation fiscale française tout en la simplifiant et, d'autre part, de se doter d'une stratégie volontariste de coopération fiscale entre les États de la zone euro. Nous avons été un certain nombre à le dire dans nos interventions.

Nous devons, en particulier, lutter contre l'abus de droit qui ouvre la porte à l'évasion fiscale légale. Lorsqu'une entreprise réalise son activité à partir de la France et qu'elle doit y être imposée, alors même qu'elle justifie d'un regroupement dans un autre État, il appartient au juge de démontrer que la motivation de l'entreprise à se déclarer en territoire étranger est « exclusivement » d'ordre fiscal. Bien sûr, les entreprises trouvent toujours une bonne raison, un élément propre à démontrer qu'elles ont aussi un autre intérêt à être à l'étranger. Et ce mot « exclusivement » nous prive finalement de toute possibilité d'action ! Il suffirait donc que nous, législateur, retirions le mot « exclusivement » de la loi pour que les juges aient une marge de manœuvre plus importante.

Sur le plan interne, il y a probablement des pistes à explorer pour limiter l'évasion fiscale. Faut-il, par exemple, prévoir l'échelonnement de l'impôt pour les sportifs de haut niveau ? Faut-il envisager un impôt qui prenne en compte la nationalité ? En tout cas, nous aurons beau appeler au patriotisme fiscal en situation de crise, reconnaissons-le, il se trouvera toujours des concitoyens qui échapperont à une taxation.

La moralité a sa place, mais le droit en a une autre. Et le droit, c'est quand même au législateur de le définir.

Il convient donc de mettre en place un cadre fiscal et juridique propre à libérer toutes les énergies au service de la croissance française. C'est une évidence, les États dont les impôts ont des assiettes larges avec des taux bas sont moins sujets que la France à l'évasion fiscale. En cette matière, comme dans bien d'autres, je pense que le pragmatisme vaut mieux que la stigmatisation, qui est de nature à diviser les Français.

Une certitude se dégage d'ailleurs à la lecture de ce rapport : un impôt à 75 %, cela nous a été dit au cours des auditions, ne ramènera en aucune manière sur notre territoire ceux qui le fuient pour des raisons fiscales et se contentent d'aller à une heure de Paris ! (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP, ainsi que sur quelques travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-Louis Carrère. Si c'était pour dire cela !

Mme la présidente. La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. Madame la présidente, madame le ministre, mes chers collègues, notre commission d'enquête sur la fuite des capitaux et ses conséquences fiscales a donc travaillé de février à juillet. Ces travaux se sont déroulés dans une ambiance empreinte de sérénité, avec le souci d'appréhender le phénomène, d'en comprendre les mécanismes, de commencer à chercher des solutions à ce mal des temps modernes qui ronge notre société ; je veux parler de la cupidité organisée, accompagnée, nous l'avons vu, d'une culture de la faille, totalement indifférente à l'intérêt général.

Je tiens dès à présent à remercier notre rapporteur, Éric Bocquet, pour le sérieux et l'objectivité de ses conclusions, ainsi que le président Philippe Dominati, qui a su faire preuve de l'attention et du respect indispensables à nos travaux. Je remercie également les services de notre assemblée, qui ont dû supporter le rythme accéléré, parfois effréné, de nos auditions. Leur efficacité a été particulièrement remarquée !

Nos travaux se sont tenus avec, en toile de fond, les difficultés économiques, sociales et financières traversées par notre pays. Mais nous avions aussi présente à l'esprit la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, dans son article XIII, indique : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés. »

Je ferai, tout d'abord, un triple constat sur le contexte environnant nos réflexions. Les derniers chiffres parus sur la pauvreté en France nous indiquent qu'il y a 8 600 000 personnes sous le seuil de pauvreté, soit plus de 12 % de notre population. Par ailleurs, durant la période qui vient de s'écouler, seuls les 5 % les plus riches ont vu leur niveau de vie augmenter. Enfin, nous le savons tous, notre dette est astronomique : elle représente environ 27 000 euros par habitant, risquant ainsi d'obérer l'avenir des jeunes et des prochaines générations.

Face à cela, l'évasion fiscale annuelle représenterait une somme comprise entre 30 milliards et 50 milliards d'euros. Comme François Patriat vient de le souligner, c'est l'équivalent des intérêts de la dette française !

De nos auditions, nous pouvons d'abord tirer l'enseignement suivant : manifestement, ce n'est ni le Français moyen, ni la PME locale, ni la très petite entreprise qui pratiquent l'évasion fiscale par la fuite des capitaux. Sont en cause les plus fortunés et les grandes, voire très grandes entreprises, bref,

ceux qui ont les moyens de rétribuer une certaine compétence pour transgresser la loi, en méprisant l'esprit et en guettant d'éventuelles insuffisances de forme, car il en existe parfois !

Tout cela est insupportable financièrement, insupportable économiquement, insupportable socialement, insupportable moralement, et doit être condamné avec la plus grande fermeté !

L'urgence d'agir devant cette profonde injustice a été partagée par tous les membres de notre commission d'enquête, ce qui nous donne, je l'espère, un ancrage important et déterminant pour faciliter la mise en œuvre des mesures préconisées.

À travers les 61 propositions adoptées, c'est une action de très grande envergure qui est envisagée, notamment sur les plans législatif et réglementaire, mais qui est aussi souhaitable au niveau européen et – rêvons un instant ! – au niveau international.

Tout d'abord, clarifions la politique pénale en matière fiscale et portons le délai de prescription à quinze ans, afin de nous appuyer aussi sur l'exemplarité. Cela, c'est bien du ressort national !

Créons une obligation, pour les entreprises, de transmettre, à la demande de l'administration fiscale, le détail des comptes consolidés. Cela permettra de vérifier si les bénéfices ne sont pas exfiltrés dans une filiale opportunément située dans un paradis fiscal. Pour cela, il faudra en outre proposer l'adoption d'une règle générale anti-évasion.

Renforçons aussi, dans les entreprises, les prérogatives des institutions représentatives du personnel en matière de prévention de la fraude et de l'évasion fiscales. Nos actions et notre détermination méritent, en effet, d'être collectivement partagées, et la citoyenneté doit l'emporter sur l'avidité !

Il est aussi indispensable de faciliter le travail de la justice et son indépendance pour agir, l'exemplarité pouvant, nous le savons, avoir des vertus pédagogiques.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de créer un haut-commissariat à la protection des intérêts financiers publics. Le développement d'outils statistiques précis relatifs à la fraude et à l'évasion fiscale serait également très utile, si ce n'est indispensable.

La tâche serait, bien sûr, plus aisée si les autres pays, notamment européens, partageaient notre démarche. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas ! Notre déplacement en Suisse aura suffi à le démontrer. Et le résultat de la consultation récemment organisée dans le canton de Berne ne répond évidemment pas à notre attente !

Nous devons donc, pour une meilleure efficacité, obtenir l'obligation de transparence comptable, pays par pays, pour les multinationales communautaires, mais aussi internationales.

Toutes ces recommandations méritent d'être mises en application au plus tôt, parce que la situation dans laquelle nous sommes l'exige, parce que l'égalité des citoyens par la contribution qu'ils apportent à la collectivité nationale l'impose. Nous devons aussi, et peut-être est-ce le plus important, assurer un suivi précis de nos préconisations et évaluer en permanence l'efficacité des mesures mises en œuvre.

Je suis convaincu que c'est un travail de très longue haleine. Peut-être un comité de suivi est-il indispensable, à travers une commission regroupant députés et sénateurs. Toujours est-il

qu'il faut impérativement nous donner les moyens de réussir, avec une évaluation annuelle des progrès accomplis et des recettes apportées.

Mes chers collègues, cette fuite de capitaux et cette évasion fiscale, ce sont des moyens en moins pour notre pays, donc, des recettes en moins pour la solidarité, mais aussi des difficultés en plus pour rembourser notre dette. C'est inacceptable !

Pour permettre, au bout du compte, plus d'égalité, plus de fraternité et plus de liberté, il faut combattre sans relâche et sans merci ceux qui, du haut de leur richesse parfois extrême, toisent et méprisent, de par leur comportement, ceux qui n'ont même plus la force de crier leur infinie souffrance. Victor Hugo, qui fut notre glorieux prédécesseur dans cet hémicycle, n'écrivit-il pas un jour : « C'est de l'enfer des pauvres qu'est fait le paradis des riches » ?

Mme Nathalie Goulet. C'est beau !

M. Yannick Vaugrenard. Notre devoir, en cette période particulièrement difficile que vit notre nation, c'est d'être juste. Et la justice impose que chacun verse sa contribution en fonction de ses moyens.

C'est pourquoi nous devons désormais, en nous appuyant sur les conclusions de notre commission d'enquête, privilégier l'efficacité et pérenniser nos efforts, afin que cesse ce fléau sans frontières qui permet à quelques-uns de s'extraire de l'indispensable solidarité nationale ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. Michel Bécot applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Roland du Luart.

M. Roland du Luart. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens, en propos liminaire, à souligner la qualité du rapport de la commission d'enquête de notre Haute Assemblée sur l'évasion fiscale. Il est le fruit d'un travail remarquable et très approfondi qui, pour l'essentiel, a fait primer le fond sur l'idéologie.

C'est la raison pour laquelle il est important pour moi de rappeler que la problématique de l'évasion fiscale ne saurait être appréhendée au travers de la seule fraude fiscale.

Le rapport de la commission d'enquête évalue le volume de l'expatriation fiscale à un montant compris, au minimum, entre 30 milliards et 36 milliards d'euros, sans pouvoir le chiffrer plus précisément, par manque d'information de l'administration fiscale. Je n'insisterai pas sur ce point, mon collègue Louis Duvernois en ayant déjà excellemment parlé. Le montant de l'évasion fiscale pourrait, en réalité, se chiffrer à près de 50 milliards d'euros, voire plus.

Quoi qu'il en soit, la réalité est spectaculaire.

Il reste que, pour la plupart d'entre eux, les expatriés fiscaux français ne sont pas des fraudeurs. Pas plus qu'ils ne sont les commanditaires de montages financiers complexes ! La réelle optimisation fiscale ne concerne que quelques grandes fortunes. Pour l'essentiel, il s'agit de créateurs d'entreprises, ou de cadres dirigeants d'entreprises dont les sièges sociaux se délocalisent.

Nombre d'entre eux font ce choix à contrecœur, en raison de la pression fiscale en France, l'une des plus élevées de l'OCDE. Il nous faut, à mon sens, œuvrer à une harmonisation fiscale en Europe.

Madame la ministre, je suis au regret de vous annoncer que ce phénomène est amplifié depuis l'arrivée au pouvoir de François Hollande. Tous les avocats fiscalistes vous le confirmeront !

Le matraquage fiscal est la marque de fabrique de ce gouvernement : 3 milliards d'euros de taxation supplémentaire des entreprises déjà votés dans le collectif budgétaire de juillet, 10 milliards d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2013, soit, au total, pour les entreprises, 13 milliards d'euros de plus à régler. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. François Patriat. Et 15 milliards du fait de Sarkozy l'année dernière !

M. Roland du Luart. C'est exactement le montant qu'aurait rapporté la mise en place de la « TVA compétitivité » prévue par Nicolas Sarkozy, que vous avez détricotée dans votre velléité obsessionnelle de faire table rase du passé !

Ces 13 milliards d'euros auraient permis de baisser le coût prohibitif du travail en France, dont vous reconnaissez depuis peu la réalité, en même temps que son impact sur notre compétitivité et, partant, sur la croissance. Alors même que ce problème devrait être la priorité, vous supprimez une mesure qui eût été efficace et reportez toute réforme en la matière à plus tard !

Votre politique fiscale repose uniquement sur le matraquage. Quel signal catastrophique envoyé aux chefs d'entreprise, aux créateurs de richesses et d'emplois en France !

Vous prétendez, à tort, avoir réorienté la politique européenne vers plus de croissance – nous aurons ce débat la semaine prochaine –, mais vous risquez fort de tuer la croissance en France en étranglant les chefs d'entreprise. C'est cette réalité qui, hélas ! pousse à l'expatriation fiscale, et je le déplore.

Surtout, et c'est le plus grave, vous découragez la création de nouvelles entreprises en France. Or décourager la création d'entreprises, c'est décourager la création de richesses, et c'est autant de croissance économique potentielle en moins pour le futur.

L'évasion fiscale, nous en sommes d'accord, est dramatique pour notre pays, car elle nous prive de richesses et de croissance. Telle est la réalité ! Je regrette d'ailleurs que Bercy ne puisse nous donner les chiffres réels des capitaux qui ont quitté notre territoire depuis une quinzaine d'années. Ces sommes colossales, que l'on évalue à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de milliards d'euros,...

M. Jacques Chiron. Surtout au cours des cinq dernières années !

M. Roland du Luart. ... auraient été bien utiles à la création d'emplois, un objectif sur lequel nous sommes tous d'accord.

Les chefs d'entreprise sont étranglés par les charges pesant sur leur outil de travail, mais ils le sont également à titre personnel : 4,8 milliards d'euros de hausse de la fiscalité pesant sur les particuliers votés dans le collectif budgétaire de juillet, et plus du double prévu dans le projet de loi de finances pour 2013 !

Je déplore surtout la stigmatisation des gens les plus fortunés induite par cette taxation à 75 % des revenus supérieurs à 1 million d'euros.

M. François Patriat. Quel cynisme !

M. Roland du Luart. Vous me direz que cette disposition ne concerne que 1 000 ou 1 500 personnes, selon les chiffres fournis par les indicateurs. Certes, mais c'est le signal envoyé qui est grave !

Je ne suis pas du tout opposé à la progressivité de l'impôt. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Il est vrai que les plus fortunés doivent contribuer davantage en période de crise, mais ce taux de 75 % est prohibitif, presque confiscatoire, et encourage sans doute l'évasion fiscale. Le nier, mes chers collègues, c'est méconnaître ce qui se passe partout ailleurs en Europe. Nous ne sommes plus à l'époque où les gouvernements travaillistes britanniques pouvaient imposer les contribuables à 98 % ! Nous vivons dans une économie mondialisée, ne l'oubliez pas !

Hélas, le mal est fait : le signal est envoyé et les conséquences en matière d'expatriation fiscale sont réelles. Je le déplore. Au demeurant, c'est aussi un très mauvais signal envoyé à ceux qui voudraient investir en France.

J'ajoute que cela revient à délivrer un message selon lequel la réussite ne doit pas être encouragée ; que travailler de manière harassante plusieurs fois 35 heures par semaine pour créer une entreprise, créer des emplois et de la richesse, ce sera, pendant neuf mois sur douze, uniquement pour pouvoir s'acquitter de ses impôts.

Quel message adressé à notre jeunesse ! Étudiez longtemps, travaillez dur, pour pouvoir payer vos impôts !

M. Yannick Vaugrenard. Surréaliste !

M. Roland du Luart. Je suis d'ailleurs affolé par le nombre de jeunes qui partent étudier à l'étranger et qui, à cause de la fiscalité en vigueur dans notre pays, ne veulent plus revenir une fois qu'ils sont bien formés.

Mon propos peut sembler caricatural, mais il ne l'est malheureusement pas. La différence entre vous et nous, c'est que, selon une expression chère à notre ancien Président de la République, nous voulons moins de pauvres et pas moins de riches. C'est la création de richesses qui engendra la croissance et permettra de réduire nos déficits.

M. François Patriat. On ne l'a pas vu au cours des cinq dernières années !

M. Roland du Luart. Lutter efficacement contre l'évasion fiscale, ce n'est pas trouver des remèdes *a posteriori*, reposant notamment sur la sanction, c'est au contraire la prévenir en s'attaquant aux raisons qui poussent nos compatriotes à s'expatrier.

Voilà ce qui eût permis de faire bénéficier notre économie de 50 milliards d'euros supplémentaires, une somme sans commune mesure avec les recettes engendrées par des décisions qui poussent nos compatriotes à s'expatrier, encore aujourd'hui et plus que jamais. Car n'oublions pas que la richesse crée la richesse et que la bonne santé d'une entreprise suscite une démultiplication d'activité : c'est un cercle vertueux.

Là réside la faille de votre raisonnement, empreint plus de contingences idéologiques que de pragmatisme et de rationalité économique. En cette période, notre économie en eût eu pourtant grandement besoin ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation*. Madame la présidente, monsieur le président de la commission d'enquête, cher Philippe Dominati, monsieur le rapporteur, cher Éric Bocquet, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite tout d'abord vous faire part du grand plaisir que j'éprouve à me retrouver parmi vous. Ce plaisir, je le dois aux contraintes imposées à mon collègue Jérôme Cahuzac, qui, retenu à l'Assemblée nationale, vous prie de bien vouloir excuser son absence.

Le débat que vous venez d'avoir sur la base du rapport de la commission d'enquête a été riche, et les nombreuses critiques que j'ai entendues il y a quelques instants l'ont rendu assurément stimulant. Ce débat a, en tout cas, confirmé dans une large mesure ce que l'adoption du rapport de cette commission à l'unanimité de ses membres avait permis de faire apparaître, à savoir l'existence de très larges convergences au sein de votre assemblée quant à la réponse à apporter au défi de la fraude fiscale, en particulier dans sa dimension internationale.

J'ai bien perçu, il est vrai, de la part de l'opposition sénatoriale, différentes tentatives de travestir ce débat au travers de polémiques sur le niveau des prélèvements obligatoires et la concurrence entre systèmes fiscaux. J'y reviendrai, mais cette approche biaisée de la question ne saurait nous détourner de l'essentiel.

Au nom du Gouvernement, permettez-moi de saluer l'initiative prise par le Sénat, dès le début de l'année 2012, de s'emparer de ce dossier au titre de ses missions de contrôle et d'évaluation.

La richesse des auditions auxquelles a procédé la commission d'enquête et la remarquable qualité du rapport publié en juillet dernier, sur laquelle on a bien voulu attirer mon attention, permettront en effet d'éclairer très utilement le débat public sur ces questions. Le Gouvernement voit dans les convergences qui se dégagent ce soir au sein de votre assemblée un signal de la plus haute importance pour persister dans la mise en œuvre de notre volonté, telle que le Président de la République l'avait exprimée durant la campagne, de franchir une étape dans le traitement de la fraude fiscale internationale.

Je vous dirai plus précisément dans quelques instants comment nous entendons prolonger les efforts qui ont déjà été engagés.

Le temps du débat public sur ces questions est essentiel, au plan tant national qu'europpéen, voire international, comme plusieurs d'entre vous l'ont souligné: c'est à la condition de l'avoir approfondi, comme vous l'avez fait ce soir, et de n'avoir laissé dans l'ombre aucun élément de diagnostic, que pourront être admises et mises en œuvre les réponses adaptées. J'ai ainsi entendu et relevé que vous préconisiez dans ce rapport 61 propositions, plus intéressantes les unes que les autres.

Car, il ne faut pas se le cacher, les réponses à apporter aux défis évoqués ce soir devront être innovantes et leur mise en œuvre effective nécessitera de la ténacité. Elles rencontreront forcément des résistances, ne serait-ce que celles des fraudeurs. L'important est que notre cap soit clair et que nous nous gardions bien de nous payer de mots, pour nous attacher à l'efficacité de cette lutte.

La conviction du Gouvernement est qu'aujourd'hui, plus que jamais, le temps est à l'action. Il nous faut franchir effectivement l'étape appelée de ses vœux par le Président de la République et souhaitée sur la plupart des travées de votre assemblée.

Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac ont présenté, à la fin de semaine dernière, un projet de loi de finances et un projet de loi de programmation des finances publiques dont ils n'ont pas hésité à dire qu'ils témoignaient d'une démarche de combat contre la crise et pour la justice, un mot qui a été prononcé à plusieurs reprises cet après-midi.

Disons-le tout net: le combat contre l'endettement public, qui menace nos finances publiques d'embolie, a pour indispensable corollaire une lutte implacable contre toute forme de fraude.

Mme Nathalie Goulet. Très bien!

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Comme l'a souligné M. Patriat, en particulier, il serait en effet proprement incompréhensible pour nos concitoyens et nos entreprises, et profondément injuste, qu'au moment où un effort est consenti pour le redressement des finances publiques et de notre économie, les différentes formes de fraude restent sans réponse adaptée. Il y va non seulement des exigences de la gestion des comptes publics, mais aussi de l'égalité devant les contributions publiques et du bon fonctionnement de l'économie, y compris dans nos échanges avec l'ensemble de nos partenaires commerciaux.

En toute période, la fraude fragilise l'échange entre partenaires en donnant au fraudeur un avantage indu par rapport à ses homologues. Sans une réponse adaptée de la puissance publique à tous les niveaux, elle finit par corrompre l'esprit public et nourrir toutes les défiances, jusqu'à menacer le consentement à l'impôt, qui est le ciment du pacte démocratique.

La spécificité des temps de crise, telle que celle que nous traversons depuis quelques années déjà, est de révéler de manière éclatante nos forces comme nos faiblesses en ce domaine. Il n'y a pas d'échappatoire à une politique déterminée visant à remédier à ces dernières.

Devant vous, ce soir, je voudrais revenir sur chacun des éléments du diagnostic établi de manière très convergente par les travaux du Sénat et plusieurs rapports publics de la Cour des comptes sur le contrôle fiscal datant du début de l'année 2012, de manière à vous dire comment le Gouvernement entend y répondre.

Avant de vous apporter ces précisions, je voudrais balayer sans la moindre ambiguïté la thèse que M. le président Dominati et M. du Luart paraissent faire leur, et selon laquelle la réponse au défi de l'évasion des capitaux et de la fraude fiscale internationale serait à rechercher dans l'abaissement du niveau de nos prélèvements obligatoires, suivant une logique de concurrence permanente entre systèmes fiscaux à l'échelle internationale.

J'appelle l'attention des tenants de cette thèse sur un fait récent, qui a pu leur échapper, mais qui est tout sauf anecdotique: après s'être prévalu, aux premiers temps de son mandat et au moment même où il déployait un plan d'austérité sans précédent, d'avoir abaissé le taux marginal d'imposition des ménages les plus aisés, le gouvernement britannique, que l'on ne soupçonnera sans doute pas de complaisance excessive envers l'impôt, vient d'annoncer que, confronté à de

nouveaux dépassements de ses objectifs budgétaires structurels, il allait désormais intensifier sa lutte contre l'évasion fiscale.

Vous avez là une nouvelle illustration de ce qu'est la réalité du phénomène de l'évasion des capitaux depuis des décennies, sinon, disent certains spécialistes, depuis le XIX^e siècle : ainsi que l'a justement souligné Yvon Collin, elle est le moteur d'une concurrence déstabilisatrice pour l'ensemble des systèmes fiscaux des pays en voie de développement comme des pays développés.

N'ayez aucun doute : il se trouve des agents économiques obnubilés par la fuite devant l'impôt, ainsi que, sur les marchés financiers, des forces qui s'y entendent pour presser chaque fois davantage des pays où la puissance publique est faible à se muer – souvent au détriment d'un véritable développement économique – en paradis fiscaux susceptibles d'attirer chez eux des capitaux mobiles, à la recherche permanente de nouvelles exonérations.

Regardez comment évolue au fil des décennies la carte des paradis fiscaux et vous vous convaincrez que les pays développés qui sont entrés dans cette course effrénée, jusqu'à laisser se constituer chez eux ou au plus près d'eux des mini-paradis fiscaux, sont aujourd'hui au nombre des premières victimes de cette logique folle.

La proposition d'adapter notre politique fiscale, et donc notre politique budgétaire, au seul objectif de retenir des capitaux mobiles serait en réalité proprement suicidaire budgétairement, en plus d'être profondément injuste. Car les victimes en seraient naturellement ceux que la fuite ne tente pas ou que cette tentation ne saurait même effleurer.

Le Gouvernement en fait la démonstration par les choix budgétaires et fiscaux qu'il vient de présenter au Parlement : son choix est le redressement dans la justice. Ne comptez pas sur nous pour dévier de cette ligne !

Ce choix implique, en contrepartie, une grande intransigeance dans le traitement de la fraude fiscale internationale, dans nos relations avec les autres États membres de l'Union européenne comme au-delà des frontières de l'Europe. Il implique également la plus grande intransigeance dans notre action sur le plan national. Cette intransigeance ne nous fera pas défaut, et je veux m'employer à vous le démontrer ce soir.

Avant d'en venir à la fraude proprement dite, j'évoquerai brièvement la question de la distinction, qu'opère le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, entre l'optimisation fiscale et la fraude fiscale. Celle-là se différencie de celle-ci en ce qu'elle est légale dans la mesure où elle consiste, pour un agent économique, à utiliser au mieux les dispositions en vigueur pour minimiser son imposition. Il reste que la frontière entre ces deux notions est ténue.

Il est bien évidemment de la responsabilité de la puissance publique de s'interroger sur ce que l'optimisation révèle d'éventuelles imperfections du droit fiscal, notamment lorsque l'impôt finit par distordre les comportements qui seraient économiquement les plus rationnels dans une perspective de moyen et long terme.

Un pas plus loin, il est de la responsabilité de la puissance publique d'identifier ce qui, dans l'optimisation, confine à l'abus de droit, entendu comme l'utilisation des dispositifs légaux à rebours des objectifs qui leur sont assignés.

S'agissant des entreprises, chacun a bien à l'esprit que l'optimisation est beaucoup plus couramment pratiquée par les plus grandes d'entre elles plutôt que par les plus petites. Cela pour une raison que chacun perçoit : la recherche de l'optimisation suppose de mobiliser des moyens, en matière de conseil notamment, dont les premières disposent bien plus aisément que les secondes.

Nul n'ignore que là gît l'explication de cette situation des plus surprenantes que nous avons trouvée à notre arrivée – situation qui, si mes souvenirs sont bons, avait été découverte *in extremis* par le précédent Président de la République, au terme de son mandat... –, à savoir que le taux d'imposition effectif des entreprises du CAC 40 est, en moyenne, nettement inférieur à celui des PME. Ce n'est pas un constat dont on puisse se satisfaire, sachant le rôle que le tissu des petites et moyennes entreprises a à jouer dans le dynamisme de notre économie.

Vous le savez, le Président de la République et le Gouvernement ont inscrit cette réflexion au premier rang des travaux visant à redessiner, pour la nouvelle législature, le cadre fiscal des entreprises et des particuliers.

Le projet de loi de finances pour 2013, dont le Parlement est saisi, comprend en particulier deux mesures majeures de ce point de vue : d'une part, l'aménagement de la déductibilité des charges financières ; d'autre part, la limitation, sur le modèle de ce qui se pratique déjà en Allemagne ou en Italie, de l'avantage lié à l'exonération totale des plus-values à long terme réalisées par les entreprises à l'occasion de la cession de titres de participation, autrement connue sous le nom de « niche Copé ».

À ce dernier égard, je veux vous rassurer, monsieur Bocquet : la mesure couvre l'ensemble des cas de risque de perte de recettes.

MM. Jean-Claude Requier et Robert Tropeano. Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Par ailleurs, dès le mois de juillet dernier, le Parlement a adopté, conformément à la proposition du Gouvernement, une série de mesures anti-abus, dont le renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéfices vers les pays à fiscalité privilégiée, ainsi que des dispositions de lutte contre les transferts abusifs de déficit et les schémas de désinvestissement dits « coquillards ».

M. Jacques Chiron. Très bonne mesure !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. J'en viens maintenant à la fraude proprement dite, celle qui résulte d'une action intentionnelle de se soustraire à l'impôt dû.

L'analyse du Gouvernement et celle du Sénat se rejoignent : au regard du bilan des actions passées, la nouvelle étape à franchir impose de travailler selon plusieurs axes.

Dès cet été, Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac ont ainsi proposé au Premier ministre de structurer autour de trois axes principaux l'action du ministère de l'économie et des finances, qui a un rôle moteur à l'échelle interministérielle dans la lutte contre toutes les atteintes aux finances publiques.

C'est autour de ces axes que s'ordonne aujourd'hui et que va s'ordonner durant toute la législature l'action du Gouvernement. Vous en admettez sans difficulté, je pense, le caractère déterminant.

Notre premier axe de travail est le renforcement du pilotage stratégique de la lutte contre la fraude, entendu comme une démarche intégrée, allant, conformément à un souhait qui a

été exprimé, de l'évaluation régulière du phénomène et de la veille stratégique jusqu'à l'organisation en conséquence des plans de contrôle des services compétents.

Sous la précédente mandature, nous avons critiqué une situation que l'on ne peut que regretter et dont les rapports de la Cour des comptes et du Sénat démontrent à l'envi le caractère bien réel : si, au cours des cinq dernières années, une forme de « frénésie » législative et réglementaire a caractérisé l'action du Président de la République et du Gouvernement, notamment pour mettre en avant l'interconnexion de fichiers entre les services de contrôle, la mise en œuvre de ces nouveaux outils n'a hélas pas fait l'objet d'autant de soin et de diligence. Et, tandis que l'attention de l'opinion était régulièrement appelée sur le spectre d'une fraude massive aux prestations sociales, pourtant non attestée par les données disponibles, les responsables des « massifs » de fraudes beaucoup plus importantes que sont la fraude aux cotisations sociales résultant du travail dissimulé et la fraude fiscale – spécialement dans sa dimension internationale – étaient beaucoup moins stigmatisés et poursuivis.

Dans le domaine de la lutte contre la fraude plus encore que dans d'autres champs de l'action publique, la démarche d'évaluation, de veille stratégique et l'attention portée à l'optimisation de l'utilisation des moyens dont sont dotés les services de contrôle, notamment par un effort de coordination entre eux, sont déterminantes. L'enjeu est bien, en effet, de donner à l'action publique une réactivité et une agilité à la mesure de celles dont les fraudeurs eux-mêmes font preuve pour se soustraire à leurs obligations légales.

Il y faut un travail constant, fait de patience et de ténacité, plutôt que des effets d'annonce.

Ce travail a été engagé. Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac ont d'ores et déjà créé au sein du ministère de l'économie et des finances une structure légère, appelée comité ministériel de veille stratégique de la lutte contre la fraude, réunissant une fois par mois les responsables des administrations impliquées dans ce travail : le directeur général des finances publiques, le directeur général des douanes et droits indirects, le directeur de la sécurité sociale, le directeur du service TRACFIN et le délégué national à la lutte contre la fraude.

Au sein de cette instance ont commencé à être identifiés les premiers perfectionnements possibles de nos pratiques, à droit et moyens inchangés.

En particulier, dans le domaine de la fraude à la TVA, nous travaillons à une meilleure coordination des travaux de la DGFIP, la direction générale des finances publiques, et de la DGDDI, la direction générale des douanes et des droits indirects, pour nous permettre de mieux appréhender des fraudes complexes, du type de ces « carrousels » de TVA imparfaitement réprimés ces dernières années.

Le plan stratégique 2013-2015 auquel nous travaillons pour la DGFIP comprendra évidemment des axes de travail structurants pour rénover les pratiques du contrôle dans le domaine fiscal, avec l'objectif de réussir à mieux cibler la fraude fiscale la plus complexe, notamment dans sa dimension internationale.

Ce renouvellement du pilotage stratégique ne s'arrête pas aux frontières du ministère de l'économie et des finances. Conformément aux conclusions de la grande conférence sociale, nous travaillons dès à présent avec Michel Sapin à un nouveau plan national de lutte contre le travail illégal. Celui-ci sera l'une des composantes du plan national de

lutte contre la fraude qui sera proposé au tournant de l'année au comité national de lutte contre la fraude, dont le Premier ministre d'ores et déjà décidé d'assumer personnellement la présidence.

Cet effort de programmation et de gouvernance associera bien sûr le Parlement, représenté au sein du comité national.

Par là, nous entendons, sous l'autorité du Premier ministre, remédier aux insuffisances de la coordination des services durant la période antérieure, amplement démontrées par le rapport de la commission d'enquête sénatoriale.

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Il faudra, avec la Chancellerie, aller sans doute beaucoup plus loin dans la répression pénale des fraudes les plus graves, sans nécessairement durcir la loi, mais en veillant à son optimisation effective.

Mme Nathalie Goulet. Bien sûr !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. À cet égard, madame Goulet, je rappelle le rôle de la CIF, la commission des infractions fiscales : celle-ci donne un avis, que le ministre doit suivre, sur les poursuites pénales pour fraude fiscale.

M. Jacques Mézard. Tout à fait !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. La commission d'enquête a conclu que la CIF était utile pour vérifier que sont bien visées les fraudes les plus graves et qu'il n'y a pas d'arbitraire.

Le Gouvernement partage ce point de vue, considérant qu'il est utile de disposer d'un regard extérieur et que cette approche n'entrave en rien le volontarisme de son action.

Notre deuxième axe de travail va nous conduire, comme plusieurs orateurs l'ont souhaité, à porter à l'échelle européenne et internationale une parole exigeante, claire et ambitieuse quant à la nécessaire accélération de travaux engagés, parfois trop timidement encore, on veut bien l'admettre, par les institutions européennes, par le Forum mondial de l'OCDE sur l'échange d'informations entre administrations fiscales ou par le G20.

Disons-le clairement, tous les travaux engagés sont utiles, quoique leur rythme n'ait jusqu'à présent pas permis de progresser comme il l'aurait fallu. Avec d'autres de ses partenaires, la France entend jouer un rôle moteur pour que ces travaux aboutissent à des solutions concrètes dans des délais convenables.

Il faut poursuivre et amplifier la pression sur les juridictions « non coopératives », dégager des solutions pratiques pour rendre beaucoup plus effective l'assistance administrative mutuelle avec certains des États cocontractants.

Aux États qui ne font guère évoluer leurs pratiques – y compris des États européens, comme le relève avec force le rapport du Sénat –, il faut savoir tenir un langage de vérité et tirer toutes les conséquences de leur comportement. Pierre Moscovici a déjà évoqué publiquement la perspective de la renégociation de certaines conventions bilatérales, qui s'imposera dès lors que des progrès ne pourront pas être effectivement mesurés au titre des travaux en cours.

Qui refuse la coopération ne peut s'attendre à quelque forme de candeur ou de clémence de la part de la France. Nous ne sacrifions pas les intérêts des finances publiques

françaises à des arrangements avec ceux qui font obstacle à une véritable coopération administrative. À cet égard, vous avez cité certains pays, la Suisse en particulier.

Il est particulièrement bienvenu, selon nous, qu'avec les accords relatifs au FACTA les États-Unis et plusieurs États européens rehaussent un véritable échange d'informations au rang de standard international. C'est à la généralisation de ce type d'échanges que nous voulons travailler résolument. Nous sommes peut-être en train de vivre un tournant, de ce point de vue, sous l'effet de la crise, puisque même des pays traditionnellement moins soucieux que nous de lutter contre l'évasion fiscale mesurent aujourd'hui l'importance de celle-ci. C'est le cas de la Suisse.

Le Gouvernement est résolu à obtenir la mise en œuvre de la coopération fiscale pour tous les États qui s'y sont engagés. La Suisse en fait partie. Nous sommes très vigilants et déterminés à ce sujet.

Ces prochaines semaines, Pierre Moscovici fera des propositions d'avancées concrètes dans le cadre européen, dans la perspective de deux rendez-vous sur lesquels nous fondons beaucoup d'espoir : d'une part, l'ouverture de la négociation sur la révision de la directive dite « anti-blanchiment » ; d'autre part, l'adoption programmée par le Conseil européen de fin d'année d'un plan européen d'action contre la fraude fiscale.

Je ne dévoilerai pas ici ce soir tous les détails de ce plan, mais nos propositions seront précises et instruites de l'expérience. Nous y traiterons de questions comme celles sur lesquelles vous avez judicieusement, et non sans humour, appelé l'attention, madame Goulet.

Le troisième axe de travail auquel nous nous attachons donnera l'occasion au Parlement, dans un petit nombre de semaines, d'examiner une série de mesures législatives rassemblées dans un « paquet anti-fraude » du projet de loi de finances rectificative pour 2012.

Instruits des limites de la méthode législative suivie au cours de la période antérieure, nous n'avons nulle intention de multiplier les mesures éparses. Mais il est certain que, quelle que puisse être l'accélération espérée à l'échelle internationale de la coopération contre les paradis fiscaux, il nous faut combler dans notre panoplie de contrôle certaines faiblesses crûment mises au jour par les défaillances relevées dans le rapport de votre commission d'enquête.

Madame Bouchoux, nous avons commencé à le faire sur le dossier des trusts en publiant, à la mi-septembre, un décret obligeant les administrateurs de trusts concernant des résidents français ou des biens en France à déposer une déclaration spéciale et à payer les impôts dus.

Le débat organisé ce soir n'est pas le cadre approprié pour annoncer ces mesures, dont le conseil des ministres doit encore délibérer. Vous pouvez néanmoins être sûrs, mesdames, messieurs les sénateurs, que les travaux en cours n'éluent aucun des obstacles majeurs auxquels est aujourd'hui confrontée l'administration fiscale dans le traitement des phénomènes d'évasion qui sont les plus difficiles à appréhender parce que fondés sur des montages complexes.

Sans attenter en rien à la liberté de circulation des personnes, des biens ou des capitaux, il nous faut disposer d'outils adaptés pour nous assurer que celle-ci s'effectue sans laisser s'épanouir des fraudes proprement inacceptables pour le Gouvernement comme pour nos concitoyens.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je le relevais en commençant mon propos, ce débat témoigne de l'implication dont la Haute Assemblée entend faire preuve dans le suivi des conclusions du rapport de sa commission d'enquête. J'ai précisé comment le Gouvernement entendait agir.

Je suis très sensible à la demande formulée par plusieurs d'entre vous d'avoir des points de rendez-vous sur ces questions. Soucieuse que celle-ci soit entendue, j'en ferai part tant à M. Moscovici qu'à M. Cahuzac, qui ne manqueront pas de vous associer, au-delà même des réunions du comité national de lutte contre la fraude, à l'ensemble des travaux qui auront lieu tout au long de la législature. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec le débat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

12

NOMINATION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Mme la présidente. Je rappelle que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a proposé deux candidatures pour des organismes extraparlamentaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame M. Jeanny Lorgeoux membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de la défense nationale et Mme Kalliopi Ango Ela membre titulaire au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures cinq.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures cinq, est reprise à vingt-deux heures cinq.*)

Mme la présidente. La séance est reprise.

13

DÉBAT SUR LE FONCTIONNEMENT, LA MÉTHODOLOGIE ET LA CRÉDIBILITÉ DES AGENCES DE NOTATION

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation, organisé à la demande de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

La parole est à Mme la présidente de la mission commune d'information.

Mme Frédérique Espagnac, présidente de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation. Madame la présidente, monsieur le ministre de l'économie et des finances, mes chers collègues, permettez-moi d'exprimer ma satisfaction de voir se tenir au Sénat, en séance publique et en présence du Gouvernement,

un débat sur les agences de notation directement issu des travaux pluralistes de la mission parlementaire que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider. Dans ce lien entre les travaux de contrôle et la séance publique, il y a là une exemplarité, un enchaînement vertueux dont nos concitoyens peuvent se féliciter.

Quelle a été la démarche de notre mission d'information sénatoriale ? Au-delà des passions et des indignations, souvent légitimes, que soulève le sujet des agences de notation, nous avons essayé de poser le bon diagnostic pour apporter des réponses adaptées.

Nous avons ainsi travaillé de manière collégiale en conduisant vingt et une auditions, avec des administrations, des entreprises, des collectivités locales, des économistes, en organisant des déplacements aux États-Unis, à Londres, à Bruxelles, en faisant réaliser une étude comparative sur le marché et la réglementation des agences de notation dans les pays émergents ou les pays de l'OCDE, en obtenant l'accès aux 30 000 pages communiquées par Standard & Poor's, Moody's et Fitch pour leur enregistrement auprès des autorités européennes et, enfin, en mesurant, par sondage, la confiance des investisseurs vis-à-vis de ces agences.

C'est au terme de quatre mois de travail que nous avons ainsi pu poser notre diagnostic, dans un rapport adopté à l'unanimité des groupes politiques.

J'en conviens, ce diagnostic est dérangeant. Nous avons constaté que les agences de notation sont devenues incontournables, sans retour en arrière possible à court terme. L'explication est la suivante : plus le financement par les marchés obligataires croît, plus ces marchés sont mondialisés, plus l'influence des agences de notation se renforce.

Le financement de l'économie passe insensiblement d'un modèle de financement par les banques à un financement par les marchés. C'est le cas depuis longtemps pour l'État qui se finance à 100 % sur les marchés internationaux. Or 65,4 % des obligations de l'État sont détenues par des non-résidents, dont la moitié environ hors zone euro. Les entreprises se financent elles aussi de plus en plus souvent sur les marchés. Au final, près d'un tiers de la dette obligataire mondiale serait émis en direction de non-résidents.

Quel rôle joue la notation dans ce cadre ? Elle est devenue un « standard » international, harmonisé sur un marché de capitaux qui met en relation plus de 10 000 émetteurs, un million d'obligations, des produits structurés particulièrement complexes, avec des milliers d'investisseurs disséminés partout dans le monde. En France, moins de 10 % des émissions obligataires et seulement trois entreprises du CAC 40 ne sont pas notées. La notation « non sollicitée » de l'État se fait néanmoins avec la participation active de ses services.

Le rôle majeur des agences de notation n'est pas seulement dicté par les marchés financiers. Il a aussi été conforté par les autorités publiques. Ce sont elles qui ont érigé les agences en point de passage obligé pour la communauté financière.

En réaction aux différentes crises du capitalisme, les autorités publiques ont fait appel directement ou indirectement aux notations pour s'assurer de la solidité des actifs des banques et des sociétés d'assurance ainsi que de la réalité des risques pris. On peut citer à titre d'exemple les règles de Bâle ou de Solvabilité II. Ces règles publiques ont érigé les agences de notation en quasi-régulateurs. On relevait par exemple en

1999 aux États-Unis plus de 1 000 références aux notations dans la réglementation relative aux marchés de titres et près de 400 pour les banques.

Les banques centrales ont une responsabilité particulière. Elles font en effet massivement appel aux notations pour apprécier la qualité des actifs que les banques leur apportent en garantie. À la fin de 2011, 75 % des garanties déposés auprès de la Banque centrale européenne étaient admises sur la base d'une notation émise par l'une des trois grandes agences.

Dans ce contexte, se désintoxiquer des agences de notation est un objectif nécessaire, mais cela prendra du temps. Aux États-Unis, nous avons constaté que les initiatives de « désintoxication » sont d'ordre sémantique, tant le recours aux notations est ancré dans leur « culture d'investissement » comme il l'est, désormais, dans celle de l'Europe.

Les solutions alternatives aux notations, par exemple le développement d'une évaluation interne des risques, sont encore peu opérantes. Si l'on a peu confiance dans les agences de notation pour évaluer les risques, on n'a pas davantage confiance dans les modèles internes des banques. La réintégration au sein des régulateurs – dans notre pays, il s'agit pour l'essentiel de la Banque de France – des fonctions qu'ils ont déléguées aux agences de notation sera une œuvre de longue haleine. Ainsi la Banque de France nous a-t-elle indiqué qu'il faudrait des investissements considérables pour disposer d'une capacité d'analyse crédit équivalente à celles des agences de notation, sur l'ensemble des actifs.

Que faire, alors, à court terme ?

Il faut agir pour contrôler l'activité des agences et donc adopter un règlement européen ambitieux. Monsieur le ministre, nous savons que des négociations sont en cours à Bruxelles, mais nous ne voyons pas d'accord se finaliser. Il existe aujourd'hui trois textes européens : un de la Commission, un du Parlement et un du Conseil. Il nous semble que le Gouvernement français peut s'appuyer utilement sur nos propositions et nos priorités pour faire progresser les négociations européennes. D'une manière générale, nous pensons, au Sénat, que le gouvernement français a tout à gagner dans les négociations européennes lorsqu'il s'appuie sur les positions de son Parlement.

Quelles sont nos priorités ? J'en vois deux principales, mais je sais que notre rapporteur, Aymeri de Montesquiou, exposera d'autres pistes développées dans le rapport.

La première priorité est fondamentale. Il s'agit de réduire l'interaction entre les notations de dettes souveraines et le débat démocratique.

Du travail reste à faire du côté des États, bien sûr, pour améliorer la gestion des finances publiques et la transparence de leurs comptes. C'est un chantier bien engagé par le Gouvernement au vu des mesures justes et fortes que contiennent le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale ou de l'annonce par le Président de la République d'une expérimentation de la certification des comptes locaux.

Il faut tout autant fixer une règle de bon comportement aux agences de notation. On ne peut plus tolérer que ces dernières interviennent dans les débats démocratiques, au cœur parfois des échéances électorales, sans crier gare et sans qu'aucune urgence appelle les dégradations qu'elles prononcent ou simplement leurs commentaires. Nos amis grecs, espagnols, italiens ont pâti, non seulement des dégradations de leurs

notes respectives, mais aussi des calendriers retenus par les agences pour prendre leurs décisions. Certains observateurs les ont même suspectées d'avoir un agenda caché. Qui plus est, l'écart entre justification de la note par les agences et préconisations d'ordre politique est souvent ténue.

Nous préconisons une mesure très simple, que les agences auraient dû spontanément adopter : sauf bouleversement économique, il faut qu'elles publient à l'avance leur calendrier de notation et s'y tiennent. Il ne s'agit pas pour la puissance publique d'imposer un calendrier et des dates. Il faut simplement que les agences fassent preuve de transparence et annoncent leurs échéances à l'avance.

Qui sait aujourd'hui quand Moody's ou Standard & Poor's publieront un nouveau communiqué sur la France ? Personne. Est-ce normal ? Non. Tout le monde, la sphère publique comme les marchés, déteste les surprises des agences de notation. Leur calendrier doit être connu, de manière à éviter une communication « à chaud », au plus mauvais moment. Tous les instituts de conjoncture fonctionnent ainsi, de même que les banques centrales.

Ma seconde priorité est de mettre fin à une situation aberrante. On a délégué aux agences de notation, en leur conférant ce rôle de quasi-régulateur, une mission de service public, mais sans cahier des charges, sans contrôle et sans exigence de résultat. Que dirait-on d'un élu local s'il n'imposait pas de cahier des charges à une entreprise de transport en commun, ne contrôlait pas le service rendu et ne fixait aucune exigence de qualité ? C'est pourtant bien ce qui s'est passé avec les agences de notation.

La réglementation européenne doit être plus exigeante sur la qualité des notations. Nous devons, en particulier, agir sur trois facteurs.

Le premier est la méthodologie. Cette question a longtemps été éludée tant par les législateurs que par les superviseurs ; elle n'a été soulevée que très récemment. Certes, les publications des trois principales agences de notation sont devenues abondantes, mais l'objectif de proposer des explications claires et compréhensibles, fixé par la Commission européenne, est loin d'être atteint. Pour 58 % des investisseurs, la transparence des méthodes est un critère qui qualifie mal les agences de notation. La majorité de ces mêmes investisseurs estiment que les documents publiés sont trop complexes pour être exploitables.

Le sens de l'histoire est d'avancer vers un label de l'Autorité européenne des marchés financiers sur les méthodes des agences. Nous pouvons remarquer que les modèles internes d'évaluation des risques développés par les banques ont tous été validés par les autorités nationales et européennes. On voit mal comment l'évaluation externe du risque effectuée par les agences pourrait durablement échapper à un contrôle des méthodes.

Deuxième facteur : les ressources humaines. Il n'y a pas de bonne notation sans ressources humaines en nombre et en qualité suffisants. Pourtant, la gestion des ressources humaines des agences de notation reste une zone d'ombre. Nous avons constaté, pièces à l'appui, que l'examen du nombre de dossiers par analyste, des qualifications, de la formation continue, de l'ancienneté des analystes n'a pas constitué une priorité au moment de l'enregistrement de Standard & Poor's, Moody's et Fitch en Europe.

Pourtant, les données internes des agences ne sont pas rassurantes. Ainsi, 62 % des analystes affectés à la notation des entreprises avaient moins de cinq années d'ancienneté en 2009-2010 ; ce chiffre s'élève à 71 % chez Fitch. Pour la dette souveraine, 78 % des analystes de Moody's avaient moins de cinq ans d'ancienneté, dont 30 % qui avaient moins de deux ans d'ancienneté. En ce qui concerne la notation des produits structurés, le pourcentage d'analystes ayant moins de cinq ans d'ancienneté s'élève à 70 % en moyenne. Chez Fitch, 81 % des analystes de produits structurés ont moins de cinq années d'ancienneté.

La politique de formation continue des agences est à leur entière discrétion, sans garantie réelle. Chez Fitch, selon un document de 2009, seulement 14 % des analystes disposaient de la certification externe de *Chartered Financial Analyst*. Il n'est donc pas étonnant que les banques françaises nous aient écrit que « le nombre croissant d'instruments et d'entreprises à noter par analyste, [...] et la multiplication d'erreurs de calcul ou d'interprétations erronées qui en résultent, ont entraîné une dégradation importante de la qualité d'analyse ». Ce sont les banques qui l'écrivent !

Le troisième facteur qui découle de ce constat, c'est la nécessité d'un contrôle renforcé de l'Autorité européenne des marchés financiers. Par rapport au vide constaté jusqu'en 2011, la procédure d'enregistrement des agences de notation constitue un progrès. Des améliorations ont pu être demandées aux trois grandes agences, malgré les lacunes du contrôle opéré sur les ressources humaines.

Cependant, l'Autorité européenne s'est montrée peu exigeante. En effet, elle a enregistré pas moins de dix-sept agences, dont une agence bulgare, qui fait peu d'ombre à Standard & Poor's... (*Sourires.*) De petites structures, dont la crédibilité est faible, voire inexistante, ont été autorisées à proposer leurs services. La Banque centrale européenne refuse d'y recourir pour évaluer les actifs que les banques de la zone euro lui apportent en garantie.

Par ailleurs, les mécanismes de sanction sont lents : deux ans pour une éventuelle sanction dans le cas de l'erreur de Standard & Poor's vis-à-vis de la France à l'automne 2011 ! En outre, les sanctions sont faiblement dissuasives.

Nous encourageons vivement l'Autorité européenne des marchés financiers à se saisir de toutes ses prérogatives ; je crois qu'il y a désormais une vraie volonté d'investigation au sein de ses services. Il faut donc que le règlement européen prévoie un arsenal répressif à la hauteur du rôle que jouent désormais les agences de notation sur les marchés financiers.

C'est dans cet esprit que nous avons intitulé notre rapport « Agences de notation : pour une profession réglementée ». Qu'on le veuille ou non, les notations ne sont plus de simples opinions puisqu'elles ont des effets considérables sur les économies et les démocraties. Il faut donc en tirer les conséquences logiques dans une réglementation juste et ambitieuse. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais à mon tour me féliciter de la tenue de ce débat, qui souligne la nécessité d'un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement lorsque celui-ci s'est saisi d'un travail de contrôle et

d'évaluation aussi important, et même indispensable. Je suis convaincu que ce dialogue nous permettra de formuler des propositions.

Abstraction faite des fantasmes que peut faire naître la passion qui entoure les agences de notation, il apparaît que la situation de ces entreprises n'est pas saine. Pourquoi? Les agences de notation ne veulent toujours pas admettre que leur statut de simple donneur d'avis a changé. L'impact de leurs décisions sur les marchés est pourtant énorme. Et leurs erreurs, lorsqu'elles se produisent, ont des conséquences considérables.

Malheureusement, la liste de ces erreurs tend à s'allonger. Un des fiascos les plus retentissants en matière de notation a résidé dans l'incapacité des agences à prévoir la faillite de Lehman Brothers. Rappelons-nous que, quelques jours avant sa faillite, le 15 septembre 2008, Lehman Brothers, cinquième banque d'affaires américaine, était notée en catégorie « investissement » par les trois grandes agences de notation. Souvenons-nous également des *subprimes*, d'abord cotées unanimement triple A avant d'être considérées comme des *junk bonds* quelques mois plus tard, et entraînant alors une catastrophe économique et sociale aux États-Unis ainsi qu'un très fort traumatisme dans les banques de très nombreux pays.

N'oublions pas non plus l'incapacité des agences à détecter les fraudes chez Enron ou Parmalat. Standard & Poor's a d'ailleurs été condamnée en Italie pour ses erreurs dans l'affaire Parmalat.

De semblables dysfonctionnements ont été constatés pour les notations des dettes souveraines. S'agissant de la Grèce, par exemple, les agences ont péché par excès d'optimisme, et même par aveuglement, pendant les années 2000, ce qui les a contraintes, une fois la crise déclarée, à dégrader brutalement leurs notations, avec pour conséquence une nouvelle aggravation des difficultés du pays.

Enfin, le scandale des emprunts structurés, avec de fortes collusions entre les agences de notation et les banques qui confectionnaient et proposaient ces produits, a souligné la nécessité d'une forte évolution de la réglementation publique.

Dès lors que les notes ne sont plus de simples opinions, qu'elles révèlent le pouvoir majeur des agences de notation sur le marché, que leurs erreurs sont lourdes de conséquences, un vrai régime de responsabilité civile s'avère nécessaire. Pas de pouvoir sans responsabilité!

Comment expliquer que, l'affaire Parmalat mise à part, aucun procès en responsabilité intenté aux agences de notation n'ait abouti à des condamnations, alors même que des fautes étaient avérées? Tout simplement parce que le droit ne le permet pas. Nous avons une amorce de responsabilité en France, mais certaines agences de notation – je pense à Moody's – s'efforcent d'imposer aux émetteurs français, notamment aux collectivités locales, de recourir à des contrats de droit anglais dans une tentative de « délocalisation par le droit ».

Le règlement européen en cours de discussion doit donc absolument conduire à une harmonisation européenne autour d'un vrai régime de responsabilité. C'est un point central, sur lequel nous alertons le Gouvernement. Les principes de ce régime de responsabilité seraient simples. Comme les clauses exonératoires, les clauses limitant le montant des dommages et intérêts doivent être interdites. Et quand un investisseur présente des éléments laissant présumer qu'une agence a

commis une faute, il doit revenir à l'agence d'apporter la preuve contraire. C'est ce que l'on appelle l'inversion de la charge de la preuve.

Pourquoi inverser la charge de la preuve, monsieur le ministre? Tout simplement parce que, désormais, grâce à un suivi systématique de leur processus de notation imposé par la régulation européenne, les agences de notation devraient être en mesure de justifier de la qualité de leur travail, alors que les émetteurs ou investisseurs lésés n'ont, par définition, pas accès aux données internes des agences.

Ce système supposerait que les agences de notation puissent faire face à d'éventuels contentieux, compte tenu du risque de condamnation. Un capital réglementaire minimal devrait donc être fixé par les autorités européennes, avec la souscription d'une assurance « responsabilité civile professionnelle » obligatoire.

La relation entre les émetteurs – ceux qui sont notés – et les agences de notation n'est pas saine non plus. Entreprises et collectivités locales se plaignent de la position dominante des agences. Par exemple, au début de l'année 2012, douze des plus grandes entreprises allemandes ont adressé un courrier à Standard & Poor's, dans lequel elles critiquaient le doublement des tarifs par rapport aux années précédentes.

Les entreprises françaises dénoncent, quant à elles, des distorsions de notation par rapport à leurs concurrentes, notamment américaines, avec en particulier un biais favorable aux normes comptables US GAAP. C'est ainsi qu'EADS a dû faire appel à un conseil en notation pour rétablir sa note, injustement fixée à BBB+, alors que Boeing bénéficiait d'un A+.

Pour assainir la relation entre émetteurs et agences, il faut imposer la transparence des frais payés et autoriser un « droit de réponse » des émetteurs sur leur note.

Les conflits d'intérêts posent également problème. Bien sûr, les conflits d'intérêts liés à la collusion entre banques et agences en matière de produits structurés sont désormais mieux surveillés, mais, dans ce domaine, rien ne changera vraiment si l'on ne change pas le modèle économique lui-même. Pour les produits structurés, nous devons passer à un modèle investisseur-payeur.

Enfin, la situation du marché de la notation est profondément aberrante. Le duopole constitué au niveau mondial par Standard & Poor's et Moody's est à l'origine d'une importante rente de situation. Elle permet à ces entreprises d'imposer aux émetteurs des tarifs extrêmement élevés si on les rapporte au nombre d'heures de travail effectives accomplies par les analystes pour chaque notation. Les barrières à l'entrée du marché de la notation sont difficiles à franchir. Or 64 % des investisseurs que nous avons interrogés demandent plus de concurrence, 25 % déclarant même en souhaiter « beaucoup plus ». Notre rapport suggère que les autorités nationales et européennes de la concurrence aient à vérifier que les trois grandes agences n'abusent pas de leur position dominante.

Nous appelons donc les autorités européennes à construire une stratégie pour faire face au quasi-duopole de Standard & Poor's et Moody's. Cependant, gardons-nous d'idées inopérantes car inefficaces. Ainsi, la stratégie actuelle des autorités européennes, qui consiste à privilégier la concurrence par de « petites agences », n'est pas convaincante dans la mesure où elle repose sur le mythe du renforcement mécanique de la concurrence.

Mme la présidente l'a rappelé, les autorités européennes ont enregistré des « petites agences » en nombre mais, comme il est peu vraisemblable que les émetteurs fassent spontanément appel à ces « petites agences » manquant d'expérience et de personnel qualifié, la Commission européenne propose désormais une mesure qui serait de nature à leur faciliter l'accès au marché : la rotation des agences, sur le modèle de ce qui existe pour les commissaires aux comptes. Cependant, le marché de la notation n'est pas celui du commissariat aux comptes, sur lequel cette pratique, ainsi que celle du co-commissariat, ont été introduites avec succès. En réalité, il y a peu à attendre de ce type de mesure : l'efficacité de la rotation de deux ou trois agences serait illusoire car dérisoire.

De la même manière, la création d'une agence publique européenne est une piste peu susceptible de prospérer dans le contexte actuel. Il est vrai que, sur le plan théorique, dès lors que l'on considère que la notation présente les caractéristiques d'un « bien public », la création d'une agence publique européenne est pleinement justifiée. Moody's a également soutenu la validité de cette idée. On pourrait imaginer le financement d'une agence publique par une taxe affectée, et opter pour une forme juridique appropriée – celle de la fondation – afin d'éviter les conflits d'intérêts.

Cependant, dans le contexte actuel, marqué par la crise de la dette souveraine, la création par les États de ce qui serait considéré comme « leur agence », exprimant donc « leur voix », susciterait un fort soupçon de la part des marchés. En outre, pour jouer un rôle mondial, cette agence devrait obtenir l'accréditation de la SEC, la *Securities and Exchange Commission* américaine.

C'est pourquoi nous proposons dans notre rapport d'autres pistes que la création d'une agence publique.

D'abord, il faut présenter des alternatives aux notations des agences. Certaines banques centrales, à commencer par la Banque de France, mais aussi les banques centrales d'Allemagne, d'Autriche et d'Espagne, ont développé leur propre notation des entreprises. La Banque de France est devenue une réelle agence de notation, car elle note environ 260 000 entreprises françaises. La Banque centrale européenne note les États. Malgré les réticences des banques centrales, il nous semble que la publication de ces notes devrait être envisagée, notamment si, à terme, des PME n'ayant pas nécessairement les moyens de payer leur notation devaient se tourner vers le marché obligataire.

Pourquoi ne pas envisager également que les banques commerciales, qui évaluent elles aussi le risque de crédit de leurs clients, en utilisant des modèles internes, communiquent leurs notes à un organisme public européen, qui serait chargé de les agréer afin de publier un indicateur synthétique ?

Par ailleurs, il n'est pas admissible que l'Europe, première puissance économique du monde, ne puisse faire entendre sa voix singulière et laisse l'univers de la notation aux seules agences américaines.

Nous devons prendre en compte l'impact politique que peuvent avoir des décisions de nature économique. Il est donc indispensable de faire émerger un grand acteur de la notation. Cela permettrait aux émetteurs européens d'être notés par une agence partageant avec eux les mêmes codes et d'éviter ainsi les biais susceptibles d'exister chez les agences d'origine anglo-saxonne.

Nous proposons donc que la Commission européenne lance un appel à projets pour encourager une ou plusieurs initiatives privées tendant à la création d'une nouvelle agence européenne de taille mondiale, comme elle le fait fréquemment dans le domaine de la recherche et du développement.

M. Jean Bizet. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur. Au terme de cet appel à projets, le ou les opérateurs privés européens retenus pourraient bénéficier du label de la Commission et d'un financement dédié au développement d'innovations en matière de méthodologie. Cette proposition est de nature à faire émerger le grand acteur européen de la notation qui nous manque. Notre mission commune d'information le souhaite, car il traduirait une volonté d'intégration économique et financière plus forte.

Monsieur le ministre, ayons à l'esprit cette affirmation de Talleyrand : « Les financiers ne font bien leurs affaires que lorsque l'État les fait mal. » (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Alain Fouché. Belle citation !

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je formulerai tout d'abord quelques observations formelles sur le rapport de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

En tout état de cause, il serait injuste de ne pas reconnaître qu'un travail très important a été accompli dans le cadre de cette mission. Il a abouti à la mise en avant de propositions tout à fait intéressantes.

Évidemment, nous ne pouvons que partager le regret formulé par la mission : le temps passant, les agences de notation ont pris une importance et joué un rôle sans commune mesure avec leurs moyens et leur raison d'être.

Je me permettrai cependant de souligner en cet instant à quel point, dans le monde actuel, l'information économique nécessite autre chose que les approximations produites par des organismes qui ne disposent pas toujours des compétences, de la profondeur de vue et de champ, ni de la légitimité leur permettant d'être considérés comme parfaitement fiables.

Permettez-moi de rappeler, mes chers collègues, quelques éléments relatifs à la réalité de l'action de ces agences de notation.

Trois entités principales existent aujourd'hui dans le petit monde de la finance occidentale, à savoir Moody's, Fitch et Standard & Poor's. Même si Fitch est considérée comme une agence française depuis que Marc Ladreit de Lacharrière en a pris le contrôle, il n'en demeure pas moins que les trois entités ont des intérêts convergents : outre le fait qu'elles disposent parfois d'actionnaires communs, elles sont bien souvent juges et parties sur les marchés financiers.

Pour présenter le rôle des agences de notation, je ferai une comparaison avec le monde du sport. En réalité, c'est un peu comme si l'un des participants à une compétition sportive s'arrogeait le droit de qualifier le jeu de ses compétiteurs et adversaires sans en référer à l'arbitre !

Cette caractéristique constitue, de fait, l'une des limites objectives de l'indépendance et de la qualité du travail des agences de notation financière. J'observe d'ailleurs que leur travail n'a jamais été autant évoqué que depuis l'été 2008, au

moment où les tensions observées sur le segment des *subprimes* nord-américaines ont entraîné la sérieuse crise de confiance systémique du secteur bancaire, dont nous constatons encore aujourd'hui les effets dévastateurs.

Je note à ce propos l'imagination pour le moins limitée des gouvernements européens en réponse à la crise obligataire créée par l'expansion de titres d'État destinés à rétablir la « confiance » dans le fonctionnement du secteur bancaire. Ils ont développé des politiques d'austérité dont l'inefficacité est chaque jour plus probante.

Les politiques menées sont surtout dangereuses pour les équilibres sociaux, les potentiels productifs, la croissance et la transformation positive d'économies, par trop fondées sur le gaspillage des ressources en sociétés où la satisfaction des besoins collectifs irait de pair avec une intelligence nouvelle dans les rapports que nous entretenons avec l'environnement et sur ce que nous risquons de laisser à ceux qui vivront après nous sur notre bonne vieille Terre !

On le sait, dans les années trente, notamment, les agences de notation ont provoqué des tensions particulières dans certains pays – singulièrement en Grèce –, conduisant des nations à connaître des épisodes historiques douloureux, allant très au-delà de l'appréciation négative portée sur telle ou telle dette dite « souveraine ».

Force est de constater qu'aucune de ces observatrices attentives de la situation des marchés financiers n'a été en mesure, en 2008, de nous aviser de ce qui se tramait au travers de la tension du secteur des prêts immobiliers américains, qui touchait l'ensemble du secteur bancaire, notamment parce que, au cours des dernières décennies, l'ingénierie financière a inventé des véhicules toujours plus sophistiqués, dont les échanges obéissent à des algorithmes de plus en plus précis composés de valeurs associées à des supports fort divers. Cela a eu pour conséquence, entre autres, de « contaminer », par simple dissémination systémique, nombre de transactions financières et de créer une méfiance mutuelle entre les banques.

Les agences de notation ont échoué : elles n'ont vu ni la fragilisation de Lehman Brothers ni le degré de la contamination qui risquait d'affecter l'ensemble des acteurs.

C'est pourtant à ce moment-là que nous avons commencé à entendre parler d'elles, ce qui est tout de même pour le moins stupéfiant. Les Français ont ainsi été abreuvés de « triple A » à satiété, comme si cette notation devenait soudain l'alpha et l'oméga de toute politique économique et budgétaire digne de ce nom.

Nous nous posons par conséquent deux questions.

Premièrement, de quels moyens effectifs les agences de notation disposent-elles pour apporter leur « expertise » sur la situation de tel ou tel pays émetteur de dette publique – remarquons qu'il n'existe guère de pays qui n'ait, par-devers lui, une part de dette publique – ou de telle ou telle entreprise, d'importance d'ailleurs fort variable ?

Deuxièmement, la notation d'un pays par une agence de notation donnée a-t-elle la moindre conséquence sur la réalité de la dette publique, singulièrement sur son amortissement, les conditions de financement, les taux d'intérêt ?

Sur le premier point, force est de constater que nous ne pouvons décemment contester aux experts d'avoir fréquenté les meilleurs établissements et écoles de formation économique. Loin de nous l'idée de mettre en cause la qualité de leur formation initiale.

Mais un problème apparaît. De manière générale, les agences de notation confient à deux analystes la mission de donner une valeur objective à la situation d'un pays ; pour ce faire, ils doivent disposer des moyens, des éléments et des informations nécessaires. À qui va-t-on faire croire que l'on peut confier la tâche d'émettre un avis autorisé sur la situation d'un pays à une équipe composée d'un contrôleur senior et d'un contrôleur junior ? On n'accepterait certainement pas une telle situation pour ce qui concerne la gestion d'une entreprise privée de quelque importance !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. C'est sûr !

M. Éric Bocquet. J'en viens à la question de la valeur accordée à la notation des agences par rapport à la situation de tel ou tel pays. À ce propos, souvenons-nous que le maintien du triple A était apparu à la France comme un objectif prioritaire de sa politique budgétaire. Nous pourrions le comprendre, puisque notre pays émet près de 200 milliards d'euros de titres de dette publique par an. Mais nous pouvons aisément rétorquer que certains pays, dont la notation est moins bonne ou dont la dette publique, rapportée au produit intérieur brut, est plus élevée qu'en France, ont une dette publique moins coûteuse, ne serait-ce que parce les taux d'intérêt qui grèvent les émissions obligataires sont moins élevés.

D'ailleurs, la France a fait une expérience intéressante : la notation de la dette publique a perdu le triple A – l'agence Fitch s'est cependant refusée à le retirer à notre pays – au moment même où les plus récentes émissions étaient grevées de taux d'intérêt plus faibles. Mes chers collègues, nous en sommes même arrivés à constater que nous pouvions émettre aujourd'hui des bons du Trésor de court terme assortis d'un taux d'intérêt négatif. Ainsi, le 20 septembre dernier, l'Agence France Trésor a émis des bons à deux ans assortis d'un taux d'intérêt de 0,75 %, après que des bons sur formules ont été émis au mois de juillet à un taux négatif.

Une telle situation a une origine fort simple. La dette publique française est particulièrement bien jugée sur la planète finance et certains investisseurs préfèrent souscrire et sur-souscrire les titres de cette dette pour être certains d'en tirer au moins un petit rendement. Ainsi, cet été, un grand établissement suisse est intervenu pour tirer vers le bas le taux d'intérêt de la dette publique française de court terme.

Pour autant, comme chacun sait, dans un contexte global de dépression et de déflation, un taux d'intérêt, même faiblement positif, est un taux réel encore élevé. Si nos taux d'intérêt sont aujourd'hui moins élevés, c'est parce que certains opérateurs et investisseurs, nonobstant l'avis des agences de notation, se positionnent en fonction des risques présumés encourus à placer leur argent dans tel ou tel pays.

Ces observations ne règlent qu'en partie les questions posées par l'activité des agences de notation. Nous devons désormais consacrer quelques instants à nous demander si nous ne pourrions pas faire tout simplement autrement.

La mission commune d'information a formulé un certain nombre de propositions, celle de confier une bonne part du contrôle de l'activité des agences de notation à la nouvelle Autorité européenne des marchés financiers n'étant pas la moindre.

Selon nous, il ne serait aucunement malvenu, si tant est que la notation des émissions obligataires des États, des entreprises, des collectivités locales ou des organismes sociaux ait un sens et une utilité, de réfléchir à un outil de notation plus directement indépendant des acteurs des marchés financiers.

De ce point de vue, on ne peut oublier que la France est dotée d'un tel outil, puisque la Banque de France dispose, avec sa division « cotations », d'un ensemble d'outils d'évaluation parfaitement éprouvé, dont l'indépendance est tout simplement garantie. Elle évalue aujourd'hui 250 000 entreprises.

Ce fait a deux raisons fort simples : d'une part, la loi de 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, que nous n'avions pas approuvée à l'époque, a indéniablement établi cette caractéristique fondamentale de notre banque centrale, situation très différente de celle des agences de notation, toutes rattachées par des liens capitalistiques à des groupes ou sociétés cotés ; d'autre part, aux termes de leurs statuts, les agents de la Banque de France voient leur indépendance garantie par leur mode de recrutement.

Par conséquent, notre banque centrale, comme probablement celles d'autres pays européens, dispose des hommes, des femmes et des outils les plus adéquats pour mener à bien une démarche neutre et objective de notation des émissions publiques comme privées.

Au moment même où le gouverneur de la Banque de France entend mettre en œuvre un plan de restructuration des activités de son institution conduisant à la disparition de 2 500 postes de travail, cette situation doit nous interpeller et nous amener à exiger qu'une orientation nouvelle et différente soit imprimée à notre institution bancaire centrale. Pour peu que les critères de notation soient nettement moins sujets aux aléas d'une conjoncture boursière et spéculative particulièrement changeante, les conditions générales de financement de l'économie et donc de la croissance et de l'emploi pourraient probablement être différentes.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, telles sont les observations dont nous voulions vous faire part. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC ainsi qu'au banc de la commission.*)

Mme la présidente. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, en préambule de mon exposé, je souhaite féliciter chaleureusement nos collègues Frédérique Espagnac et Aymeri de Montesquiou du travail qu'ils ont effectué au sein de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

Alors que les agences de notation existaient depuis un siècle, ce n'est qu'en 2008, avec la crise des *subprimes*, que l'on a pris conscience de leur réalité. On doit cependant aujourd'hui se demander si elles sont utiles. À cette question, je réponds « oui ! »

Imaginons que je sois un chef d'entreprise ayant besoin d'emprunter. Si je m'adresse au Crédit agricole, je vais forcément trouver un fondé de pouvoir capable d'analyser la santé de ma société, pour savoir si je pourrai rembourser mon emprunt.

En revanche, si je me tourne vers le marché obligataire, ce qui est aussi une possibilité, dont les bailleurs de fonds viennent des États-Unis, du Japon, des pays du Golfe ou de Suisse, les agences de notation sont bien évidemment utiles. Mais sont-elles crédibles ? Je réponds « Non » de façon catégorique, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, leurs analystes font preuve d'un assez grand amateurisme. Ils reconnaissent commettre beaucoup d'erreurs et se laissent même aller à des errements. D'ailleurs, ceux que j'ai pu rencontrer, en tant que membre de la mission, étaient généralement cravatés comme des notaires de province, toujours au garde-à-vous devant leurs chefs. En définitive, ils me faisaient penser à ces plantes de serre, qui ont un très bel aspect, comme chacun sait, mais ne résistent pas à la gelée. Or, en l'occurrence, on aurait plutôt besoin de chênes de plein vent capables de résister aux tempêtes ! (*Sourires.*)

Ensuite, il existe trois agences – je passerai bien entendu sous silence une fantomatique agence bulgare –, qui sont toutes américaines. On peut quelque peu douter de leur objectivité !

Je souscris à la proposition visant à créer une agence européenne. Encore faudra-t-il s'assurer, monsieur le ministre, que celle-ci n'est pas rachetée au bout de quelques mois par une agence américaine.

Même si je présente à cette heure le problème d'une manière quelque peu détachée, j'ai envie de pousser un gros coup de gueule, en citant un cas précis. Car je suis scandalisé, au sens profond du terme : j'ai appris cette après-midi que le Crédit immobilier de France allait disparaître,...

M. Éric Bocquet. Absolument !

M. François Fortassin. ... alors que cet établissement a tellement fait pour ceux qui voulaient accéder à la propriété et ne pouvaient obtenir un prêt de la part d'une autre banque.

Cet organisme possède des fonds propres à hauteur de 2,4 milliards d'euros, somme, qui, vous en conviendrez, mes chers collègues, ne se trouve pas sous le pas d'un cheval.

M. Alain Fouché. Il a aussi une bonne gestion !

M. François Fortassin. Tout à fait, mon cher collègue ! Ses bénéfices ont atteint plus de 70 millions d'euros en 2011 et 37 millions d'euros pour le premier trimestre de 2012. Or, sous prétexte que l'agence américaine Moody's l'a dégradé, il sera amené à disparaître !

M. Éric Bocquet. Très belle illustration !

M. Alain Fouché. Très bien !

M. François Fortassin. C'est littéralement scandaleux !

M. Alain Fouché. Nous sommes d'accord.

M. François Fortassin. Il faut sévèrement sanctionner ces gens pour les errements qu'ils commettent, car, malheureusement, s'ils font partie d'une économie virtuelle, leurs décisions ont des conséquences profondes sur l'économie réelle et la vie des populations.

Monsieur le ministre, sachez que je n'ai rien d'un boutefeu.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur. Ça !

M. François Fortassin. Néanmoins, si vous aviez besoin d'une corde pour en pendre quelques-uns, je vous en achèterais une immédiatement! (*Sourires et applaudissements sur l'ensemble des travées.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Leila Aïchi.

Mme Leila Aïchi. Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente de la mission commune d'information, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la crise financière et la récession induite que traverse le monde depuis l'effondrement des *subprimes* sur le marché américain, intervenu en juillet 2007, ne cesse de défrayer l'actualité économique et sociale, tandis qu'une rémission ne se dessine toujours pas à l'horizon.

Ce contexte, d'une gravité exceptionnelle, a mis en lumière auprès du grand public le rôle des agences de notation, suscitant une psychose collective liée à la perte du fameux « triple A ». Ces institutions privées, dont la mission principale consiste à évaluer le risque de crédit, c'est-à-dire le risque de défaut d'un émetteur sur ses dettes financières, apparaissent comme des acteurs incontournables, à défaut d'être légitimes.

On estime aujourd'hui qu'il existe environ 130 agences de notation financière dans le monde, mais nous avons affaire en vérité à un secteur très largement oligopolistique. Pour preuve, Standard & Poor's et Moody's contrôlent à elles seules environ 80 % du marché; Fitch en possède, quant à elle, 15 %. L'agence chinoise Dagong est encore bien trop faible pour les concurrencer.

Ces organismes privés sont tous situés aux États-Unis, à New York. Par conséquent, ils portent une conception occidentale, et plus encore anglo-saxonne, de l'économie.

L'Europe continentale, dont l'histoire économique s'est davantage illustrée par un développement manufacturier que par l'essor d'une industrie financière, ne possède, à ce stade, aucun acteur équivalent. Les projets du français Coface ou de l'allemand Roland Berger n'ont pas abouti, tendant à souligner l'existence de réels blocages et à accentuer un sentiment « d'entre soi », fort commode pour les bénéficiaires.

D'où la question de la légitimité de ces agences, eu égard aux responsabilités qu'elles font peser sur le monde et aux conséquences directes et souvent dramatiques qu'elles ont sur l'économie réelle.

Cette omnipotence reste un défi majeur, surtout lorsque la méthodologie adoptée pose problème. Plus grave encore, le fonctionnement de ces agences est loin de faire l'unanimité. Néanmoins, c'est surtout pour ce qui concerne leur crédibilité qu'il nous faut bâtir un contrôle démocratique.

J'évoquerai donc, tout d'abord, la méthodologie des agences. Les grilles de notation de ces dernières, par exemple, font très largement débat. En effet, si les États-Unis, le Japon et la France ont perdu le triple A, ces États continuent à emprunter à des taux relativement bas sur les marchés. De même, l'Allemagne, meilleur élève économique de la zone euro, est placée sous surveillance.

Il apparaît donc qu'une vision anglo-saxonne de la finance est trop privilégiée par des acteurs dont la légitimité est assez discutable.

Dans cette perspective, le développement des CDS, les contrats d'assurance sur les titres souverains, a accentué le rôle trouble et néfaste joué par le système de notation.

Le CDS est un produit financier dérivé qui n'est soumis à aucun contrôle public. Inventé en pleine période de dérégulation, il doit permettre au détenteur d'une créance de se faire indemniser par le vendeur de CDS au cas où l'émetteur d'une obligation, c'est-à-dire l'emprunteur, fait défaut, qu'il s'agisse d'un pouvoir public ou d'une institution privée. On comprend dès lors que la dégradation des notes, qui mine la dette souveraine des États, joue en faveur des spéculateurs.

Enfin, l'indépendance des agences est fortement compromise par le système dit « émetteur-payeur ».

Initialement, les personnes souhaitant obtenir la notation d'un investissement étaient généralement celles qui payaient cette dernière. On parlait alors d'un modèle « investisseur-payeur ». En 2011, seulement 10 % du chiffre d'affaires des agences de notation provenait des détenteurs de fonds qui voulaient connaître la validité, le risque et la rentabilité potentielle de tel ou tel investissement, placement ou avance de fonds. Progressivement, les agences de notation ont commencé à facturer les émetteurs pour l'obtention de leur propre notation, d'où des risques très forts de conflits d'intérêts.

On se souvient que le groupe Vivendi Universal a fait faillite deux semaines après avoir été estampillé « AAA ». En 2008, la banque d'investissement Lehman Brothers bénéficiait encore de cette même notation à la veille de son effondrement. Un tel fonctionnement ne peut être accepté si l'on veut refonder sur des bases durables une économie saine, qui aura à cœur de replacer l'homme au centre de sa raison d'être.

J'en viens maintenant au fonctionnement des établissements. L'opacité relative de ces derniers est loin de faire l'unanimité parmi les acteurs économiques. Les politiques tarifaires pratiquées illustrent ce phénomène.

Ainsi, au mois d'août 2012, la fédération allemande du secteur bancaire a envoyé une missive à la plus grande agence, Standard & Poor's, pour lui faire connaître son désaccord sur le sujet. Ce geste intervenait quelques mois seulement après la grogne de grandes entreprises d'outre-Rhin, comme Lufthansa, Volkswagen et Siemens. « Dans beaucoup de cas, les nouvelles factures des services de notation de Standard & Poor's sont en considérable augmentation par rapport aux années précédentes », incrimine cette lettre. Les banques allemandes concernées n'ont pas pu constater que ces hausses de prix étaient le résultat de services de meilleure qualité.

L'organisation, qui rassemble les fédérations des banques publiques, privées, mutualistes et des caisses d'épargne, veut plus de transparence sur les prix. Elle a également alerté le superviseur européen du secteur bancaire, chargé aussi des agences de notation: « Ces critiques ne visent pas que Standard & Poor's mais aussi les autres grandes agences de notation financière qui sont en situation d'oligopole. » Cet exemple illustre parfaitement les graves défaillances du système actuel, dont nous ne sommes pas en mesure de maîtriser la dynamique infernale et incontrôlable.

Enfin, j'en viens à la crédibilité de ces organismes privés, qui, je vous le rappelle, mes chers collègues, alors même qu'ils ne disposent d'aucun contre-pouvoir, se prononcent sur des pans entiers de l'économie, publics ou privés.

Il faut bien comprendre que la perte d'un ou de plusieurs crans de la notation a potentiellement des conséquences désastreuses sur l'emploi. En somme, un petit nombre d'« experts » mus par la cupidité dispose, indirectement, de la vie de millions de travailleurs, sans réel contrôle démocratique.

Cette situation reste dangereuse, dans la mesure où l'on veut éviter de susciter une nouvelle crise systémique à l'échelle planétaire. Il faut donc que l'Europe se dote de ses propres instruments de contrôle, efficaces, crédibles et légitimes.

À ce titre, il faut renforcer les trois nouvelles autorités de supervision européennes instaurées pour constituer le Système européen de surveillance financière : l'Autorité européenne des marchés financiers ; l'Autorité bancaire européenne ; l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

La mise en place d'outils réellement légitimes et transparents à l'échelle du continent est encouragée par les écologistes, dans la mesure où ces instruments mènent à un approfondissement de l'intégration européenne.

Pour conclure, monsieur le ministre, nous disons oui au contrôle démocratique, oui à l'Europe, oui au TSCG ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Pierre Moscovici, ministre. Bravo !

M. Jean Bizet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente de la mission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, en tant que vice-présidente de la mission, j'ai activement participé à ses travaux d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation. Je me suis même passionnée pour ces sujets.

Je veux d'ailleurs de nouveau féliciter la présidente et le rapporteur de l'important et agréable travail collégial qui a été réalisé pendant quatre mois et a abouti à un rapport très consensuel, adopté à l'unanimité des membres de la mission. À ce stade, je veux le dire, je souscris au diagnostic et aux propositions formulées, et cela sans aucune réserve.

Je me félicite d'avoir œuvré plus particulièrement en faveur de l'adoption de deux propositions : tout d'abord, l'obligation pour les agences de respecter un calendrier de publication des notes souveraines à date fixe, afin d'éviter la volatilité des notations et les interactions à chaud avec les marchés et d'atténuer les interfaces des notes avec les échéances démocratiques des États ; ensuite, l'obligation de souscrire une assurance civile professionnelle pour permettre aux agences de faire face à leurs responsabilités.

Cela étant rappelé, je voudrais vous faire part d'une analyse plus personnelle de ce dossier et vous faire partager mes convictions, en examinant successivement l'influence des agences, que je qualifierai de démesurée, leur responsabilité, notamment dans la crise, et les moyens de les recadrer, pour qu'elles occupent la place qui doit être la leur.

J'évoquerai donc, tout d'abord, l'influence démesurée des agences et leur responsabilité, en particulier dans la crise.

Tout le monde le sait, avec la mondialisation de la finance, le poids et les profits des agences se sont accrus de façon spectaculaire. En quarante ans, nous avons assisté à des boule-

versements importants dans la sphère financière, notamment la libéralisation des mouvements de capitaux, l'accroissement rapide des besoins de financement des États et le développement de la titrisation.

La notation financière s'est imposée comme une réalité incontournable dans l'évaluation du risque crédit et dans le fonctionnement même des marchés financiers, avec, je le répète après d'autres, une situation oligopolistique de trois agences. Celles-ci, toutes de philosophie anglo-saxonne, concentrent plus de 90 % des parts de marché, avec un modèle économique fondé sur le principe de l'émetteur-payeur, qui leur donne un rôle de quasi-régulateur. Car c'est là, me semble-t-il, le fond du problème.

La mission que nous avons conduite a mis en lumière les faiblesses de ces agences, et donc les limites de la notation financière, pointant l'opacité des méthodologies et des processus de notation, leur manque d'anticipation, leurs insuffisances en matière de réactivité, leur légèreté parfois, leurs erreurs, je dirais même leur aveuglement, voire leur incompétence.

Je ne pense pas que les agences de notation soient responsables de la crise financière. Toutefois, celle-ci a incontestablement révélé les insuffisances de leurs méthodes et de leurs objectifs. On peut même dire que leur rôle a souvent amplifié et légitimé les crises spéculatives, car, disons-le, elles ont favorisé la spéculation.

Depuis le début de la crise de l'endettement public, on peut tout particulièrement observer les effets amplificateurs des décisions qu'elles ont prises. On parle même de « procyclicité ». Chaque fois qu'une agence signifie un risque d'insolvabilité, elle justifie *a posteriori* une position spéculative. Or, nous le savons, en économie, les prophéties auto-réalisatrices caractérisent les marchés financiers.

Les agences considèrent, quant à elles, qu'elles ne font qu'émettre une simple opinion, qui n'est assimilable ni à une recommandation d'investissement, ni à un conseil, ni à un audit, ni encore à une certification.

Toutefois, leur influence est considérable, car la puissance publique elle-même leur a conféré un statut d'auxiliaire du service public. Les notations qu'elles distribuent servent de référence à toutes les institutions internationales. Les normes de Bâle III et la directive Solvabilité II y font notamment référence.

Avec les trois lettres A, B et C, les agences font trembler la planète finance tout entière. Or une erreur d'appréciation peut contribuer à déstabiliser l'économie d'une région du monde. Les intérêts supérieurs d'une nation peuvent être mis en jeu et le pouvoir politique ne peut donc, selon moi, se désintéresser de cette question. Il doit tout entreprendre pour sauvegarder les intérêts fondamentaux du pays.

C'est la raison pour laquelle il faut recadrer la notation financière et la remettre à la place qui doit être la sienne, en redonnant aux agences leur véritable caractère de prestataire de services et non pas d'organisme habilité à certifier les notes.

Comment y parvenir ?

Le pouvoir actuel des agences de notation n'est pas sain – j'avais écrit ce terme dans mon discours avant même que le rapporteur ne le prononce à la tribune ! (*Sourires.*) – ; il est

même déraisonnable pour ce qui concerne la notation des dettes souveraines, d'autant que les pays comme le nôtre ne sont, la plupart du temps, ni demandeurs ni sollicités.

Cher collègue François Fortassin, je partage votre coup de colère, bien ciblé. Vos propos sur la notation des établissements bancaires se rapportent à la dette souveraine et non à la dette privée, car il existe véritablement une corrélation dans la manière de noter les États et les établissements bancaires. Pourtant, on ne peut pas tout mettre dans le même panier ! Il n'est pas possible de noter de la même façon les produits structurés, le *corporate*, les entreprises et le souverain.

Il faut donc que les agences retrouvent leur véritable caractère de prestataire de services. Pour ce faire, il convient de mettre fin au principe de l'émetteur-payeur, qui a brisé tout le système, et revenir à celui de l'investisseur-payeur. Si vous êtes dans une relation de conseil à l'investisseur, vous agissez en tant que prestataire de services, ce qui évite toute ambiguïté. Du reste, cela aura des conséquences positives sur la question complexe du régime de responsabilité des agences, car on déplore malheureusement aujourd'hui une absence de relations contractuelles entre ces dernières et les investisseurs.

Il faut d'ailleurs noter, comme l'a d'ailleurs fait M. le rapporteur, que le modèle de l'investisseur abonné payeur existe ; mais il n'est le fait que des très petites agences de notation. Il est très clair que le paiement de la notation par les entités notées est une source potentielle de conflits d'intérêts entre émetteurs et agences de notation. Ce n'est pas raisonnable ! Et que l'on ne me dise pas que c'est une histoire de photocopies ! Les agences de notation savaient parfaitement ce qu'elles faisaient en passant du système de l'investisseur-payeur à celui de l'émetteur-payeur.

Quant à la question de la légitimité des agences de notation de noter la dette souveraine, à mes yeux primordiale, elle ne se pose que depuis 2009. La place croissante des facteurs politiques dans l'analyse des agences est tout simplement insupportable. On ne peut pas laisser faire cela !

La notation de la dette souveraine doit obéir à des critères qui diffèrent, pour partie, de ceux qui sont retenus pour la notation de la dette privée. En effet, les États ont la possibilité de lever l'impôt et d'émettre de la monnaie, ce qui fait d'eux, *a priori*, des débiteurs beaucoup plus sûrs que les débiteurs privés. Toutefois, il faut aussi reconnaître que les créanciers ont peu de voies de recours si un État décide de ne plus rembourser sa dette.

La notation doit donc prendre en compte non seulement la capacité financière d'un État à rembourser ses dettes, mais aussi sa détermination à le faire, notamment dans l'hypothèse où un contexte de crise économique rendrait le service de la dette plus difficile à assumer.

La notation doit tenir compte de critères économiques et financiers – tout le monde le comprend –, mais aussi – et c'est là où c'est grave ! – de données politiques et institutionnelles. La croissance stable et régulière, l'évolution des déficits publics et de la dette publique, tout comme la politique monétaire ou la balance des paiements, sont également des données essentielles qu'il faut prendre en considération.

De par la complexité de ces données, leur spécificité, la nécessité de disposer non seulement d'une analyse quantitative, mais aussi d'une appréciation très largement qualitative avant de pouvoir attribuer une note, la méthodologie des

agences pour la notation de la dette souveraine ne peut se satisfaire de la grille de notation retenue pour les produits structurés ou le *corporate*.

Je rappelle que, dans la quasi-totalité des cas, les grands États, dont la France, ne demandent pas la notation. Il s'agit donc de notations non sollicitées.

J'ajoute que le défaut d'un État est très rare et ambigu, car, disons-le clairement, un État n'a pas à rembourser ses dettes ; il les renouvelle dans le temps, ce qui est complètement différent.

La soutenabilité intrinsèque de la dette s'évalue sur un horizon à très long terme et dépend de caractéristiques entièrement politiques. La méthode de validation statistique appliquée aujourd'hui aux notations des entreprises est ici inutilisable.

Les agences se contentent donc de définir des critères subjectifs et hétéroclites, qui ont peu évolué face à la crise de liquidité que nous connaissons. La notation souveraine devient un processus entièrement procyclique et autoréalisateur. Le même phénomène se produit pour les banques, puisque les agences relient étroitement la notation bancaire à la notation souveraine. À cet égard, les propos tenus par mon collègue François Fortassin à propos du Crédit immobilier de France sont tout à fait importants.

Pour ma part, je le répète, je considère que les agences n'ont aucune légitimité scientifique dans la notation souveraine. Eu égard à la charge de travail que cela implique, elles n'ont pas davantage les moyens suffisants pour aller dans ce sens. On sait comment cela se passe ! Deux personnes ne peuvent pas décider, dans un aéroport, par conférence téléphonique, de la note de la France. C'est absolument inacceptable !

M. Éric Bocquet. Tout à fait !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Pour ma part, je me battrais constamment contre de tels procédés !

Si l'expertise des agences de notation est indéniable en matière de notation des entreprises – j'en conviens, même si, en fin de compte, tout se régule tout seul ! –, il en va autrement pour la notation souveraine, qui n'est en rien comparable.

La notation souveraine ne saurait relever d'une simple opinion : il faut plutôt procéder à une évaluation des finances publiques spécifique et adaptée, en considérant la structure d'un budget public, en distinguant les dépenses productives et improductives et en évaluant l'efficacité économique des différentes structures fiscales. Je le redis, ce travail ne relève pas du tout des compétences des agences de notation actuelles. La notation en direction des marchés peut être un sous-produit de la programmation à moyen terme des finances publiques. Une telle mission a un caractère public et ne peut être considérée comme une simple opinion parmi d'autres.

Pourtant, les trois grandes agences de notation de culture anglo-saxonne se sont arrogé le droit de juger les États, particulièrement les États européens. Mes chers collègues, soyons très vigilants. Ils notent les vingt-sept États membres de l'Union européenne, alors qu'ils ne délivrent qu'une seule note aux États-Unis ! Pourtant, nous connaissons parfaitement les difficultés que traverse la Californie. Soyons donc très attentifs, car nous sommes beaucoup plus fragiles que les autres sur ces questions. Cette affaire est très grave.

En outre, ne perdons pas de vue le fait qu'il y a évidemment derrière tout cela le financement de l'économie. Or le financement à long terme par les banques est de plus en plus difficile. Pour ma part, je le dis clairement, je souhaite une montée en puissance de la Banque centrale européenne.

Aussi suis-je tentée de vous poser, monsieur le ministre – n'y voyez là aucune malice de ma part! (*Sourires.*) –, une question simple : le changement de majorité qui vient d'intervenir remet-il en question l'action publique de vos prédécesseurs dans ce domaine ? Il s'agit véritablement d'un problème-clé, très récent, qui exige une prise de position très forte. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Yannick Botrel.

M. Yannick Botrel. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est un débat aussi opportun qu'important qui nous réunit aujourd'hui. On ne peut que saluer le travail de grande qualité réalisé par la mission commune d'information sur un sujet qui, pour le moins, fait désormais écho dans l'opinion publique.

La crise financière qui affecte le monde depuis plusieurs années déjà et n'en finit pas d'affaiblir l'économie, singulièrement aujourd'hui celle des pays de la zone euro, a mis à jour les failles de nos systèmes financiers et l'interdépendance de ceux-ci : c'est la rançon d'un monde rétréci en termes d'échanges de biens et de capitaux.

Au nombre des facteurs aggravants, il y a notre dépendance aux agences de notation, qui évaluent le risque de crédit des émetteurs et dont la fonction tient désormais lieu d'oracle des temps présents que nul, semble-t-il, n'a le pouvoir de contrecarrer.

Jusqu'à une époque récente, le grand public avait peu entendu parler – voire sans doute jamais ! – de ces agences aux noms plutôt sympathiques et gentiment anglo-saxons, comme ceux des marques de luxe.

C'est l'année dernière, singulièrement au moment où on a annoncé la dégradation de la note de la France par l'une d'entre elles – le désormais fameux triple A a été ramené à un double A – que les médias ont abordé la question du rôle des agences de notation et de leur influence sur la vie des entreprises et des pays.

D'abord, je veux souligner le rôle de ces agences : elles notent comme des superviseurs omnipotents non seulement les entreprises, mais aussi les collectivités, et rien de moins que les États eux-mêmes.

Dans une économie globale, mondialisée, où les États se financent de plus en plus comme les grandes entreprises, où le modèle de financement par les banques glisse de plus en plus vers un financement par les marchés, cela n'a au fond rien de surprenant.

Dans la zone euro, l'encours obligataire des entreprises a triplé depuis quatorze ans et la dette de l'État français est aujourd'hui exclusivement émise sur les marchés.

La mondialisation financière a donc conforté la position des agences de notation, qui donnent l'illusion de procéder à une analyse scientifique à partir d'un standard d'évaluation prétendument compris et accepté par tous.

Cela donne un pouvoir exorbitant à quelques agences, qui influent ainsi sur l'économie mondiale, avec tous les risques que cela comporte.

Il est par exemple frappant de constater que, lorsqu'une entreprise ou un État est mal noté, les difficultés s'enchaînent ; elles peuvent lui être fatales. La mauvaise note est non plus alors un simple avertissement de nature à inciter à la vigilance, mais le début d'un cercle vicieux, qui peut aggraver une situation passagèrement difficile. C'est là une responsabilité colossale, presque un pouvoir mortifère, d'autant qu'une agence n'est pas infaillible.

Le constat dressé est même accablant à plusieurs égards.

En tout premier lieu, si l'on se réfère à la période récente, l'efficacité des agences de notation ne paraît pas prouvée sur bien des sujets importants. Qu'on en juge par quelques exemples.

Aucune agence n'a lancé d'alerte sur les risques relatifs à la titrisation à outrance, qui a débouché sur la crise des *subprimes* et a déclenché une crise financière mondiale.

Plus près de nous, une erreur technique d'appréciation, en novembre 2011, de Standard & Poor's a eu une répercussion instantanée sur le taux de base supporté par la France et a conduit à creuser, en notre défaveur, l'écart avec l'Allemagne.

De plus, aucune agence n'a détecté les dérives de la banque Lehman Brothers, alors que, *a contrario*, des entreprises ont pu voir leur notation dégradée sans raison véritablement sérieuse, ce qui a limité leur capacité d'emprunter et a donc eu de lourdes conséquences pour elles-mêmes et leurs salariés. Et tout cela sans que les agences de notation puissent véritablement être mises en cause, c'est-à-dire sans qu'elles courent aucun risque majeur en termes de responsabilité civile.

Mieux encore, selon le rapport de la mission commune d'information, Moody's entend échapper à tout risque d'incrimination, en profitant du défaut d'harmonisation en Europe pour contractualiser avec ses clients selon le droit britannique, qui lui est plus favorable sur ce point.

Ensuite, on peut légitimement s'interroger sur l'indépendance des agences de notation en toutes circonstances : la composition du capital de Moody's et de Standard & Poor's n'étant pas, selon le rapport, « connue avec exactitude », qui peut garantir que les analyses échappent toujours à un éventuel conflit d'intérêts ?

La question se pose d'autant plus que ni les méthodes ni le contenu des notations de crédit, qui varient d'ailleurs d'une agence de notation à l'autre, ne sont précisément connus. Sans compter qu'un élément subjectif « non quantifiable », selon les termes du rapport, peut entraîner une dégradation de note. Convenons qu'en matière de transparence et de rigueur, il y a matière à progrès...

Ainsi, l'activité de notation échappe à tout contrôle sérieux, puisque les régulateurs publics n'ont volontairement pas de moyens d'ingérence pour examiner les méthodes utilisées.

Depuis le début de la crise financière, les États, obéissant en cela aux accords de Bâle, ont paradoxalement conforté la place des agences de notation en officialisant leur mission. Ils ont en effet accepté que les notes qu'elles attribuent soient imposées par la réglementation financière.

De la sorte, faute d'autres moyens disponibles, la référence aux agences se maintient et se renforce, en dépit parfois de la « faible valeur ajoutée des commentaires » qu'elles émettent, pour reprendre le jugement émis par l'Agence France Trésor s'agissant du cas particulier de notre pays.

C'est précisément de cette toute-puissance des agences de notation et de l'hégémonie de quelques-unes sur l'ensemble du marché qu'il faut parvenir à se défaire.

Le recours répété et quasi systématique à ces agences depuis la crise américaine de 1929 jusqu'à la crise actuelle de la zone euro les a transformées, elles qui auraient dû rester consultatives et remplir une fonction de prestataire de services, en véritables lieux de pouvoir exerçant une influence sur les marchés et la capacité d'emprunt des États.

On sait bien qu'il est très difficile de s'affranchir d'un système une fois qu'il est installé et, d'une certaine façon, institutionnalisé. Cependant, le rapport très intéressant et très complet de la mission commune d'information, qui constitue le point de départ de notre débat, démontre que des propositions sont possibles. Quelles sont donc les alternatives ?

Si, *a priori*, la voie d'une évaluation interne pouvait présenter l'avantage d'être plus précise et plus adaptée à chaque cas particulier, elle n'est pas sans poser elle aussi des problèmes de moyens et d'harmonisation.

Dans ces conditions, deux pistes de réflexion paraissent réalistes à court terme.

D'une part, il convient d'explorer les moyens pouvant conduire à mettre fin à l'hégémonie des trois agences de notation les plus puissantes : Standard & Poor's, Moody's et Fitch, qui détiennent à elles seules 95 % des parts du marché mondial.

D'autre part, il importe de neutraliser les effets mécaniques des notations sur les décisions des régulateurs et des investisseurs.

Face à la domination des trois grandes agences américaines, l'Europe serait avisée de se doter rapidement de sa propre agence de notation financière. À bien des égards, elle reste encore trop dépendante, à la remorque des États-Unis.

Par ailleurs, une convergence réglementaire entre les deux continents, sous l'impulsion du G20, permettrait à l'Autorité européenne des marchés financiers de jouer pleinement son rôle.

J'ajoute que des régulateurs légitimes, comme, dans notre pays, la Banque de France, devraient pouvoir investir davantage leur fonction d'expertise.

Nous soutenons donc la position du Gouvernement, qui défend actuellement la création d'une agence publique européenne de notation de crédit. D'ailleurs, cette proposition a déjà été formulée par le Parlement européen dans sa résolution du 8 juin 2011.

La diversification des sources, donc des notes, limiterait les risques d'erreur et permettrait de dégager la note la plus juste.

En outre, supprimer le caractère systématiquement obligatoire du recours à une agence de notation laisserait aux agences leur statut d'organe consultatif et aux émetteurs leur libre arbitre.

Par ailleurs, la réglementation de la profession et son assainissement par l'amélioration de la transparence et la limitation des conflits d'intérêts entre agences et actionnaires constitue un objectif important.

Enfin, comme le préconise judicieusement le rapport de la mission commune d'information, un lien doit être tissé entre les agences de notation et les organes démocratiques comme les commissions des finances des assemblées parlementaires.

En effet, il est impensable que la dette souveraine d'un État soit appréciée uniquement par des organismes extérieurs tels que les agences de notation, sans que la représentation nationale ait son mot à dire.

Nous pourrions avantageusement tirer profit d'un autre rapport intéressant : celui de l'eurodéputé Leonardo Domenici, membre du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen.

Ce rapport a fait l'objet, la semaine dernière, d'un vote favorable de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, qui veut que des règles plus strictes soient désormais imposées aux agences de notation.

Pendant la réunion au cours de laquelle la commission des affaires économiques et monétaires a adopté son rapport, Leonardo Domenici a déclaré que « la crise de la dette de la zone euro a montré que les agences de notation avaient acquis trop d'influence sur les marchés financiers, au point d'être capables d'interférer avec l'agenda politique des pays », de sorte que « nous devons restaurer un équilibre en la matière. »

Il a rappelé que « les agences de notation doivent apporter un service d'information aux investisseurs et consommateurs » et que « nous ne leur demandons pas d'opinions politiques ».

Il a ajouté que, « dans cette optique, leur travail doit respecter des règles de qualité et de transparence et devrait aussi être soumis à un système de responsabilisation. » C'est bien le moins !

La commission *ad hoc* a renforcé, dans ses propositions, les dispositions restrictives concernant les notations des dettes souveraines et les conflits d'intérêts entre agences et entités notées.

La France doit bien entendu agir en complémentarité avec l'Europe et soutenir cette démarche. On doit donc se féliciter de ce que notre gouvernement soutienne la mise en place de l'agence publique dont j'ai parlé il y a un instant.

Mes chers collègues, nous devons approuver les préconisations contenues dans le rapport de la mission commune d'information.

Il est essentiel de diversifier et de responsabiliser les agences de notation, afin de permettre aux États de recouvrer une part de leur indépendance vis-à-vis de celles-ci.

Il s'agit, en somme, de relativiser le rôle de ces agences et de limiter les conséquences de leurs avis, souvent excessives et parfois désastreuses dans la crise que nous traversons.

Sans exagérer nullement, il s'agit de restaurer la primauté de l'expression démocratique des peuples sur le pouvoir exorbitant qu'un petit nombre détient aujourd'hui sur l'économie et les gouvernements ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente de la mission commune d'information, monsieur le rapporteur, sans faire preuve

d'une grande originalité, car beaucoup a déjà été dit, je vous présenterai ce que sont, à mes yeux, les enjeux liés au problème des agences de notation.

D'abord, je suis très heureux que cette mission commune d'information ait pu voir le jour, à la suite de l'adoption d'une proposition déposée par le groupe de l'Union centriste et républicaine. En effet, la question des agences de notation est importante dans l'état actuel de nos finances et des marchés financiers mondiaux.

Pendant des années, on a ignoré jusqu'à l'existence de ces agences. Que l'on vive à crédit ne posait problème à personne, pas même aux agences de notation. C'était l'insouciance : les déficits s'accumulaient, les dettes aussi, et les notes restaient bonnes, voire excellentes. L'idée qu'un État puisse faire faillite n'effleurait personne.

Pourtant, dans les années trente, la moitié des États américains s'étaient retrouvés en défaut de paiement ; mais on a parfois la mémoire courte.

Évaluer le risque de défaut de paiement des États comme des entreprises ou des établissements bancaires est aujourd'hui devenu un enjeu majeur.

Il faut bien reconnaître que les trois agences qui détiennent le quasi-monopole du marché de la notation n'ont pas brillé par la qualité de leurs prédictions... Les exemples d'erreurs de diagnostic sont légion, d'Enron à Lehman Brothers.

Et quand le mal est avéré, on voit les mêmes agences dégrader brutalement leurs notes, contribuant ainsi à déstabiliser davantage les marchés et, au bout du compte, à aggraver les crises. C'est ainsi que l'emballement de la dette grecque a été le produit de la hausse des taux d'intérêt due à la défiance des investisseurs après 2009.

De même, la dégradation d'une note souveraine conduit à la dégradation en cascade des notes des collectivités territoriales, des banques, des entreprises, bref, de tous les agents financiers liés de près ou de loin à l'État en question, et cela sans analyse des fondamentaux réels de ces institutions.

Les carences des agences de notations actuelles, sur le plan à la fois de l'anticipation et de la mesure, justifient tout à fait que l'on s'empare de cette question.

Les États-Unis, d'ailleurs, l'ont déjà fait : la *Securities and Exchange Commission* a publié un rapport sur le sujet en 2008 et le Sénat américain s'est également penché sur le problème en 2011.

Il ne s'agit pas de souhaiter la disparition des agences de notation. Elles n'étaient pas parfaites avant la crise, elles n'ont pas aujourd'hui tous les défauts de la terre ; il serait déraisonnable de se priver de leurs avis. Ce n'est pas en cassant le thermomètre que l'on guérit le malade !

Ce qui est en jeu, c'est la manière de garantir la qualité des avis émis et de réduire la position de quasi-monopole des trois grandes agences de notation.

Il est légitime d'agir, mais, à mon avis, il convient d'éviter trois écueils.

D'abord, il faut écarter toute suggestion coûteuse comme celle visant à mettre en place une agence publique de notation avec de l'argent public que l'on n'a pas.

De quelle crédibilité, d'ailleurs, une telle agence pourrait-elle bien se prévaloir ? D'entrée de jeu, elle serait en situation de conflit d'intérêts ! Imagine-t-on une agence de notation européenne dégrader la France ou l'Allemagne ?

Ensuite, il convient de ne pas renforcer excessivement l'appareillage juridique, s'agissant notamment de la responsabilité civile.

Chacun sait, en effet, que notre code civil est déjà bien fourni. Sans compter que le recours au contentieux serait souvent sans effet, car les préjudices, dans ce domaine, sont difficiles à évaluer. Privilégier cette voie serait donc faire fausse route.

Enfin, il faut éviter de passer d'un excès à l'autre, ce qui est souvent un défaut français. Je ne crois pas qu'il faille passer de l'absence totale de contrôle à un contrôle absolu et sans défaut. Nous connaissons tous la belle formule : qui trop embrasse mal étreint !

Pour ma part, si je me réfère aux propositions contenues dans le rapport, je considère qu'il faut nous concentrer uniquement sur certaines d'entre elles.

Le problème du marché de la notation tient à sa concentration et à sa position stratégique dans l'évolution des valeurs financières. C'est le cœur du problème, et c'est donc sur ce point qu'il faut agir.

Nous devons ramener la notation à sa juste place : celle d'un avis, d'une opinion, et pas d'une parole d'évangile ou d'une vérité révélée.

Pour nous désintoxiquer de notre addiction à la notation financière, concentrons-nous, mes chers collègues, sur quelques solutions de bon sens, réalistes et pragmatiques.

Nous pourrions nous inspirer utilement non seulement des propositions de l'excellent rapport de la mission commune d'information, mais aussi de celles qui ont été présentées dans le rapport publié en juillet 2012 par l'institut Montaigne, lequel comporte trois idées-clés.

D'abord, il convient de mettre fin à la situation de rente des trois grands acteurs et de favoriser la libre concurrence.

Ensuite, il faut réglementer l'activité des agences de notation en exigeant plus de transparence.

Enfin, il importe d'instaurer un véritable principe de responsabilité pour les principaux acteurs du marché, c'est-à-dire les agences, les investisseurs et les régulateurs.

Pour se désintoxiquer des agences de notation, demandons aux régulateurs de supprimer, chaque fois que cela est possible, l'obligation d'avoir recours à elles.

Obligeons l'Autorité européenne des marchés financiers à procéder, d'ici au 31 décembre 2013, au retrait des références aux notations dans les réglementations financières.

Pourquoi ne pas favoriser aussi une concurrence plus forte ? Je suis d'accord avec ceux qui souhaitent le lancement d'un appel à projets au niveau européen pour encourager la création d'une agence européenne de notation.

L'arrivée sur le marché de ce nouvel acteur permettrait notamment d'éviter le biais favorable aux normes comptables américaines, qui conduit aujourd'hui à une distorsion de concurrence injustifiée entre les entreprises françaises et leurs concurrentes d'outre-Atlantique.

Encourageons une réglementation européenne qui garantisse la transparence des méthodes employées et des moyens humains utilisés, tant en qualité qu'en quantité. Nous savons en effet qu'il y a souvent un sous-effectif chronique au sein des agences de notation.

La transparence doit concerner aussi l'actionnariat des agences, afin de prévenir tout conflit d'intérêts.

Comme le suggère l'institut Montaigne, les infractions relevées pour non-respect de ces règles pourraient faire l'objet d'une publicité large dans les organes de la presse économique de chaque pays où l'agence est présente, aux frais de celle-ci.

Comme il a été dit, pour rompre avec les collusions d'intérêts possibles, passer progressivement d'un modèle émetteur-payeur à un modèle investisseur-payeur semble constituer une très bonne piste.

Une autre piste consiste à « réinternaliser » l'évaluation des risques au sein des grands établissements de crédit et des compagnies d'assurance, avec des systèmes de *scoring* fondés sur des modèles robustes, indépendants et sérieux. Ces organismes devront se pencher sur les risques de crédit, bien sûr, mais aussi sur les liquidités, le change et les contreparties.

Encourageons des alternatives crédibles de notation au sein de ces établissements pour éviter un recours systématique et unique aux notes des agences.

Par ailleurs, il faudra instaurer une plateforme de notation. Au sein de l'Autorité européenne des marchés financiers, l'AEMF, on pourrait compiler, agréger, voire comparer les informations relatives aux émetteurs de dettes émises par les diverses agences. Cette plateforme offrirait aux émetteurs et aux investisseurs une vue d'ensemble des diverses actions engagées par les diverses agences enregistrées. On pourrait même comparer les notes des agences ainsi que leurs performances.

Enfin, exiger des agences qu'elles fixent à l'avance un calendrier des notations indépendant de la conjoncture paraît aussi une bonne mesure politique pour éviter les interférences avec les campagnes électorales et les moments-clés, comme ceux que nous avons connus récemment, de la vie d'un pays.

Ainsi, de façon pragmatique et réaliste, nous aurions fait un pas vers une réglementation saine d'un secteur dont nous ne pouvons malheureusement pas nous passer. (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP.* – M. François Fortassin *applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi de saluer, à mon tour, l'excellent travail mené tant par le rapporteur que la présidente de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation. Ce travail a permis, à la faveur d'un large consensus politique, l'adoption à l'unanimité d'un rapport. Je me félicite également de ce que nous puissions aujourd'hui avoir ce débat en séance publique : cela atteste de l'intérêt que le Sénat porte à cette question d'autant plus essentielle que les États entretiennent avec les agences de notation des relations à la fois complexes et ambiguës.

Depuis la crise des *subprimes*, les limites des agences ont été pointées du doigt. La question du conflit d'intérêts est réapparue. Les agences manqueraient d'objectivité, car les

émetteurs qu'elles notent les rémunèrent. Elles sont souvent apparues comme favorisant l'instabilité des marchés, voire jouant parfois un rôle d'accélérateur de la crise. Le cas de la Grèce a été assez révélateur : les investisseurs anticipent de nouvelles dégradations de la part des agences de notation et contribuent à une augmentation des taux ; les agences en tiennent compte et baissent d'autant la note du pays. La gouvernance des agences demeure ainsi sujette à caution, notamment dans le cadre de l'évaluation de la dette publique.

Or, malgré ces limites, nous demeurons excessivement dépendants des agences, lesquelles, compte tenu de la faiblesse des banques, tiennent un rôle prééminent lorsqu'il faut évaluer l'état de santé de l'économie mondialisée. Rappelons-nous comment chaque annonce d'une agence au sujet des dettes souveraines d'un État membre, par exemple, fait trembler le gouvernement du pays concerné et influe immédiatement sur la stabilité de toute la zone euro.

Que nous le voulions ou non, nous assistons à une modification du modèle de financement de l'économie, comme cela a été rappelé tout à l'heure par la présidente de la mission commune d'information. On passe d'un financement par les banques à un financement par les marchés. Le marché obligataire étant totalement mondialisé – en France, 65 % des obligations d'État sont détenues par des non-résidents –, l'influence des agences de notation en est mécaniquement renforcée.

Pour preuve, les pouvoirs publics ont fait des agences de notation des standards d'évaluation des risques, et donc de quasi-régulateurs. On ne peut être que stupéfait de le constater, sur les 2 000 milliards d'euros déposés auprès de la Banque centrale européenne, 75 % sont admis sur la base d'une notation d'agence.

De fait, les notes ne sont plus de « simples opinions » ; elles ont des implications considérables tant sur le taux des emprunts que sur la crédibilité de l'émetteur, et la « mission de service public » accordée aux trois principales agences a été réalisée sans vrai cahier des charges ! La transparence des méthodes d'analyse ainsi que la facilité d'examen des données n'ont jamais été encadrées ni exigées.

À ce titre, le rapport de la mission commune a le grand mérite de formaliser diverses propositions de nature à renforcer la transparence et la professionnalisation, à limiter les conflits d'intérêts et à préciser le cadre juridique des agences.

Je me permettrai de citer simplement les propositions qui me semblent particulièrement appropriées pour améliorer la situation actuelle.

La première d'entre elles consiste en l'instauration d'un système de certification professionnelle des agences, qui permettrait ainsi de renforcer la qualification, l'expérience et la formation continue des analystes.

Ensuite, les missions des agences doivent être organisées pour éviter diverses difficultés que nous constatons trop fréquemment, à savoir l'application des seules lois du marché, l'existence de conflits d'intérêts dans les rapports entre les banques et les agences sur les produits structurés, l'intrusion des agences dans le domaine de la prénotation pour les opérations de fusion-acquisition, l'émission de contrats de droit anglo-saxon dans une tentative de « délocalisation par le droit », pour reprendre les termes utilisés tout à l'heure par M. le rapporteur.

Enfin, obliger les agences à souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle et à disposer d'un capital minimal est une proposition de nature à véritablement encadrer leur engagement et à leur faire assumer réellement leur responsabilité.

Je trouve également très important et très sain d'instituer une consultation des commissions des finances des parlements nationaux pour mieux mesurer la dimension des dettes souveraines et assurer un « relais démocratique » des travaux des agences. Cela permettrait, sans nul doute, sur un dossier aussi complexe, qui nous éloigne de nos concitoyens, de mieux prendre en compte le travail parlementaire.

Par ailleurs, on ne peut éviter de s'interroger sur l'absence de réelle concurrence sur le marché de la notation. Le caractère oligopolistique de ce marché laisse apparaître une situation de position dominante au profit des trois principales agences. Parfois même, l'abus de position dominante n'est pas loin. Sur une question aussi délicate, sur laquelle l'Union européenne est particulièrement sourcilieuse – on l'a vu dans beaucoup d'autres domaines –, l'émergence de nouveaux intervenants pourrait présenter un intérêt.

À ce titre, je suis largement favorable à la création d'une agence de notation privée européenne de taille mondiale, avec, bien entendu, la mise en place des « clés de sécurité » nécessaires pour assurer une plus grande responsabilité et un plus grand sérieux. La difficulté principale sera de faire émerger un acteur européen qui ne pourra pas être soupçonné de partialité et d'éviter que toute initiative européenne soit interprétée comme une volonté de limiter l'influence des agences de notation. Cela aurait en effet pour conséquence automatique de renforcer la défiance à l'égard de la zone euro.

Comme je l'avais évoqué devant aussi bien la mission commune d'information que la commission des affaires européennes, je me réjouis que le président Barroso ait été interpellé sur les propositions contenues dans ce rapport, en particulier sur la pertinence de la création d'une agence de notation européenne privée.

Cette procédure permise par le traité de Lisbonne est en tout point excellente. Je l'avais d'ailleurs utilisée, au nom de la commission des affaires européennes, en juillet 2011, à propos de l'aide alimentaire. Je note simplement que la réactivité du président de la Commission européenne n'est pas forcément celle que l'on pourrait souhaiter. J'avais déjà remarqué à l'époque, concernant précisément la problématique de l'aide alimentaire, que celui-ci n'avait pas jugé bon de répondre à la sollicitation du Sénat ; je le rappelle aujourd'hui.

J'ajouterai que le lien avec la Commission européenne me semble d'autant plus pertinent que la réflexion du Sénat serait de nature à compléter le projet européen de réglementation des agences de notation, dont le commissaire européen Michel Barnier avait pris l'initiative et qui est destiné à renforcer la supervision européenne des agences.

En prévision de la mise en œuvre d'une union politique devant parachever l'union monétaire et budgétaire, il me semble indispensable que nous puissions doter l'Union européenne d'une agence de notation de dimension mondiale s'intégrant dans un paysage aujourd'hui constitué par trois principales agences de notation anglo-saxonnes.

Si nous pouvons saluer la volonté du président Obama de moraliser et de réguler le secteur financier américain avec le vote du *Dodd-Frank Act* dès 2007, nous sommes loin, aujourd'hui, de sa mise en application rationalisée.

Pour sa part, au travers de la mobilisation du commissaire Barnier, l'Union européenne s'est à son tour engagée, dès 2009, dans la mise en œuvre d'une législation communautaire.

Il est désormais impératif que nous puissions ensuite harmoniser l'ensemble de ces règles dans le cadre d'une mondialisation de plus en plus présente sur les marchés ; c'est le rôle du G20. Enfin, ne l'oublions pas, si quatre pays de l'Union européenne – l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie – en font actuellement partie, seule l'Allemagne sera encore présente dans ce classement à cette échéance, selon les projections économiques à l'horizon 2050.

La régulation, la compétitivité, l'harmonisation des règles et la réciprocité dans les échanges sont autant de défis à relever aujourd'hui pour la France. Je fais donc mienne la question que notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx a posée au terme de son propos, tout en vous précisant, monsieur le ministre, et cela sans aucune animosité de ma part, que l'urgence, c'est maintenant ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme la présidente de la mission, M. le rapporteur et M. François Fortassin applaudissent également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances. Madame la présidente, madame la présidente de la mission commune d'information, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord vous remercier de vos travaux. Ils sont de qualité et contribuent à enrichir la position du Gouvernement dans les négociations internationales et européennes sur la régulation des agences de notation auxquelles notre pays participe aujourd'hui.

Avant d'en venir au sujet qui nous occupe, j'aimerais, d'ailleurs vos travaux m'y invitent, élargir un peu la focale. Selon moi, l'idée qui est apparue en filigrane au cours du débat est plus large que le champ sur lequel la mission commune d'information s'est penchée. Elle concerne le contrôle du risque, la juste place de la finance, ses mécanismes potentiellement déstabilisateurs – vous avez tous, avec des accents différents et c'est logique, insisté sur ce point – et son emprise excessive sur l'économie.

La réflexion sur le rôle et l'encadrement des agences de notation doit s'insérer dans une stratégie plus complète de réponse aux déséquilibres financiers que nous constatons depuis 2008. J'y travaille avec le Président de la République et le Premier ministre. Nous aurons l'occasion d'y revenir d'ici à la fin de l'année. Les agences de notation constituent seulement une pièce du puzzle.

Permettez-moi de vous indiquer l'état d'esprit du Gouvernement en matière de régulation des agences de notation. Il se résume simplement : il faut aller plus loin dans l'encadrement. Quand vous êtes venus me rendre visite, c'est un peu le message que je vous ai passé. C'est la position que nous portons au G20 et à Bruxelles, où la France est l'un des États les plus volontaristes sur le sujet.

On me demandait – je crois que c'est vous, madame Des Esgaulx – si je comptais poursuivre les efforts du précédent gouvernement. Je vais vous dire la vérité : franchement, nous espérons faire mieux ! La volonté qui a déjà été affirmée doit maintenant se traduire en actes. Elle implique de rassembler nos partenaires autour d'un compromis exigeant, avec la volonté partagée d'avancer ensemble. C'est cet impératif qui guidera notre action et la guide déjà.

Des progrès ont été réalisés depuis 2009, aux niveaux international et communautaire.

Depuis 2011, les travaux du G20 et du Conseil de stabilité financière ou *Financial Stability Board*, le FSB, qui œuvre à améliorer la coopération dans le domaine de la supervision et de la surveillance des institutions financières, mettent l'accent sur la réduction de la dépendance mécanique des acteurs financiers aux notations, idée, me semble-t-il, qui inspire vos propres réflexions.

Le FSB présentera un rapport au G20 qui se réunira en novembre pour faire le point sur ce chantier qui, reconnaissances-le, progresse moins rapidement que nous le souhaiterions en raison des difficultés à trouver des mécanismes de rechange crédibles et efficaces aux notations souveraines. Notez enfin que, lors du G20 de juin 2012 à Los Cabos, le souhait d'augmenter la transparence et la concurrence dans le secteur des agences a également été émis.

Au sein de l'Union, un premier texte européen – un règlement sur les agences de notation –, adopté en 2009 à la suite de la crise des *subprimes*, a permis de sortir du *no man's land* qui prévalait jusqu'alors en matière de régulation des agences. Vous l'avez souligné, il donne un large pouvoir de supervision directe à l'Autorité européenne des marchés financiers et a déjà permis des avancées fondamentales dans la régulation des agences.

Toutefois – ce sont vos conclusions et je les partage –, il faut encore approfondir le cadre de régulation des agences, en tirant pleinement profit des opportunités offertes par la négociation en cours de ce texte au niveau européen.

La Commission européenne a proposé, à l'automne 2011, de réviser le règlement européen sur les agences de notation. Les États membres ont adopté leur position sur ce texte en mai dernier. En l'occurrence, ils se sont prononcés en faveur d'un renforcement de l'encadrement des notations souveraines, de la mise en place d'un règlement européen de responsabilité civile des agences, d'une réduction de la dépendance réglementaire aux notations, d'une transparence et d'une indépendance accrues des agences.

Le Parlement européen s'est ensuite déterminé en juin dernier. Dans l'ensemble, nous pouvons convenir que ses positions sont ambitieuses, notamment en matière d'encadrement des notations souveraines, de réduction de la dépendance aux notations, de développement de la concurrence et de responsabilité civile.

Nous sommes actuellement – pardonnez-moi ce jargon – dans la phase de « trilogue ». Ce terme désigne les négociations européennes au cours desquelles le Conseil et le Parlement cherchent à concilier leurs vues, l'objectif, auquel nous souscrivons, étant d'aboutir à un accord d'ici à la fin de 2012.

Le Gouvernement s'emploie à tenir ce calendrier – je veux vous rassurer à ce sujet, madame la présidente de la mission –, mais aussi à rassembler les États membres autour d'un compromis ambitieux. C'est un combat, je ne vous le cache pas, même en l'absence de corde! (*Sourires.*) Certains progrès importants n'ont fait l'objet d'un accord parmi les États membres du Conseil qu'après un effort déterminé de persuasion de la France auprès de certains de ses partenaires, plus attentistes, plus conservateurs ou plus indifférents à ce thème.

Nombre des progrès acquis au Conseil convergent avec ceux que la mission appelle de ses vœux. Vous avez visé juste. Je veux les énumérer rapidement pour vous dire dans quelle direction nous nous orientons.

D'abord, au sein du Conseil, les États membres se sont accordés pour réduire la dépendance réglementaire aux notations en demandant aux acteurs financiers de conduire leur propre analyse du risque au lieu de se reposer uniquement sur les notations externes. Cela participe de ce que vous avez appelé dans vos travaux la « désintoxication ».

Ensuite, les États membres se sont également accordés pour mettre en place un régime européen de responsabilité civile pour faute intentionnelle ou négligence grave, excluant les clauses exonératoires de responsabilité. S'il voyait le jour, ce régime serait un peu moins ambitieux que celui que vous proposez, mais il resterait toutefois exigeant. Nous avons en effet obtenu de haute lutte, face à la vive opposition de certains de nos partenaires, que le texte européen reprenne le régime français adopté à l'automne 2010 dans la loi de régulation bancaire et financière.

Je développerai en quelques mots ce point, afin de vous répondre, monsieur le rapporteur.

Comme votre rapport le souligne, il existe un vrai risque d'arbitrage réglementaire entre pays européens en fonction de leur degré de sévérité quant à la responsabilité civile des agences. C'est pourquoi nous sommes convaincus, comme vous, qu'un régime européen de responsabilité civile est nécessaire. Déjà, nous avons obtenu au niveau européen un régime large, puisqu'il bénéficie à la fois aux investisseurs et aux émetteurs, et un régime strict, puisqu'il interdit les clauses exonératoires de responsabilité. Le Conseil n'a toutefois pas accepté le renversement de la charge de la preuve et n'est pas allé jusqu'à proscrire les clauses limitatives de responsabilité. Les autres États membres, déjà extrêmement rétifs au principe même d'un régime européen de responsabilité civile, n'acceptent pas une telle évolution et la refusent toujours dans le cadre du trilogue.

Enfin, l'encadrement des notations souveraines, et notamment des échéances de publication, a retenu l'attention des États membres, comme la vôtre. Au niveau européen, les discussions se sont concentrées sur les horaires de publication des notations, sur l'obligation et les délais de pré-notification à l'émetteur, ainsi que sur la publication d'informations plus complètes en accompagnement de la notation.

Vous m'avez interpellé, madame la présidente de la mission, sur les « surprises » des calendriers de notation.

Dans les fonctions que j'occupe, je crains les surprises, et celles que je rencontre parfois sont souvent de mauvaises surprises, qui tiennent non pas à la notation elle-même, mais au moment où celle-ci est rendue publique. J'y reviendrai tout à l'heure en évoquant un cas précis.

La recommandation que vous faites, partagée par le Parlement européen, vise un objectif légitime, mais suscite les réserves de certains États membres et de la Commission.

J'ai bon espoir que les échanges que nous menons en trilogue se concluent par un accord sur un calendrier préétabli, mais probablement en autorisant la publication de notations hors dates préétablies en cas d'événement majeur justifiant une modification rapide de notation. Somme toute, cela peut se concevoir. Ce compromis assez raisonnable permettrait la prévisibilité en général, mais aussi la surprise quand elle est nécessaire.

Les États membres veulent étendre le champ d'application du règlement européen pour qu'il couvre non seulement les agences de notation, mais aussi les perspectives de notation, qui ont également un impact sur les décisions d'investissement.

Un travail important a été fait sur l'indépendance des agences de notation et la prévention des conflits d'intérêts, par le biais de dispositions de transparence sur l'actionnariat des agences.

Les États membres souhaitent améliorer la transparence de l'organisation des agences, en matière de tarifs et d'allocation d'équipes notamment. Leurs propositions vont dans le sens de vos préconisations, me semble-t-il.

Je note vos inquiétudes, madame la présidente de la mission, concernant la qualité des équipes des agences et de leur formation. À l'évidence, il s'agit là d'un point majeur. Mais il n'est pas démontré que l'Autorité européenne des marchés financiers ne contrôle pas les ressources humaines de manière satisfaisante à l'heure actuelle. Il est vrai que le contraire n'est pas établi non plus !

Un accord a également été trouvé au Conseil pour renforcer la concurrence dans le secteur des agences de notation. Vos travaux font état de défaillances sur le marché des agences, marché dont vous avez souligné le caractère oligopolistique. La rotation, c'est-à-dire l'obligation pour les émetteurs de produits de « retritisation » de changer d'agences tous les quatre ans, permettra de dynamiser utilement le secteur, la question étant de savoir comment l'europaniser.

Il est prévu que la Commission européenne évalue l'opportunité d'étendre cette obligation à d'autres produits. Je me permets d'insister sur ce point, car c'est une volonté forte de notre part de soutenir toutes les initiatives qui permettront de renforcer la concurrence dans le secteur et l'émergence, que vous avez appelée de vos vœux, de nouveaux acteurs qui ne soient pas tous américains.

M. de Montesquiou a mis en exergue, à cet égard, la proposition de la mission de publier les cotations réalisées par les banques centrales de la zone euro et les notations internes réalisées par les banques commerciales. Cette proposition légitime vise à augmenter la diversité des analyses disponibles pour les investisseurs. Elle nécessite toutefois, comme votre rapport le précise, d'être techniquement approfondie.

Enfin, la Commission européenne présentera d'ici à la fin de 2012 un rapport sur le modèle de financement des agences, pour en apprécier les forces, mais aussi les faiblesses. Celui-ci devrait particulièrement retenir votre attention, monsieur le rapporteur de la mission.

J'ai pris note de votre remarque sur le modèle investisseur-payeur, avec un passage obligatoire par une plateforme centralisant l'ensemble des informations, pour ce qui concerne les produits structurés. L'idée d'une plateforme rassemblant les informations relatives à ces derniers a été soutenue sans succès par la France à la fin de 2010 dans le cadre de la première révision du règlement communautaire sur les agences. Toutefois, la proposition européenne en cours d'examen répond à la préoccupation d'augmenter la transparence et la qualité des notations des produits structurés. Elle fait obligation aux émetteurs de ces produits de recueillir deux notations et de publier les informations qui les sous-tendent.

Ces propositions vont plutôt dans le bon sens et permettent d'augmenter la fiabilité des notations et de renforcer la capacité des investisseurs à les contre-expertiser.

Voilà la liste rapide et non exhaustive des progrès en matière de régulation et de supervision des agences, sur lesquels les États membres ont pu s'entendre au Conseil, sous l'impulsion de la France, notamment.

La négociation européenne est exigeante. Nous devons consentir des compromis, tout comme nos partenaires, qu'ils portent, ou ne portent pas, d'ailleurs, des propositions.

À ce stade, la perspective de la création d'une agence de notation européenne, que la France appuie avec le Parlement européen, ne rencontre ni l'adhésion de la Commission ni celle de l'écrasante majorité des États membres. Nous continuons à défendre cette proposition face aux hésitations et aux réticences de certains de nos partenaires, qui doutent de la crédibilité et de l'efficacité d'une agence qui résulterait d'une mobilisation politique, *a fortiori* si elle est financée sur fonds publics.

Je veux néanmoins souligner que, si les avancées obtenues par la France auprès de ses partenaires sont confirmées lors du trilogue, l'Union disposera d'une législation renforcée et d'un arsenal juridique enrichi pour assainir le secteur et les pratiques des agences de notation. Il reviendra alors à l'Autorité européenne des marchés financiers de se saisir pleinement de ces outils.

Ce propos liminaire visait à rappeler notre position et à vous informer, mesdames, messieurs les sénateurs, du déroulement de la négociation européenne.

J'en viens à présent aux questions plus précises qui m'ont été adressées par les différents intervenants.

M. Bocquet a souligné à juste titre qu'il fallait se préoccuper des moyens effectifs que les agences emploient pour évaluer la dette des États. Je peux vous indiquer que la France a défendu et obtenu que la nouvelle Autorité européenne des marchés financiers ait, parmi ses missions, la charge de vérifier que les agences consacrent des moyens suffisants à l'établissement de leurs notations. C'est là une question essentielle de crédibilité. Alors que ces décisions peuvent, comme au temps des jeux du cirque, entraîner parfois la mort, il serait absurde que ces notations, qu'elles prennent la forme d'une appréciation ou d'une dégradation, soient faites sans que des moyens suffisants et de qualité y soient consacrés.

Monsieur Fortassin, vous avez cité un exemple particulièrement bien choisi, celui du Crédit immobilier de France. C'est la surprise à laquelle je faisais allusion tout à l'heure : la dégradation de sa situation n'était pas inattendue, mais le moment choisi pour son annonce a pu créer un choc. Malheureusement, si les agences n'ont pas joué dans ce dossier un rôle particulièrement utile ou positif, j'en conviens, hélas, le problème est ailleurs : le modèle économique et financier du Crédit immobilier de France était condamné. Sans dépôts, cette banque était incapable de faire face aux exigences de son refinancement et de sa liquidité. Même si elle est bien capitalisée, une banque ne peut pas, dans le monde d'aujourd'hui, dépendre uniquement des marchés financiers.

Le Gouvernement affronte ce dossier et, au-delà de ce débat sur les agences de notation, je puis vous assurer que je m'emploie quotidiennement à faire en sorte, d'une part, que les personnels trouvent une solution – nous disposons d'un peu de temps, puisque nous allons proposer une garantie d'État –, d'autre part, que l'activité, utile, des prêts d'accès

sion à la propriété soit reprise par d'autres banques. C'est notamment dans cette perspective que je rencontrerai demain les représentants de la Fédération bancaire française.

Nous sommes un peu loin du sujet qui nous réunit aujourd'hui, mais vous comprendrez aisément que je ne peux pas évoquer cette question sans parler un peu du fond. Des hommes et des femmes sont touchés, comme le sont également de nombreuses collectivités, qui s'inquiètent de l'avenir d'une activité bancaire utile, voire indispensable.

Le Crédit immobilier de France ne pourra plus exercer cette activité, puisque celle-ci s'éteindra progressivement dès lors qu'une garantie d'État lui sera apportée, mais, pour autant, il ne s'agit pas de l'abandonner. Le Gouvernement et moi-même sommes particulièrement sensibles à cette question.

Mme Aïchi a souligné les défauts du mode de financement des agences. C'est une préoccupation légitime, que je partage. Pour autant, définir des alternatives en la matière n'est pas chose aisée et demande réflexion. Comme je l'ai indiqué, la Commission européenne y travaille et remettra un rapport sur cette question dans les prochains mois.

Je partage également le souci exprimé par Mme Aïchi d'une plus grande indépendance des agences. La prochaine directive comporte des règles qui vont, me semble-t-il, dans le bon sens. Par exemple, elle prévoit qu'un investisseur rende publique toute participation supérieure à 5 % dans une agence de notation. C'est un élément de transparence. J'ai d'ailleurs noté que ce mot était très présent dans le rapport de la mission commune d'information. C'est une préoccupation qu'il faut toujours avoir à l'esprit.

Madame Des Esgaulx, vous rappelez à juste titre que les agences de notation ont pris sans doute, après tant d'années de discrétion excessive, une place excessive dans nos délibérations. Aujourd'hui, il existe une trop grande dépendance réglementaire aux agences. La mission évoque une nécessaire « désintoxication ».

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je respecte le jugement des agences. Vous comprendrez que le ministre des finances soit sensible à la qualité de la signature de la France. Dans quelques jours sera discuté dans cet hémicycle le projet de loi de finances pour 2013. Nous avons tenu, avec Jérôme Cahuzac, sous la responsabilité du Président de la République et du Premier ministre, à ce qu'il soit crédible.

Les marchés ont plutôt bien accueilli ce texte. Nous avons donc l'intention de ramener le déficit public sous la fameuse barre des 3 % du PIB, non par fétichisme de ce chiffre, mais pour une raison simple : nous ne voulons pas livrer notre pays aux marchés et subir les dérives que d'autres ont connues à la suite du laxisme dont ils ont fait preuve sur le plan budgétaire. Il n'est pas question que des taux d'intérêt trop importants nous soient appliqués dans le cadre du remboursement de la dette souveraine. Et je ne parle pas des taux appliqués aux entreprises, qui peuvent dériver !

Nous voulons une France non pas servile, mais souveraine ! Et pour qu'elle soit crédible, les agences de notation ont un rôle à jouer.

Toutefois, la désintoxication est une conception qu'il faut étudier de près, et le chantier est désormais lancé à l'échelle européenne. Cela prendra du temps, mais cette volonté est réellement partagée.

C'est la raison pour laquelle, je vous le redis, nous entendons non seulement reprendre les propositions du gouvernement précédent dans ce domaine, mais aussi faire mieux sur la question des agences de notation. J'ai compris que vos interdictions étaient plus larges et visaient l'avancée de l'intégration européenne. À cet égard, je salue le rôle de la Banque centrale européenne, qui favorisera une évolution positive en ce sens. Pour parvenir à de réelles améliorations, nous allons plaider à Bruxelles avec constance et en faisant preuve d'une plus grande force de conviction. Vos travaux sont précieux et nous aideront à atteindre notre objectif.

Monsieur Botrel, vous insistez à juste titre sur la question de la responsabilité des agences, évidemment essentielle. Quand on détient un tel pouvoir, il convient d'assumer toutes ses responsabilités. Comme je l'ai indiqué, la future directive européenne comportera des avancées significatives, largement inspirées du régime de responsabilité civile que nos prédécesseurs ont mis en place en France. C'est un progrès, et nous devons poursuivre nos efforts sans relâche jusqu'à ce qu'un consensus se dégage.

Vous préconisez également la création d'une agence européenne. C'est précisément ce que nous réclamons à Bruxelles, mais vous connaissez les difficultés et les réticences auxquelles nous sommes confrontés. Pour autant, nous ne baissons pas les bras.

Monsieur Delahaye, vous soulignez la nécessité d'accroître la concurrence entre les agences de notation. J'ai moi-même évoqué cet objectif, partagé par le Gouvernement. Nous soutiendrons, conformément à l'esprit qui a présidé à vos travaux, toutes les initiatives susceptibles de renforcer, dans ce secteur, la concurrence, condition de l'émergence de nouveaux acteurs et de la sortie d'un système trop oligopolistique et calqué sur le modèle anglo-saxon. La réussite passe non pas par une décision administrative ou politique, mais tout simplement par le jeu de la concurrence et de la transparence, qui constituent des incitations très positives.

Monsieur Bizet, vous mettez en avant une proposition de la mission commune d'information, en sollicitant la mise en place d'un système de certification professionnelle des analystes. Un tel objectif est évidemment légitime et se trouve déjà, vous le savez, au cœur du rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers, qui exerce ce contrôle. Bien sûr, celui-ci peut être amélioré, et j'ai moi-même insisté sur la nécessité de renforcer les moyens pour l'exercer et la responsabilité liée à une telle mission.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à saluer la qualité de vos travaux, qui m'avaient déjà vivement intéressé lorsque j'avais rencontré la mission à la fin de ses travaux. J'ai noté le caractère très fraternel de vos réunions, qui se sont déroulées dans un esprit convivial et constructif. Les résultats obtenus sont consensuels, et croyez qu'ils seront extrêmement utiles à la démarche du Gouvernement. Je vous remercie de votre soutien sur ce sujet certes technique, mais passionnant et stratégique, pour lequel vous avez utilement consacré beaucoup d'énergie. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du RDSE, de l'UCR et de l'UMP.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec le débat sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 9 octobre 2012, à quatorze heures trente et le soir :

1. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A (n° 27, 2011-2012) ;

Rapport de Mme Patricia Schillinger, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 8, 2011-2012) ;

Texte de la commission (n° 9, 2011-2012).

2. Projet de loi autorisant la ratification de la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail (n° 376, 2011-2012) ;

Rapport de M. André Trillard, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 4, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 5, 2012-2013).

3. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, relatif à la création d'un centre de coopération policière (n° 3, 2011-2012) ;

Rapport de M. René Beaumont, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 694, 2011-2012) ;

Texte de la commission (n° 695, 2011-2012).

4. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria (n° 352, 2011-2012) ;

Rapport de M. Jean-Paul Fournier, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 413, 2011-2012) ;

Texte de la commission (n° 414, 2011-2012).

5. Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République libanaise relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, de sécurité civile et d'administration (n° 498, 2011-2012) ;

Rapport de M. René Beaumont, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 696, 2011-2012) ;

Texte de la commission (n° 697, 2011-2012).

6. Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Géorgie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 524, 2011-2012) ;

Rapport de M. Raymond Couderc, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 698, 2011-2012) ;

Texte de la commission (n° 699, 2011-2012).

7. Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

8. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant création des emplois d'avenir ;

Rapport de M. Claude Jeannerot, rapporteur de la commission mixte paritaire (n° 1, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 2, 2012-2013).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 4 octobre 2012, à zéro heure cinq.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Lors de sa séance du mercredi 3 octobre 2012, le Sénat a désigné M. Jeanny LORGEUX, pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de la défense nationale, et de Mme Kalliopi ANGO ELA, pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Conséquences de la prescription quinquennale pour les victimes de l'amiante ayant subi un préjudice d'anxiété

n° 156 - Le 11 octobre 2012 - **Mme Michelle DEMESSINE** interroge **Mme la garde des sceaux, ministre de la justice** sur les victimes de l'amiante ayant subi un préjudice d'anxiété.

Depuis un arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 2010, les victimes de l'amiante peuvent, en effet, être indemnisées au titre d'un préjudice d'anxiété dès lors qu'elles ont travaillé au sein d'un établissement ayant été classé comme site « allocation de cessation anticipée d'activité amiante » (ACAATA). La reconnaissance de ce préjudice fut une grande avancée pour les victimes de l'amiante vivant dans l'angoisse que les fibres d'amiante auxquelles elles ont été exposées dans l'exercice de leur travail ne leur cause des maladies graves, voire mortelles.

Cependant, la quasi-totalité des sites « ACAATA » ayant été classés comme tels, antérieurement à l'instauration de la prescription quinquennale, le 19 juin 2008, ce sont ainsi des milliers de victimes de l'amiante qui seront privés, à compter du 19 juin 2013, de leur droit d'accéder à la réparation du préjudice d'anxiété.

Elle souhaiterait donc savoir quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour introduire une dérogation à la prescription quinquennale en matière civile au bénéfice des victimes de l'amiante ayant subi un préjudice d'anxiété.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	191,20
33	Questions 1 an	142,00
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	171,40
35	Questions 1 an	102,10
85	Table compte rendu 1 an	35,60
95	Table questions 1 an	23,40

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,50 €