

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 7915

- *Actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 - Audition du Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air..... 7915*
- *Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)..... 7921*
- *Nomination d'un rapporteur 7921*
- *Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)..... 7922*
- *Situation internationale - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international 7923*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7925

- *Dialogue social et emploi – Examen du rapport et du texte de la commission..... 7925*
- *Réformer la gouvernance de la Caisse des Français de l'étranger - Examen du rapport et du texte de la commission..... 7963*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7967

- *Dialogue social et emploi - Examen du rapport pour avis 7967*
- *Réforme du collège - Table ronde avec les représentants des syndicats de direction et d'inspection..... 7974*
- *Transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur – Examen, en nouvelle lecture, de l'amendement au texte de la commission 7990*
- *Communications diverses..... 7991*

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 7993

- *Transition énergétique pour la croissance verte – Examen du rapport pour avis..... 7993*
- *Modernisation de notre système de santé – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 8029*

- Désignation d'un candidat pour siéger au comité consultatif du Comité national de l'eau..... 8030
- Biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatique – Table ronde..... 8030

COMMISSION DES FINANCES..... 8031

- Octroi de mer – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire..... 8031
- Dialogue social et emploi - Examen du rapport pour avis 8031
- Transition énergétique pour la croissance verte - Examen du rapport pour avis 8040
- Projet de décret d'annulation de crédits transmis par le Gouvernement - Communication 8044
- Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sur les contrats aidés et de génération 8048
- Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Audition de M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale, responsable du programme 183 « Protection maladie », sur l'aide médicale d'État..... 8059
- Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense 8067

COMMISSION DES LOIS 8075

- Consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté - Modernisation du droit de l'outre-mer - Audition de Mme Georges Pau-Langevin, ministre des outre-mer 8075
- Organisme extraparlamentaire - Désignation d'un candidat 8082
- Renseignement - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 8083
- Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie - Examen du rapport pour avis..... 8083
- Lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8102
- Supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} juillet 2014 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8108

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 8113

- *Commission mixte paritaire sur la facilitation de l'inscription sur les listes électorales 8113*
- *Commission mixte paritaire sur la réforme du droit d'asile 8116*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2014 relative à l'octroi de mer 8120*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ECONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR 8121

- *Audition de Mmes Francelyne Marano, vice-présidente de la commission spécialisée risques liés à l'environnement et Kiran Ramgolam, conseillère scientifique, du Haut Conseil de la santé publique 8121*
- *Audition de MM. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech, et Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au CNRS 8126*
- *Audition de MM. Yann Fichet, directeur des affaires institutionnelles et industrielles, et Matthieu Beaulaton, directeur de la production des semences de grandes cultures de Monsanto 8133*
- *Audition de M. Antoine Henrion, président de la chambre d'agriculture de la Moselle et responsable du dossier « qualité de l'air » à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de M. Michel Gagey, médecin national adjoint à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de MM. Éric Thirouin, président et Thierry Coué, vice-président de la commission environnement de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de MM. Jean-François Soussana, directeur scientifique chargé de l'environnement et Antoine Momot, chef de cabinet du président de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) (sera publiée ultérieurement) 8141*
- *Audition de MM. Xavier Susterac, président de BASF France et Philippe Prudhon, directeur technique de l'Union des industries chimiques et d'un représentant de Bayer 8141*
- *Audition de M. Didier Havette, directeur en charge du développement durable et des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance, à BpiFrance 8151*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES 8157

- *Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement 8157*
- *Audition de M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) 8167*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE ... 8179

- *Point d'étape sur les travaux de la mission commune d'information sur la commande publique..... 8179*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 15 JUIN ET A VENIR.... 8185

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 3 juin 2015**

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

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

La commission auditionne le Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air sur l'actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mon général, c'est toujours un plaisir de vous retrouver. Je vous félicite au nom de la commission pour votre nomination au poste de commandant suprême allié chargé de la transformation au sein de l'OTAN, SACT. Connaissant vos qualités nous savons pouvoir compter sur vous pour poursuivre et amplifier le travail engagé par vos prédécesseurs les généraux Abrial et Paloméros.

Nous avons pu mesurer, lors de notre récent déplacement au centre de commandement de Lyon Mont de Verdun, l'intensité de l'engagement des aviateurs, tant pour la sécurité du territoire national qu'en opérations extérieures, notamment dans la bande sahélienne ou en Irak. Vous nous avez fait l'honneur de nous faire voler vers Lyon en A400M : pourrez-vous nous dire un mot des conséquences pour l'armée de l'air de l'accident récent et des problèmes d'assemblage récemment reconnus par Airbus ? Notre commission attend votre regard sur ce sujet d'importance.

Peut-être nous direz-vous également quelles sont les conséquences de la livraison imminente de plusieurs Rafale à l'Égypte – puisque certains sont prélevés dans la flotte de l'armée de l'air – sur la disponibilité de la flotte de l'armée de l'air et les répercussions pour l'entraînement et les opérations ?

Enfin et surtout, nous inaugurons avec vous ce matin notre cycle d'auditions sur l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM), qui sera examinée demain par l'Assemblée nationale. Quelles seront les modifications à attendre par rapport aux trajectoires que vous aviez fixées pour l'armée de l'air dans la lignée de la LPM de 2013 ? Dans quelle mesure êtes-vous concerné par le renforcement des capacités aériennes – je pense notamment aux avions C 130 qui pourraient être achetés ? Quelle est votre approche du nouveau droit d'association qui sera ouvert aux militaires ? Mon Général, vous avez la parole

Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air.– Je commencerai mon propos en évoquant l'accident récemment survenu à l'A400 M dont la presse s'est faite l'écho. Tout avion vole en vertu d'un certificat de navigabilité et celui de l'A400 M concerné, qui effectuait un vol de réception, disposait d'un certificat de navigabilité spécifique impliquant la présence à bord de pilotes d'essais. Or, les appareils qui composent notre flotte et qui volent dans l'armée de l'air ont un certificat de navigabilité distinct. Dès lors, il n'y avait aucune raison de ne pas poursuivre notre utilisation de cet appareil, qui reste

l'avion dont l'armée de l'air a besoin et qui nous permet notamment d'acheminer, sur les théâtres d'opérations extérieures, d'importantes quantités de fret. Un sixième appareil vient de nous être livré et il présente une excellente disponibilité, du fait d'un système plus mature que celui des appareils précédents ; la disponibilité des avions qui vont être livrés devrait être du même niveau.

S'agissant de la construction de la LPM, qui, comme la précédente a conduit à la diminution de notre budget global, elle nous permet d'assumer la pleine souveraineté sur l'emploi de nos moyens, et de répondre seuls quand c'est nécessaire aux décisions du Président de la République, c'est-à-dire, par exemple, de garder la pleine maîtrise de nos systèmes de commandement et de conduite, que la plupart des pays ont d'ailleurs souvent délégués. La LPM nous permet également de poursuivre la modernisation de notre dispositif de radars et de surveillance de notre espace aérien. Des efforts ont été consentis, comme l'étalement de la livraison des avions Rafale comprenant quatre années blanches, en prévision des premiers succès à l'exportation tant attendus pour cet appareil. Ces années blanches impliquent l'utilisation accrue des Mirage 2000 pour tenir le format déjà contraint de l'aviation de combat. L'ouverture d'un escadron de Rafale destiné à remplacer celui des Mirage F1 fermé en 2014 devrait intervenir en 2024, soit trois ans après la reprise des livraisons prévue en 2021. Conformément aux décisions du Président de la République, un second escadron Rafale à vocation nucléaire devra être mis en service en 2018 en remplacement des Mirage 2000 N. La livraison des appareils A400 M a également été étalée – 15 ont été prévus par la LPM ; 14 avions C-160 devraient être utilisés jusqu'à 2023. En outre, 14 C130 devront être modernisés afin de tenir compte de la réglementation et des évolutions tactiques. Mais la disponibilité des C160 et C130 nous a conduit à prévoir quatre C130 supplémentaires dans l'actualisation de la LPM, pour assurer l'entraînement des équipages et limiter l'exploitation des C-160 vieillissants dont l'utilisation coûte cher.

L'augmentation du nombre des théâtres d'opérations extérieures est notable depuis l'élaboration de la LPM, qui prévoyait une hauteur de contrats opérationnels désormais largement dépassée. Par ailleurs, faisant suite à la sous-dotation de l'entretien programmé des matériels (EPM) dans la précédente LPM, et malgré l'effort consenti dans celle-ci, nous avons fait le pari de dégager un milliard d'euros à réinvestir sur le maintien en condition opérationnelle (MCO) pour augmenter l'activité. Afin de dégager ce milliard d'euros, des ajustements ont concerné trois postes : le projet « CAP 2016 » de la SIMMAD qui amène une renégociation de tous les contrats sous un angle nouveau, la réforme « *supply chain* », et la mise en place de la formation différenciée pour les pilotes de chasse. Il nous a par ailleurs été demandé d'assumer le coût des carburants dans ce budget. Par contre, la suractivité en opérations extérieures doit être compensée, ce qui a été prévu dans l'actualisation de la LPM par un effort supplémentaire sur le MCO.

L'armée de l'air apporte son soutien à l'exportation du Rafale. Les deux contrats qui viennent d'être signés ne seront pas les seuls. Je veux insister sur le fait que le succès de cet appareil est dû à la volonté de nombreux États de se doter d'une puissance aérienne. L'armée de l'air participe à la formation des forces aériennes qui investissent sur le Rafale, ce qui vient se rajouter à nos opérations. Mais nous nous sommes organisés pour.

Avec l'Égypte, la formation des personnels est intégrée dans le contrat signé par l'industriel – Dassault Aviation. Elle est assurée par l'armée de l'air qui la facture en quelque sorte à l'industriel. Permettez-moi d'ailleurs de vous confirmer que les pilotes et les mécaniciens égyptiens que nous avons accueillis et qui sont actuellement en formation sont d'un excellent niveau. En outre, les six appareils livrés à l'Égypte ont été prélevés sur les

livraisons qui nous étaient destinées pour l'année 2015, ces appareils devant nous être restitués avant 2018. On ne saurait, en aucun cas, réitérer une telle démarche pour les autres exportations du Rafale, sous peine d'hypothéquer l'ensemble de nos efforts visant à préserver notre capacité opérationnelle.

Le Qatar, second pays client du Rafale, souhaite quant à lui doubler sa puissance aérienne dans les prochaines années. Pour répondre à cet enjeu, nous proposons directement aux Qataris, par le biais d'un arrangement technique entre les deux armées de l'air, des formations sur plusieurs années, comme le permet un décret de 2009 encadrant la vente de patrimoine immatériel de l'état. Cet arrangement technique pourrait être signé lors du prochain salon du Bourget et mis en œuvre dans deux ans. L'offre de formation proposée par l'armée de l'air constituait d'ailleurs un atout pour l'acquisition de cet appareil, le distinguant des propositions commerciales des concurrents de Dassault Aviation.

Pour assurer ce soutien à l'exportation, en globalité, il nous faut dégager 200 instructeurs mécaniciens et pilotes sur du personnel déjà fortement engagé dans les opérations. Ceci a été demandé dans le cadre des non-déflations d'effectifs prévues par l'actualisation de la LPM.

Les autres prospects export doivent tenir compte de la capacité à monter en puissance des chaînes de fabrication du Rafale, un processus qui comprend tout un ensemble de sous-traitants autour de la société Dassault. Après l'Egypte, on ne pourra plus, comme je l'ai précédemment souligné, prélever des avions sur nos propres livraisons afin de répondre aux commandes à l'exportation du Rafale.

Dans ce contexte, s'agissant des effectifs et des moyens, il est essentiel que la LPM soit respectée à la lettre. Nous avons, au titre de l'actualisation, demandé que soient intégrés dans la période de programmation les trois derniers avions ravitailleurs (*Multi Role Transport Tanker – MRTT*) et 25 « pods de désignation » de nouvelle génération supplémentaires, ainsi que l'anticipation à 2016 de l'arrivée du prochain système de drones «*Reaper*». Il nous faut également répondre à des besoins primordiaux, pour lesquels le personnel doit être préservé : les commandos qui assurent des missions de surveillance des bases situées dans des zones difficiles et dont le nombre doit être augmenté ; le soutien à l'export (SOUTEX) ; des interpréteurs de photographie et des agents employés à la cyber-défense ; et les effectifs correspondant à la non-fermeture d'une base qui avait été proposée aux restructurations – soit, au total, 1 400 hommes, tous postes confondus. Il nous paraît essentiel d'obtenir, au plus tôt, une visibilité sur la cible des effectifs afin de construire le modèle de ressources humaines 2019 et de donner la transparence nécessaire à notre personnel.

La création des associations professionnelles nationales de militaires n'a jamais été demandée par nos personnels qui, d'ailleurs, s'en inquiètent tant ils restent attachés aux structures de concertation existantes. À cet égard, nous ne sommes pas favorables à l'intégration de ces associations dans les conseils de la formation militaire (CFM), au moins à court terme, ni à leur présence au niveau local dans les bases aériennes. Elles ont en revanche vocation à siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie, mon Général. Je passe maintenant ma parole à mes collègues.

M. Xavier Pintat. – Qu’attendez-vous de la coopération franco-allemande dans le développement des capacités d’observation par satellite de nouvelle génération (CSO-MUSIS et SARah) ? Quel est l’état d’avancement du projet de construction d’un drone MALE européen en collaboration avec l’Italie et l’Allemagne ? Quelles sont les avancées marquées par la communication satellitaire ? Enfin, pouvez-vous nous faire un point sur le système de conduite et de commandement des opérations aérospatiales (SCCOA), qui doit porter nos centres de détection et de contrôle au standard OTAN en 2016, dans le cadre de l’ACCS (*Air Command and Control System*) ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – L’OTAN reste, à mes yeux, une organisation sous domination américaine et il arrive à la France d’avoir, sur certaines crises, un regard différent. Aussi, que pensez-vous apporter à cette organisation ? Par ailleurs, et je relaie là une préoccupation partagée par notre collègue Leïla Aïchi, l’armée de l’air joue un rôle important auprès de la jeunesse. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur les actions en cours dans ce domaine ?

M. Christian Cambon. – Le déploiement de troupes sur l’Arctique et dans les Pays Baltes, dans le cadre de l’OTAN, ne risque-t-il pas de fragiliser davantage encore nos relations avec la Russie ? En outre, la participation de l’armée de l’air ne doit-elle pas être questionnée, dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons ?

M. Robert del Picchia. – Sur la question des effectifs, dont je m’occupe comme rapporteur de la commission, pensez-vous que l’actualisation de la LPM va permettre la réalisation des déflations d’effectifs prévues dans de meilleures conditions pour l’armée de l’air ? S’agissant des associations qui nous sont imposées par la jurisprudence de la CEDH, sommes-nous réellement en mesure d’en refuser la création ?

M. Philippe Paul. – Si les contrats à l’exportation des avions Rafale sont une bonne chose pour notre économie, le décalage des livraisons d’appareils à notre propre armée fournit un réel motif d’inquiétude. La reprise de ces livraisons est-elle assurée et permettra-t-elle de rattraper celles qui ont été décalées, pour ainsi garantir le maintien de nos capacités opérationnelles ?

M. André Trillard. – Comment réagissez-vous aux déclarations des responsables indiens selon lesquels l’avion Rafale est trop onéreux ?

M. Daniel Reiner. – Il semble que la diminution des déflations annoncées va porter avant tout sur l’armée de terre ; aussi, nous souhaiterions connaître vos besoins précis en effectifs. S’agissant des drones et de la dotation en matériels de nouvelle génération, quel est l’état d’avancement de nos discussions avec les Etats-Unis ?

Par ailleurs, alors que l’acquisition des C-130 est parfois présentée comme une conséquence de la réalisation du programme A400 M, il faut souligner que ce n’est pas le cas, et que les besoins auxquels répondent ces appareils sont différents. Mais dans quelles conditions les nouveaux C-130 vont-ils être achetés ?

Enfin, quel est l’état réel des livraisons de l’avion Rafale qui devait initialement concerner 26 appareils sur six ans à destination de l’armée de l’air et de la marine nationale ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – À cet égard, je signale que M. Éric Trappier, président-directeur-général de Dassault aviation, devrait être prochainement auditionné par notre commission.

Général Denis Mercier. – La synergie franco-allemande dans le programme « ISR » est un réel succès. Je me réjouis également de leur participation au programme MUSIS et que le développement d'un drone MALE européen en partenariat avec eux et les Italiens soit programmé. Pour répondre favorablement au besoin de souveraineté dans l'utilisation des capacités ISR, il faut que les drones soient réalisés en Europe. Nous en avons les capacités et la perspective d'y parvenir d'ici à 2025 apparaît réaliste. Néanmoins, les besoins opérationnels qui sont actuellement les nôtres nous conduisent à acquérir des drones *Reaper*, faute d'un marché MALE européen, car c'est un besoin primordial sur les théâtres d'opérations.

Les capacités satellitaires nous sont également essentielles pour la surveillance des zones d'opérations extérieures. Nous avons besoin de bande passante et nous louons actuellement ces dernières à des opérateurs civils, à des coûts très élevés. Ce domaine offre des opportunités de coopération européenne.

Le programme SCCOA se poursuit comme prévu et un nouveau radar assure désormais la protection de notre centre de lancement de Kourou en Guyane. La composante ACCS de ce programme SCCOA devrait être opérationnelle en 2016. Elle intégrera ensuite le centre de commandement (C2) du dispositif anti-missile. Ce programme résulte d'une coentreprise (« *joint-venture* ») entre Thalès et Raytheon. Il montre un projet OTAN qui implique les Européens et l'industrie européenne. En ce sens, il est possible de concilier l'appartenance à l'OTAN avec la sauvegarde des intérêts européens !

Mme Hélène Conway-Mouret. – Cette coopération en matière industrielle est une bonne chose, mais je parlais plutôt de divergences d'analyse et de point de vue sur les crises au sein de l'OTAN.

Général Denis Mercier. – Dans le système ACCS que je viens de vous décrire, nous préservons notre entière souveraineté car nous sommes en mesure de maîtriser les échanges de données. La défense anti-missile balistique sera l'enjeu de cette année avec la question centrale du C2 et de la déclaration opérationnelle. Ce sera un thème majeur du prochain sommet de l'OTAN qui se tiendra en 2016 à Varsovie. En outre, une vision européenne demeure et si de nombreux pays ne souhaitent pas dupliquer dans l'UE ce qui existe au sein de l'OTAN, l'inverse est aussi vrai, comme le Commandement européen de transport aérien (EATC). Une telle démarche démontre que l'Europe est à même de proposer des initiatives à l'OTAN. De manière plus prospective, les visions du combat futur motivent aussi l'intégration de plateformes de toutes natures au sein de systèmes fédérateurs, ce qui permettra en retour aux plus petits États de faire partie des architectures opérationnelles, quelle que soit la dimension de leur capacité de combat.

S'agissant de l'implication de l'armée de l'air dans la société civile, je m'appête à signer l'extension d'une convention de partenariat avec l'Éducation nationale. L'opération de tutorat que nous avons initiée avec le rectorat de l'académie d'Aix-Marseille, associant des élèves parfois en difficulté sélectionnés par les proviseurs, permet de les préparer au brevet d'initiation aéronautique (CBIA) et ainsi de parfaire notamment leurs connaissances scientifiques dans une approche plus réaliste. La fidélisation des élèves est une vraie réussite, portée notamment par la réalisation de vols d'initiation, financés avec le soutien de sponsors

locaux. Forte d'un tel succès, cette démarche associe désormais de nombreux professeurs de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, associés en binôme à nos jeunes cadres militaires. Le BIA existe déjà ailleurs, mais nous allons bientôt étendre ce projet plus vaste à l'ensemble du territoire national. En outre, la Fondation de l'armée de l'air devrait nous permettre de solliciter un soutien financier plus important.

Les États Baltes et la Pologne, où sont organisées les manœuvres de l'OTAN, considèrent la menace de la Russie comme sérieuse, une perception renforcée par les dernières déclarations du Kremlin et la situation en Crimée. Dans un tel contexte, les mesures auxquelles participe entre autres l'armée de l'air française visent à rassurer ces États et à envoyer un signal fort à la Russie. Nous assurerons à nouveau un détachement opérationnel de défense aérienne dans la région avec un déploiement d'aéronefs en 2016. Les manœuvres organisées dans la région de l'Arctique obéissent à une logique différente, puisqu'elles résultent d'une opportunité d'utiliser des vastes zones d'entraînement dans les pays scandinaves pour entraîner nos équipages, décidée bien avant la crise ukrainienne et la crise diplomatique qui en a résulté. Outre la taille des espaces aériens et l'intérêt des exercices qui s'y déroulent, ces manœuvres offrent aussi un coût très intéressant.

S'agissant des déflations d'effectifs, sur les 18 750 équivalents temps plein (ETP) maintenus, 7 000 correspondent à des suppressions de postes qui n'étaient pas réalisables, toutes armées confondues. L'armée de l'air a estimé ses besoins à 1 400 postes dans le cadre de la loi de programmation militaire. Notre grand problème demeure la réduction du nombre d'officiers, comme je l'avais souligné devant vous à l'automne dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, l'objectif fixé ne nous semblant pas atteignable. L'engagement de l'armée de l'air est de « dépyramider », c'est-à-dire de diminuer les cohortes des officiers et des sous-officiers les plus gradés. Mais il importe avant tout de maintenir la capacité opérationnelle de nos forces !

La création des associations de personnels résulte d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Il faut ainsi les intégrer dans les organismes de concertation existants, mais elles ne suscitent pas l'engouement de notre personnel.

La livraison de 26 avions Rafale Air et Marine, dont 19 au profit de l'armée de l'air, est prévue par la LPM. Après le deuxième escadron à vocation nucléaire qui sera opérationnel en 2018, la livraison des Rafale devant équiper le cinquième escadron opérationnel devrait reprendre à compter de 2021 et permettre ainsi de constituer un nouvel escadron vers 2023-2024. Reporter à nouveau ces livraisons impliquerait d'étendre encore l'utilisation des Mirages 2000, ce qui peut s'avérer techniquement très problématique. L'armée de l'air a d'ores et déjà engagé de nombreux avions Rafale dans des opérations extérieures, sans compter les Rafale qui assurent en permanence la défense aérienne du territoire national et la dissuasion. Qui plus est, nous avons aussi besoin d'appareils pour assurer l'entraînement de nos propres équipages, Il faut s'assurer que l'armée de l'air ne soit pas la dernière lotie dans ce domaine !

La totalité de nos drones est utilisée en opérations extérieures dans la bande sahélo-saharienne. Leur utilisation assure une identification optimale des cibles et une meilleure description de l'environnement tactique, du fait de leur capacité d'observation permanente sur une zone d'intérêt donnée. Nous avons demandé aux Américains de nouveaux simulateurs Reaper, ainsi que le déploiement d'une cabine de contrôle au sol sur la base de Cognac dans le cadre du prochain système qui devrait être livré en 2016. Il sera alors possible de conduire depuis la France les opérations de drones décollant du Niger, une capacité qui

devrait soulager les équipages dont le rythme de détachement en opérations extérieures est particulièrement éprouvant.

Les C130 assurent des missions différentes de celles réalisées par l'A400 M, et ils sont utilisés entre autres pour les opérations spéciales. Il faudra que les C130 prévus dans l'actualisation puissent ravitailler des hélicoptères. En ce sens, nous pouvons acheter des appareils neufs C 130-J ou des C 130-H d'occasion afin de répondre à ces enjeux opérationnels.

M. Christian Cambon, président. – Au nom du président Raffarin et de tous mes collègues présents, je tiens à vous remercier pour la qualité de votre intervention et de vos réponses à nos questions. Nul doute que le succès du Rafale à l'exportation doit beaucoup aux opérations extérieures conduites par l'armée de l'air – laquelle est, je tiens à le signaler, l'armée la plus féminisée, avec 23 % des effectifs, tandis que le taux de féminisation des autres armes ne dépasse pas 15 % !

Général Denis Mercier. – À ce sujet, l'escadre d'A400 M, qui devrait prochainement être constituée à Orléans, sera commandée par une femme.

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, je vous remercie !

La réunion est levée à 11 h 10

Mercredi 10 juin 2015

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

La réunion est ouverte à 9 h 30

Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)

La commission auditionne le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -

Nomination d'un rapporteur

M. Jacques Gautier, président. – Mes chers Collègues, il nous revient de désigner un rapporteur pour le projet de loi d'actualisation de la LPM que les députés ont adopté hier.

En accord avec notre président Jean-Pierre Raffarin, je vous propose qu'il en soit, conformément à la tradition, le rapporteur. Chacun des rapporteurs défense, dans leur domaine, se verraient déléguer l'examen des dispositions dans le détail :

- MM. Reiner, Pintat et moi-même pour les trajectoires financières, les équipements et le volet capacitaire ;

- MM. del Picchia et Roger pour la manœuvre « Ressources humaines », les effectifs, les associations professionnelles de militaires : en clair de très nombreux articles du texte ;

- Mme Demessine et M. Pozzo di Borgo pour nous faire le point sur l'emploi des forces, l'entraînement ;

- MM. Trillard et Lorgeoux sur les crédits d'étude et ceux du renseignement.

D'ailleurs nous avons déjà commencé à travailler en organisant des auditions qui sont, je le rappelle, ouvertes à tous les commissaires : vous en recevez d'ores et déjà par mail le calendrier : nous aurons besoin de chacun et d'avance je vous remercie.

Nous devrions adopter le texte en commission le 24 juin et en séance autour du 7 ou 8 juillet - date à confirmer.

Il n'y a pas d'opposition à ce mode de fonctionnement ? Merci à tous de votre contribution !

La commission nomme rapporteur M. Jean-Pierre Raffarin sur le projet de loi n° 2779 (AN – XIV^e législature) actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, sous réserve de sa transmission.

La réunion est levée à 11 h 30.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)

La commission auditionne M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 heures.

Jeudi 11 juin 2015

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

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Situation internationale - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international

La commission auditionne M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale.

Cette audition ne donnera pas lieu à un compte rendu.

La réunion est levée à 10 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 10 juin 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Dialogue social et emploi – Examen du rapport et du texte de la commission***La réunion est ouverte à 9 heures.*

La commission examine, sur le rapport de Mme Catherine Procaccia, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au dialogue social et à l'emploi (n° 476, 2014-2015).

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Ce texte, selon le Gouvernement, s'inscrit dans la lignée des réformes du fonctionnement du marché du travail qu'il a menées depuis trois ans. Jusqu'à présent, elles avaient reposé sur l'accord des partenaires sociaux, principe essentiel et base incontestable. L'échec de la négociation en janvier dernier souligne les limites du modèle français du dialogue social et a contraint le ministre du travail à prendre ses responsabilités en préparant un texte qui, trop souvent, opte pour le plus petit dénominateur commun entre les positions patronales et syndicales.

Entre son examen en Conseil des ministres le 22 avril et son adoption par l'Assemblée nationale le 2 juin, ce projet de loi a plus que doublé de volume : il est passé de 27 à 57 articles et 357 amendements ont été adoptés par les députés.

Dans des délais qui interdisent un travail approfondi, nous devons nous prononcer sur les six volets de ce texte, sans forcément en percevoir la cohérence : la représentation des salariés des TPE, la modernisation des institutions représentatives du personnel (IRP), plusieurs dispositions sur la santé des travailleurs et le compte pénibilité, le régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle, diverses mesures d'ampleur limitée en faveur de l'emploi et la création de la prime d'activité – sans compter les mesures annoncées qui arriveront d'ici la lecture au Sénat.

L'article 1^{er} prévoit la mise en place, en 2017, de commissions régionales paritaires interprofessionnelles (CPRI) représentant les salariés et les employeurs des TPE. Actuellement, il n'existe aucune obligation de dialogue social en dessous de onze salariés. En 2012, un scrutin national, sur sigle, a été organisé à destination de ces salariés dans le cadre de la réforme de la représentativité syndicale, avec un succès mitigé : 10,4 % de participation.

S'agit-il d'une idée novatrice de nature à remettre en cause le pouvoir du chef d'entreprise dans des structures où le contact avec les salariés est permanent ? Je ne le crois pas : dans l'artisanat, des commissions similaires ont été instaurées en 2010, sur la base d'un accord de 2001 entre l'Union professionnelle artisanale (UPA) et les cinq organisations syndicales nationales ; un mécanisme de représentation externe à l'entreprise existe également dans le secteur agricole ou chez les professions libérales. Eric Woerth, alors ministre du travail, avait proposé dès 2010 d'ouvrir la possibilité de créer de telles commissions : adopté par le Sénat, ce dispositif avait finalement été supprimé par l'Assemblée nationale.

Le présent texte se distingue de ces initiatives par ses conditions de mise en place : alors que la liberté conventionnelle des partenaires sociaux avait fait progresser la représentation des salariés des TPE, c'est maintenant le législateur qui impose un mécanisme uniforme, au grand dam des organisations patronales.

Composées de vingt membres – dix représentants des salariés, dix des employeurs – chacune des dix-huit commissions régionales avait, dans le texte initial, pour mission principale d'informer et de conseiller sur l'application des dispositions légales et conventionnelles et de débattre des problématiques spécifiques aux TPE. Les députés les ont en outre chargées d'assurer une médiation en cas de conflit, avec l'accord des parties, et d'organiser un embryon d'activités sociales et culturelles. Surtout, l'Assemblée nationale a reconnu aux membres des commissions un droit supplémentaire, certes conditionné à l'accord de l'employeur, d'accéder à l'entreprise.

Ces points sont dénoncés avec virulence par les organisations patronales. S'agit-il pour autant de la première étape de l'intrusion des syndicats dans les dernières entreprises qui étaient hors de leur portée ? J'en doute : ces CPRI, sans moyens, n'auront pas la possibilité d'exercer leur mission. Que pourront faire dix représentants des salariés, avec cinq heures de délégation par mois, à l'échelle des futures énormes régions ? Je vous proposerai plusieurs amendements pour parvenir à un compromis acceptable par toutes les parties.

L'extension de la délégation unique du personnel (DUP) aux entreprises de 200 à 300 salariés et l'inclusion du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en son sein sont plus consensuelles. La possibilité pour les entreprises de plus de 300 salariés de fusionner les IRP par accord, sans être encore le conseil d'entreprise unique souhaité par le patronat et évoqué par le ministre, est une mesure de simplification importante qui permet l'adaptation du dialogue social au plus près de l'entreprise.

Les députés sont allés très loin en matière de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans toutes les instances, et ont élargi le mécanisme de représentation des salariés dans les conseils d'administration, moins de deux ans après sa création et sans aucune évaluation préalable. Je vous proposerai des amendements sur ces deux points.

Le texte regroupe les dix-sept procédures actuelles d'information-consultation du comité d'entreprise en trois blocs portant sur les orientations stratégiques de l'entreprise et sa situation économique et sociale au sens large. Un accord collectif pourra adapter la mise en œuvre de ces dispositions aux spécificités de l'entreprise.

Dans le même sens, les douze négociations obligatoires en entreprise sont regroupées en trois temps, relatifs à la rémunération, la qualité de vie au travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels, tandis qu'un accord collectif majoritaire pourra en modifier la périodicité. Cette rationalisation du dialogue social, à droit constant, apportera de la souplesse, sans pour autant constituer un choc de simplification. Là encore, les députés ont souhaité renforcer à tous les niveaux la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes, en créant notamment une rubrique spécifique dans la base de données unique. Le projet de loi assouplit par ailleurs les conditions de conclusion d'accords collectifs par l'employeur en l'absence de délégué syndical, tout en donnant la priorité aux représentants du personnel mandatés.

Le volet relatif à la santé des travailleurs a été considérablement renforcé à l'Assemblée nationale.

Le texte prévoit que les pathologies psychiques comme l'épuisement au travail pourront être reconnues comme des maladies professionnelles par une voie complémentaire à l'inscription aux tableaux, définie par voie réglementaire.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité est simplifié et sécurisé, conformément aux principales recommandations du rapport de MM. Sirugue, Huot et de Virville publié le 26 mai dernier, avec la suppression de la fiche individuelle, votée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi Macron, la possibilité pour les branches d'établir un référentiel homologué par le ministère pour aider les employeurs lors de leur déclaration, ou encore l'abaissement du plancher de la cotisation additionnelle patronale.

Le Gouvernement semble enfin avoir enfin entendu le message des entreprises et du Sénat mais le dispositif ainsi réformé risque d'être une bombe financière à retardement, en incitant les employeurs à utiliser sans discernement les référentiels de branche pour mesurer l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité les plus difficiles à évaluer.

Enfin, le projet met en œuvre les propositions les plus consensuelles du récent rapport du député Michel Issindou sur les avis d'aptitude du médecin du travail. Ce dernier devra rechercher le consentement du salarié sur les propositions de reclassement qu'il propose à l'employeur, tandis que les salariés dont les problèmes de santé peuvent avoir des répercussions sur des tiers feront l'objet d'un suivi médical renforcé.

Le quatrième volet du texte est consacré aux intermittents du spectacle. Si l'article 20 consacre au niveau législatif les annexes 8 et 10 sur l'indemnisation du chômage des techniciens et des artistes, il oblige surtout les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel chargés de négocier la convention d'assurance chômage à déléguer leur compétence aux partenaires sociaux du monde du spectacle pour qu'ils négocient eux-mêmes les règles de ces annexes. Or cette délégation de compétence pourrait créer un précédent et susciter des demandes multiples remettant en cause le rôle des partenaires sociaux dans les négociations nationales interprofessionnelles. De plus, les conditions d'exercice de cette délégation de compétence ont été critiquées par presque toutes les personnes que nous avons auditionnées compte tenu des incertitudes juridiques et des risques de contentieux qui en découlent. En revanche, les dispositions relatives à un meilleur encadrement du contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) par la voie de la négociation de branche sont bien accueillies.

J'attire votre attention sur trois mesures concernant l'emploi. Ce texte inscrit dans la loi le principe du compte personnel d'activité (CPA), mécanisme de sécurité sociale professionnelle dont les contours sont encore très flous ; ils seront tracés par les partenaires sociaux à l'automne. Il n'était pas utile de passer par la loi pour inviter les partenaires sociaux à engager une négociation, l'article L. 1 du code du travail suffit. Évitions surtout toute précipitation qui risquerait de déclencher une catastrophe administrative de l'ampleur du compte personnel de prévention de la pénibilité. Le Gouvernement a également complété le texte à l'Assemblée nationale afin d'être habilité à réformer par ordonnance l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui serait transformée en établissement public à caractère industriel et commercial, en partie pour régler la question du patrimoine que l'État met aujourd'hui à sa disposition – arlésienne législative à laquelle les lois de 2009 et 2014 n'ont pu apporter de solution. Encore faut-il que Bruxelles n'y voit pas une atteinte à la libre concurrence... Enfin, le projet de loi assouplit les règles de la prime de 1 000 euros, créée il y a à peine six mois, pour les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés qui augmentent leur nombre d'apprentis. On ne peut que regretter cette

instabilité législative qui contribue aux difficultés de l'apprentissage, d'autant que le Sénat n'a cessé d'alerter sur les difficultés liées à la réforme de la prime régionale.

Le titre IV est consacré à la prime d'activité et fait l'objet d'une saisine pour avis de la commission des finances. Cette nouvelle prestation doit remplacer, à compter du 1^{er} janvier 2016, le volet activité du revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi (PPE) que nous avons supprimée dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014. Nous connaissons les faiblesses de ces deux dispositifs. Créée en 2001, la PPE était en voie d'extinction depuis le gel de son barème en 2008, date à laquelle est né le RSA. Versée avec une année de décalage par rapport aux revenus déclarés, elle n'avait pas d'impact immédiat en termes d'incitation à l'activité. Le champ large de ses bénéficiaires conduisait à un saupoudrage qui limitait, lui aussi, son caractère incitatif.

Le RSA-activité a été conçu pour que chaque euro perçu au titre d'une activité professionnelle conduise à une augmentation effective des ressources disponibles. Mais la réactivité du dispositif est également source de lourdeurs, accentuées par la complexité du barème. Les indus et les rappels sont fréquents et la lisibilité de la prestation s'en trouve affaiblie. D'où un faible taux de recours au RSA-activité : ses bénéficiaires potentiels peuvent préférer renoncer à la prestation plutôt que de s'engager dans des démarches lourdes, parfois vécues comme stigmatisantes.

La prime d'activité est présentée par le Gouvernement comme une prestation nouvelle, entièrement détachable du minimum social qu'est le RSA. Pour autant, les bénéficiaires actuels du RSA-activité basculeront automatiquement vers le dispositif. La prime d'activité reste une prestation sociale familialisée et, tout comme le RSA-activité, elle sera versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour le compte de l'Etat.

La prime d'activité diffère cependant du RSA-activité sur plusieurs points : elle sera ouverte aux travailleurs âgés de 18 à 25 ans qui devaient jusqu'à présent remplir des conditions particulièrement restrictives pour être éligibles au RSA-jeune ; ses modalités de calcul et d'attribution seront simplifiées et plus lisibles, en particulier grâce au principe des droits figés – les montants seront versés définitivement pour un trimestre, même si la situation du bénéficiaire a évolué durant ces trois mois ; elle pourra comprendre un bonus individuel, directement lié aux revenus d'activité des bénéficiaires et dont les modalités de calcul seront précisées par décret, qui devrait se déclencher à partir d'une rémunération égale à 0,5 Smic pour atteindre son maximum entre 0,8 et 1,15 Smic.

Théoriquement, 5,6 millions d'actifs seront éligibles à la prime d'activité. Le Gouvernement fait l'hypothèse d'un taux de recours de 50 % l'année prochaine – contre 35 % actuellement – et y allouera 4,1 milliards d'euros en 2016. Fallait-il conserver une prestation familialisée, en pratique très proche du RSA-activité, ou privilégier un dispositif individualisé, au risque de pénaliser les familles les plus précaires ? Fallait-il concentrer les efforts sur les revenus les plus faibles, dans une optique de lutte contre la pauvreté – ce que souhaitent les associations – ou donner un coup de pouce aux revenus les plus proches du Smic ? Fallait-il maintenir l'exclusion des étudiants et des apprentis du bénéfice de la prime ou l'ouverture effectuée à l'Assemblée nationale est-elle pertinente dans la mesure où elle s'adresse à des publics proches de l'emploi et qui commencent à s'éloigner des études ?

L'équilibre de la réforme, telle qu'elle nous est présentée, doit pouvoir emporter notre adhésion. Je vous proposerai malgré tout quelques amendements qui préciseront un dispositif très elliptique et, par conséquent, source d'incompréhensions.

Notre modèle social évolue, et le processus d'élaboration de la norme en droit du travail doit en tirer les conséquences. C'est l'un des objets de la mission confiée à Jean-Denis Combrexelle par le Gouvernement, qui devra favoriser le dialogue social au niveau où il est le plus actif. L'échec de la négociation interprofessionnelle ne doit pas masquer la vitalité du dialogue social en entreprise, où plus de 39 000 accords ont été signés en 2013.

Ce projet de loi n'est pas la réforme structurelle des relations entre salariés et employeurs mais un texte de simplification avec plusieurs mesures bienvenues pour surmonter le caractère formel des règles actuelles et développer, sur le plan qualitatif, le dialogue social. Il ne règle pas les principales insuffisances du modèle français comme la faible représentativité des partenaires sociaux au regard de nos voisins européens.

J'ai examiné ce texte non pas dans une optique idéologique ou d'opposition systématique mais en cherchant comment l'améliorer, au bénéfice des employeurs et des salariés car, comme un nombre croissant d'études le montrent, un dialogue social apaisé et efficace est un facteur de performance économique. C'est pourquoi je vous invite à adopter le projet de loi ainsi que les amendements que je vous présenterai.

M. Jean-Noël Cardoux. – Catherine Procaccia a eu le mérite de défricher un projet de loi fourre-tout et complexe, comme tout ce que nous examinons en ce moment. Nous sommes saisis de trois séries de mesures qui vont se télescoper : le projet de loi Macron, qui va nous revenir en nouvelle lecture, le présent projet de loi et de nouvelles dispositions en faveur des TPE et PME qui doivent faire suite aux récentes annonces du Premier ministre. Bien souvent, c'est un pas en avant, deux pas en arrière, même si parfois, comme pour ce texte, on va dans le bon sens. Les entreprises ont besoin de lisibilité et de stabilité. Ce n'est pas en les soumettant au régime de la douche écossaise que l'on va créer massivement des emplois dans les PME.

Ce n'est pas en fusionnant la PPE et le RSA « activité », deux mauvaises mesures, que l'on en créera une bonne. Le RSA « activité » imaginé par Martin Hirsch ne devait être ni une prestation supplémentaire, ni une mesure de lutte contre la pauvreté mais bien une incitation à la reprise d'un emploi. Or un individu qui cumule le bénéfice du RSA avec les avantages connexes, comme la gratuité des transports ou des crèches, n'a aucun intérêt à reprendre le travail. D'où l'idée d'une prime venant compenser ce différentiel. Nous en sommes loin, puisqu'on crée une prestation supplémentaire à budget constant, alors qu'il faudrait inciter à la reprise du travail.

M. Philippe Mouiller. – Je suis inquiet des conséquences financières de la prime d'activité. Avec un budget prévisionnel de 4,1 milliards d'euros, le Gouvernement pourra-t-il tenir ses engagements ? A travers la fusion de la PPE et du RSA « activité », demandée par tous les acteurs, il y a un objectif de revalorisation et de diminution du taux de non-recours, ce qui aura forcément des incidences financières, notamment pour les départements. Dispose-t-on d'une étude d'impact, de coûts prévisionnels, d'une vision prospective sur le sujet ? La ministre, interrogée, n'a fourni que peu d'éléments chiffrés. En avez-vous obtenu davantage ?

M. Gérard Roche. – Personnellement, je suis gêné par ce texte qui se limite à une aide au pouvoir d'achat, sans avoir de volet relatif à l'insertion.

La prime d'activité remplace le RSA « activité », payé par l'Etat, le RSA « socle » étant quant à lui financé par le département. A l'époque du RMI, les départements ont appris le métier de l'insertion à travers les comités d'insertion où les élus siégeaient et établissaient avec les bénéficiaires les contrats d'insertion, par la santé, ou le logement notamment. Cela ne marchait pas trop mal.

Avec le RSA « activité », on a fait un tri : le conseil général continue de s'occuper des personnes les plus éloignées de l'emploi mais les élus ne font plus partie du dispositif d'insertion, où ils faisaient pourtant valoir le bon sens. Celui-ci a été confié directement à Pôle Emploi. C'est un constat d'échec : l'organisme est tellement surchargé qu'il faut plus de deux mois pour obtenir un premier entretien, cinq mois pour le deuxième. Je crains que le nouveau dispositif n'apporte guère d'amélioration. Pour certains, ce sera la double peine.

Je suis en revanche favorable au dispositif prévu pour les jeunes car les critères d'attribution du RSA « jeunes » étaient beaucoup trop stricts.

M. Michel Amiel. – Quelles seront les modalités de reconnaissance des pathologies psychologiques, comme le *burn out*, au titre des maladies professionnelles ? On peut connaître des états dépressifs dans sa vie mais comment déterminer leur imputabilité à des causes professionnelles ? N'ouvrons pas la boîte de Pandore. Nous savons, comme employeurs dans nos collectivités, combien il est souvent difficile de faire la part du vrai et du faux.

Comment est établi l'avis d'aptitude par le médecin du travail et comment recherchera-t-il le consentement du salarié sur ses propositions de reclassement ? On connaît les difficultés actuelles de recrutement des médecins du travail.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie le rapporteur pour son travail sur ce texte qui vient entre la loi Macron et l'annonce de nouvelles mesures. L'instabilité juridique est un réel souci.

Arrêtons d'imposer aux petites entreprises de nouvelles contraintes. Que vont apporter les CRPI ? Pour une entreprise de trois salariés, c'est une perte de cinq heures de production par mois. Qui va payer ? L'alinéa 36 de l'article 1^{er} prévoit que l'on puisse répartir le crédit d'heures avec une autre entreprise mais selon quelles modalités ?

Deux salariés au minimum au conseil d'administration ? C'est beaucoup, dans une petite entreprise.

Dispose-t-on d'une étude d'impact sur la nouvelle prime d'activité ? Le complément de RSA est souvent peu demandé...

Comment fonctionnera le compte personnel d'activité, notamment pour le maintien dans l'emploi ?

Le texte ne comporte rien sur les seuils, alors que cela avait été annoncé.

Enfin, je me félicite de voir que certains amendements de notre groupe auxquels le Gouvernement s'était opposé lors de l'examen de la loi Macron ont fait leur chemin dans ce texte, nous sommes sur la bonne voie !

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – On ne peut qu’être d’accord avec Jean-Noël Cardoux et Pascale Gruny sur l’instabilité des textes, notamment avec le catapultage d’annonces. Nouvelle lecture de la loi Macron ? Deuxième loi Macron ? Loi Rebsamen ? Difficile de savoir ce qui relève de chaque texte, et surtout ce qui sera voté au bout du compte, compte tenu des amendements et des annonces du Gouvernement...

Rendons au Sénat ce qui lui appartient : nous défendions déjà en 2005 l’idée que, pour remettre les gens au travail, il fallait leur garantir qu’ils n’y perdraient pas d’argent. Ce rapport largement consensuel de notre commission a été en partie repris par Martin Hirsch lorsqu’il a créé le RSA « activité » – avec les limites que l’on connaît. L’objectif est clair : les personnes sans activité ou ayant une activité insuffisamment rémunératrice doivent pouvoir reprendre ou développer leur activité sans perdre de l’argent. Je ne parle pas ici du RSA « socle ».

La prime d’activité n’est pas une prestation supplémentaire, monsieur Cardoux : elle fusionne deux prestations existantes, la PPE et le RSA « activité », sachant qu’il était auparavant possible de bénéficier de l’une, de l’autre ou des deux.

Le Gouvernement table sur une augmentation du nombre de bénéficiaires, avec un taux de recours de 50 %. Le système n’a jamais très bien fonctionné car les gens hésitent à déposer un dossier pour percevoir une prime de 20 à 30 euros.

Monsieur Roche, les départements sont toujours des acteurs de l’insertion des bénéficiaires du RSA « activité ».

Le RSA-activité comporte toujours une part d’accompagnement, monsieur Roche.

Certaines personnes auditionnées ont regretté que la prime d’activité, censée favoriser le retour à l’emploi, soit versée par les CAF et non par Pôle Emploi. La CAF détient déjà les fichiers du RSA « activité » ; elle aura donc à récupérer ceux de la PPE et surtout à identifier les nouveaux bénéficiaires potentiels, et ce d’ici le 1^{er} janvier, sachant que la PPE a déjà été supprimée. Cela pose notamment des difficultés informatiques... Nous avons entendu la MSA, qui devrait être la plus impactée par la hausse du nombre de bénéficiaires. En effet, le RSA « activité » est perçu par des salariés agricoles mais aussi par des exploitants.

En réponse à Michel Amiel, la boîte de Pandore du *burn out* a été ouverte par Benoît Hamon. Sans doute une provocation, avant le congrès du PS...

M. Michel Amiel et Mme Nicole Bricq. – Oh !

Mme Catherine Génisson. – Madame le rapporteur, est-ce possible ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’article 19 *bis* est issu d’un amendement de compromis du Gouvernement prévoyant un décret pour adapter les règles de reconnaissance des pathologies psychique dans le cadre de la procédure de l’article L 461-1, alinéa 4, du code de la sécurité sociale. La réflexion se prolongera au sein du Conseil d’orientation sur les conditions de travail (COCT). C’est une ouverture, non une inscription dans le tableau des maladies professionnelles. Je rejoins Michel Amiel sur le fait que ce point serait davantage à sa place dans le projet de loi santé qui est en cours d’examen.

M. Michel Amiel. – C’est une voie complémentaire ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Le décret adoptera la procédure de reconnaissance de ces pathologies par les comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP), mais il faut le temps que tous les acteurs s'accordent. On reconnaît déjà le *burn out* comme tel dans certains cas spécifiques.

Je remercie Pascale Gruny d'avoir assisté à de nombreuses auditions. Plusieurs des éléments que vous avez évoqués sont traités dans les amendements.

Mme Isabelle Debré. – A mon tour de féliciter le rapporteur pour ce travail. Vous soulignez les avancées réalisées en matière d'égalité entre les hommes et les femmes mais que pensez-vous de la tribune des huit femmes ministres dénonçant un recul ?

Reviendrez-vous sur les seuils sociaux, alors qu'il existe un véritable décalage entre l'ambition de l'exécutif et le texte adopté par l'Assemblée nationale ?

Comment jugez-vous les instances régionales de représentation des salariés dans les TPE, considérées par les chefs d'entreprise comme une complication supplémentaire ?

M. Claude Bérit-Débat. – J'estime que ce projet pallie l'échec du dialogue social, auquel je suis certes favorable, pour mettre en place ce qui n'avait pas abouti. Vous dénoncez le fait qu'il s'en tienne au plus petit dénominateur commun, mais c'est le propre de toute négociation !

L'empilement des textes n'est pas une nouveauté de ce Gouvernement – même si on ne peut se satisfaire d'une telle réponse. N'ayez pas la mémoire courte ! La loi Macron ou les annonces du Premier ministre sur les PME ne relèvent pas nécessairement d'un texte sur le dialogue social ; nous en débattons le moment venu.

Les CPRI vont dans le bon sens et ont déjà été mises en place, à la demande des syndicats, dans les chambres d'agriculture et les chambres des métiers, avec un certain succès.

Contrairement à Jean-Noël Cardoux, je ne crois pas que la prime d'activité ne soit que l'addition de deux dispositifs qui ont échoué. Il s'agit au contraire de ne pas continuer dans l'échec.

Ce projet de loi va donc dans le bon sens et j'attends les amendements du rapporteur pour l'améliorer.

M. Daniel Chasseing. – Je suis satisfait par la prime d'activité et par le fait qu'elle s'appliquera aux jeunes de 18 à 25 ans.

Le *burn out*, difficile à estimer, donnera sans doute lieu à des conflits d'expertise.

J'ai déposé un amendement sur la représentation des salariés dans les entreprises de moins de onze salariés. Alors que le Gouvernement souhaite mobiliser les entreprises pour l'emploi, les TPE employant des membres des CPRI seront pénalisées car elles devront leur laisser une disponibilité de cinq heures par mois, ce qui correspond à un jour par mois si l'on considère qu'il n'y a pas de réunion en juillet et en août et que ce droit est cumulable, et ce alors que 28 % seulement de ces entreprises ont une trésorerie positive.

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale précise que la commission régionale ne peut intervenir dans la résolution des conflits qu'avec l'accord des parties

concernées : si le chef d'entreprise ou le salarié ne le souhaite pas, elle n'intervient pas. Quel effet aura-t-elle, autre que néfaste ?

M. Yves Daudigny. – Je salue l'esprit dans lequel le rapporteur a travaillé, même si dans sa toute première phrase, lorsqu'elle indique que ce texte s'inscrit dans la lignée des réformes du fonctionnement du marché du travail, il n'était peut-être pas indispensable d'ajouter : « *selon le Gouvernement* » !

La prime d'activité était attendue, nécessaire, indispensable. Martin Hirsch a imaginé le RSA « socle », qui ne faisait que reconduire le RMI, avec les mêmes conditions d'éligibilité et de barème, et le RSA « chapeau » qui, lui, avait pour but d'inciter les demandeurs d'emploi à reprendre un travail en garantissant une augmentation de leur revenu global. Hélas, ce RSA « activité » n'a pas fonctionné à cause de la complexité du dispositif, de son barème incompréhensible, de l'appellation stigmatisante et de sa date même de création, en 2008, juste avant la crise.

Le Gouvernement propose à juste titre de créer une prime d'activité et d'en faire bénéficier les jeunes dès 18 ans. Même si on peut s'interroger sur les aspects financiers du dispositif, il faut appuyer sa création, qui répond à une nécessité.

Mme Elisabeth Doineau. – Après le dialogue de sourds entre les partenaires sociaux, qui ne sont pas parvenus à un accord, le Gouvernement nous présente un brouhaha législatif. Le texte a été enrichi à l'Assemblée nationale, il le sera encore ici. Mais écoutez ce qui se dit sur le terrain, allez dans les foires artisanales et commerciales ! Partout, les artisans et les chefs de TPE nous reprochent d'être hors sol, de leur compliquer la vie et de ne pas nous préoccuper du seul sujet qui compte, à savoir le maintien des emplois et des carnets de commande remplis. En 2014, 30 % des entreprises de moins de cinq salariés ont mis la clé sous la porte.

Certes, MM. Rebsamen et Valls ont déclaré la guerre à la fraude aux détachements de salariés mais le problème doit être résolu rapidement, surtout dans le secteur du bâtiment où l'heure de travail est payée 12 euros pour les travailleurs détachés et 33 euros pour les salariés locaux.

Répondons aux attentes de nos entreprises en supprimant les seuils. Cessons aussi de leur rendre la vie difficile avec des formulaires administratifs tellement compliqués à remplir qu'elles doivent interroger leurs fédérations ou leurs syndicats pour tenter d'y voir clair.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – La tribune des huit ex-ministres est dépassée puisque les problèmes qu'elles dénoncent ont été réglés lors de l'examen par l'Assemblée nationale. L'égalité entre les hommes et les femmes voulue par l'Assemblée nationale va surtout poser problème aux syndicats...

Mme Nicole Bricq. – Cela ne leur fera pas de mal !

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Aucun d'entre eux ne pourra répondre au dispositif imaginé par les députés. On annonçait de la simplification mais il a été complexifié à l'Assemblée. Ce sera très difficile à mettre en place : il risque d'y avoir des annulations d'élections et des syndicats minoritaires pourront alors avoir plus d'élus s'ils

présentent plus de femmes sur leurs listes que les syndicats majoritaires. Il s'agit donc d'un déni de démocratie.

Mme Isabelle Debré. – Présentez-vous des amendements sur ce point ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Tout à fait.

Telles qu'elles sont conçues, les CPRI, issues de tractations avec des syndicats qui veulent obtenir des représentants, ne fonctionneront pas. Comment imaginer qu'un salarié d'une PME du bâtiment, disposant de cinq heures par mois, puisse servir de médiateur ? Derrière ce débat s'en cache un autre : celui de la représentativité syndicale, qui fait peu de cas des intérêts des entreprises et de leurs salariés. Il aurait fallu laisser les organisations patronales présenter leurs propositions, quitte à fixer un terme. Je vous proposerai donc de simplifier le dispositif.

Monsieur Daudigny, mes amendements ne remettront pas en cause la prime d'activité mais viseront à rendre le texte plus intelligible.

Madame Doineau, le Parlement a adopté une proposition de loi contre le dumping social en 2014 et la loi Macron renforce également les moyens de lutte contre la fraude au détachement : les amendes pourront atteindre 500 000 euros en cas de défaut de déclaration préalable.

Enfin, chaque franchissement de seuil impose, il est vrai, des nouvelles obligations mais elles ne concernent pas toutes le droit du travail. Je vous proposerai des amendements pour prévoir leur lissage.

Mme Nicole Bricq. – Merci, madame la rapporteur, d'avoir reconnu que ce projet de loi était équilibré. J'apprécie le sérieux de votre travail. L'action du Gouvernement est cohérente. Ce texte complètera celui sur la croissance et l'activité qui va être encore enrichi, suite aux mesures annoncées hier en faveur des TPE. Jamais un Gouvernement n'aura autant fait pour encourager la micro-économie.

Les CPRI, qui suscitent des crispations, ont déjà été expérimentées par l'UPA. Je prends le pari que dans trois ans, personne ne les remettra en cause.

Les procédures d'information-consultation du comité d'entreprise imposées aux entreprises vont passer de dix-sept à trois, il y a une vraie simplification. Prenons garde toutefois à ne pas mettre en péril les activités de conseil en entreprise. Les plus grands cabinets de conseil aux IRP sauront s'adapter, mais ce sera plus difficile pour la myriade de petites entreprises de consultants. Sans doute faudra-t-il interroger le ministre en séance pour voir comment éviter de porter atteinte à cette activité.

J'approuve les observations de notre rapporteur sur l'apprentissage. Le Président de la République a fait des annonces très fortes sur la prime, dont le montant a été modifié, or les entreprises sont encore dans le flou, alors que cette mesure entre en vigueur le 1^{er} juillet.

La prime d'activité, d'ailleurs portée par Marisol Touraine, a été présentée comme une prestation sociale familiale s'adressant aux travailleurs pauvres. Le Gouvernement a néanmoins rectifié sa communication pour que cette prime soit bien perçue comme une incitation au retour à l'emploi. Il est en effet indispensable que les personnes concernées voient tout l'intérêt qu'elles ont à reprendre une activité et puissent faire un arbitrage

économique. Si cette prime est perçue comme une mesure sociale de plus, elle n'aura pas plus d'impact que le RSA « chapeau ». Je vous rappelle aussi que la commission des finances du Sénat a toujours réclamé la fusion de ces deux dispositifs. Le Gouvernement n'est pas sourd, il entend les critiques et les prend en compte.

Que les mauvaises langues arrêtent de dire que ces mesures sont prises dans la perspective des élections de 2017 : il y a un tout début de commencement de reprise, c'est le moment d'intervenir pour l'accélérer.

Mme Aline Archimbaud. – Le rôle et le travail des CHSCT sont importants, même si la formation des représentants mériterait d'être renforcée. Or, leur intégration dans la DUP risque de réduire leurs pouvoirs, ce qui serait vraiment dommage.

M. Jean-Baptiste Lemoine. – Edgar Faure parlait de « *litanie, liturgie, léthargie* ». Si le Sénat a montré son visage réformateur et ambitieux avec la loi Macron, je crains que nous ne tombions dans ce triptyque en ce qui concerne le dialogue social interprofessionnel. Il faudrait appliquer le principe de subsidiarité, partir du terrain afin de prendre en compte les attentes des salariés et des chefs d'entreprise.

La loi va créer des commissions paritaires, *a priori* inoffensives mais dont les pouvoirs risquent de se renforcer progressivement. Voyez l'Assemblée qui prévoit déjà de faire entrer ses membres dans les entreprises et de leur accorder un rôle de médiation.

La DUP et le conseil *sui generis* sont des petits pas positifs. Un économiste auditionné a parlé de « pas de fourmi ». Allez-vous nous proposer de renforcer ce volet, madame la rapporteur ?

La souffrance au travail touche beaucoup de salariés, cadres compris. Nous devons notamment mieux réguler l'usage professionnel des nouvelles technologies, qui empiètent sur la sphère privée : on prend ses billets de train sur Internet depuis son bureau mais on répond à 23 heures aux mails de son supérieur. Plutôt que de voter une loi de plus, ne conviendrait-il pas d'étoffer la formation initiale dans les écoles de commerce pour que les futurs managers appréhendent mieux leur rôle ?

Mme Patricia Schillinger. – Les personnes auditionnées se sont dites majoritairement favorables à un renforcement du dialogue dans les entreprises, comme en Allemagne, et à des actions concrètes en faveur des petites entreprises. La prise en compte de la situation des TPE va booster le dialogue social et favoriser l'emploi. Comme l'a dit Yves Daudigny, nous devons encourager les demandeurs d'emploi à reprendre une activité, en rendant le RSA « activité » véritablement actif, et aider les personnes en souffrance. Oui à une mise en place par les CAF, qui, en tout cas dans mon département, fonctionnent bien.

Seule une minorité des partenaires sociaux s'oppose à ce texte. Nous devons les entendre. Merci, enfin, au Gouvernement de proposer un texte qui apporte de vraies avancées.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je partage les conclusions de notre rapporteur. Pour avoir travaillé pendant vingt ans en entreprise, je confirme l'importance du dialogue social et donc des dispositions que nous allons adopter. N'imaginons pas qu'elles auront à elles seules un impact négatif sur la santé des entreprises, qui dépend essentiellement de la conjoncture nationale et internationale. Les CPRI n'auront pas les effets que certains évoquent et nombreux sont ceux qui se réjouissent de leur création. L'Assemblée nationale a

décidé qu'elles pourraient intervenir dans les locaux des entreprises. Nous devons en revenir au texte initial du Gouvernement.

Je me félicite des dispositions introduites sur la pénibilité. Le Gouvernement a compris qu'il devait faire machine arrière pour éviter d'aller dans le mur. Le dispositif, tel qu'il est conçu, peut toutefois constituer une bombe financière à retardement. Pourquoi ne pas prévoir une enveloppe fermée pour éviter tout débordement lors des négociations de branches ?

Avant la création du RSA par Martin Hirsch, le Sénat avait demandé dans un rapport que la reprise du travail ne se traduise pas par une perte de revenu du fait de la suppression d'avantages sociaux. La prime d'activité doit poursuivre le même but et sa mise en œuvre être la plus simple possible : nous devons donc améliorer le dispositif.

Mme Anne Emery-Dumas. – Un mot sur les travailleurs détachés : la loi de juillet 2014, confortée par le projet de loi Macron, étend les possibilités d'intervention de l'inspection du travail. Des fraudes ont été détectées et sanctionnées. Les mesures annoncées hier par le Premier ministre en faveur des TPE et des PME ont été bien accueillies dans mon département.

Mme Catherine Génisson. – Je félicite notre rapporteur pour sa force de conviction et sa liberté d'expression. Qualité des conditions de travail, dialogue social et productivité sont des données synergiques.

L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes était un peu éludée dans le texte initial et l'Assemblée a bien fait d'y revenir. Souvenons-nous de la loi Roudy de 1983 qui a instauré le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes dans l'entreprise. Je ne suis en revanche pas convaincue par les nouvelles mesures concernant la parité dans différentes instances car divers facteurs méritent d'être pris en compte. Attention aux usines à gaz.

Mme Annie David. – Je partage votre analyse sur les CPRI, madame le rapporteur. Les cinq heures mensuelles prévues par délégué permettront à peine, dans ma région, d'assurer les temps de trajet ! Nous devons donc préciser les choses.

Ne vous en déplaise, la DUP n'est pas consensuelle et les auditions que mon groupe mène actuellement le confirment, notamment en ce qui concerne les organisations syndicales. Nous nous inquiétons aussi de l'avenir des CHSCT. Nous ne sommes pas non plus favorables aux visioconférences car rien ne remplace les réunions où les gens se rencontrent.

Vous avez en revanche répondu aux interrogations sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous ne nous opposons pas à l'insertion du rapport de situation comparée dans la base de données unique mais encore faut-il que celle-ci voit le jour dans toutes les entreprises.

On parle beaucoup de pénibilité et de formation professionnelle, mais comme chaque loi revient sur la précédente, rien n'est fait et la situation des salariés n'est toujours pas prise en compte.

Vous connaissez la position de mon groupe sur le RSA et sur la PPE, je n'y reviens donc pas, nous l'exposerons en séance publique.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – J’ai déjà répondu à plusieurs de ces questions et nous y reviendrons lors de la présentation de mes amendements.

Pour la prime d’apprentissage, ce projet de loi supprime l’obligation préalable d’un accord de branche spécifique à partir du 1^{er} juillet pour les entreprises de moins de 250 salariés.

Mme Nicole Bricq. – C’est bien.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Oui, comme vous l’avez dit au ministre lors de son audition, la prime d’activité doit inciter véritablement au retour à l’emploi et ne pas être uniquement une allocation sociale supplémentaire.

Pas d’inquiétude quant au CHSCT : il a toujours les mêmes pouvoirs au sein de la DUP.

La souffrance au travail doit être prise en compte, en effet. Le COCT et le nouveau plan santé au travail mettront l’accent sur la prévention. C’est une bonne idée, monsieur Lemoyne, que de sensibiliser les écoles de commerce et, plus généralement, les étudiants.

Cela fait des années que nous nous interrogeons sur les limites à instaurer entre vie professionnelle et vie privée pour tout ce qui touche aux nouvelles technologies – qui ne sont plus si nouvelles que ça. Mais rien n’oblige à consulter ses mails le week-end, lorsqu’on est en famille.

Je vous proposerai des amendements pour prendre en compte la pénibilité mais il faut éviter toute bombe à retardement. Ma crainte est que l’on crée, à terme, de nouveaux régimes spéciaux. L’idée d’une enveloppe fermée est intéressante : un amendement serait le bienvenu, monsieur Vanlerenberghe.

Enfin, je salue la sagesse des sénatrices socialistes de notre commission pour ce qui touche à l’égalité entre les hommes et les femmes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Alain Milon, président. – L’amendement de Jean-Marc Gabouty portant article additionnel après l’article 23 et qui visait à abaisser l’âge de mise à la retraite d’office a été déclaré irrecevable au titre de l’article 40.

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je ne suis pas favorable aux deux amendements de suppression de l’article 1^{er}, auquel je propose d’apporter des aménagements. La loi n’a pas à imposer la création de ces commissions à une catégorie d’entreprises, alors qu’elles n’existent pas pour d’autres. En revanche, elles pourraient être utiles pour favoriser le dialogue social.

Je propose donc de confier à un accord collectif national ou régional et non à la loi la création des CPRI. A défaut d’accord national dans un délai de six mois, c’est dans chaque région que pourront s’engager des négociations à partir du 1^{er} juillet 2017. L’article 1^{er} d’un texte sur le dialogue social ne va pas imposer la création de commissions qui ont été refusées

par les partenaires sociaux ! Cela dit, ces CPRI peuvent jouer un rôle positif en matière d'œuvres sociales, par exemple en obtenant pour les salariés des petites entreprises des réductions pour des places de cinéma.

Je propose de recentrer les attributions des CPRI sur l'information et le conseil aux salariés mais de supprimer en revanche la fonction de médiation. En outre, les membres des CPRI n'auront pas accès aux entreprises, à moins qu'ils en fassent la demande et respectent un délai de prévenance de huit jours. L'employeur pourra toujours refuser. Je supprime le mécanisme de mutualisation des heures de délégation entre les membres des CPRI qui ne relèvent pas du même employeur, impossible matériellement à mettre en place.

Je ne suis donc pas favorable aux amendements de suppression de cet article, espérant que la CGPME poursuive sa réflexion afin d'éviter que le texte de l'Assemblée nationale s'impose à tous.

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable au dialogue social mais je propose, néanmoins, de supprimer cet article. Les PME connaissent en effet de graves difficultés, elles ne peuvent quasiment plus recruter des apprentis du fait de multiples contraintes. Le Gouvernement souhaite mobiliser les petites entreprises en faveur de l'emploi mais ce projet de loi va à l'encontre du but recherché. Le dialogue social fonctionne au quotidien dans les TPE, contrairement aux grandes entreprises où il n'y a pas de dialogue direct entre les salariés et leurs instances dirigeantes.

Comment imaginer qu'un salarié d'une petite entreprise pourra s'absenter un jour par mois pour siéger dans une CPRI ? Cela mettrait la TPE en grande difficulté alors que seules 28 % d'entre elles ont une trésorerie positive.

M. Olivier Cadic. – La complexité de ce dispositif suscite inquiétude et méfiance chez les chefs d'entreprise. Une circulaire du 17 juillet 2013 demande pourtant que toute nouvelle réglementation entraîne le retrait d'une précédente. Ces commissions devront « donner aux salariés et aux employeurs toutes informations ou tous conseils utiles sur les dispositions légales ou conventionnelles qui leur sont applicables. » A quoi servent les syndicats pour les salariés et les chambres de commerce, auxquelles les entreprises cotisent déjà ? Comme entrepreneur, je redoute les contraintes nouvelles que cela apportera : le salarié membre de la commission ne pourra être licencié sans intervention de l'inspecteur du travail. Nos concitoyens préféreraient que les TPE se développent et créent des emplois. Le ministre devrait s'y consacrer.

M. Jean-Louis Tourenne. – J'entends avec surprise toutes sortes d'arguments contre une mesure dont, au fond, nous ne voyons pas bien pourquoi il faudrait la refuser. Il y a les pudeurs de ceux qui estiment que la loi ne saurait créer des commissions régionales. Mais ne règle-t-elle pas le quotidien de nos concitoyens ? On dénonce un oxymore entre loi et dialogue social. Or la loi n'a pas à définir le contenu du dialogue social mais simplement son cadre et ses conditions. Ne me racontez pas d'histoires ! Ce n'est pas dans les TPE qu'un dialogue existe sur l'amélioration de la productivité et des conditions de travail. Certains, se posant en porte-parole de l'ensemble des TPE et des PME, nous affirment que celles-ci ne veulent pas de cette mesure. Inexact ! J'ai entendu dans les assemblées générales des chambres de métiers qu'une réflexion profonde est engagée sur la manière de mieux fidéliser les employés. Nous ne devons pas supprimer cet article car le dialogue social est un des moyens d'améliorer la productivité.

M. Gérard Dériot. – Quoique favorable à la suppression de cet article, je pense que nous devrions commencer par discuter les amendements de Catherine Procaccia, qui offrent un compromis acceptable.

Mme Isabelle Debré. – Je suis du même avis que Gérard Dériot. Le premier amendement rend les commissions paritaires interprofessionnelles facultatives. Une fois instaurées, les entreprises seront-elles obligées d’y participer ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris aux propos de Gérard Dériot et Isabelle Debré. Si nous supprimons l’article, c’est le texte de l’Assemblée nationale qui prévaudra. En votant cet amendement, nous ouvrons une porte assortie de verrous posés par les autres amendements. Et la balle sera dans le camp des partenaires sociaux.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Si une CPRI est instaurée par accord régional ou national, c’est que les partenaires sociaux en auront décidé ainsi. Les entreprises concernées devront bien y participer et donner aux représentants les cinq heures de délégation prévues.

M. Daniel Chasseing. – Les entreprises seront donc remboursées ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Une prise en charge par le fonds paritaire de financement des organisations syndicales et patronales est déjà prévue par le texte.

Les amendements identiques n^{os} COM-2 et COM-6 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Avec l’amendement n° COM-16, la CPRI peut être instituée par accord national ou régional.

Mme Nicole Bricq. – Nous y sommes défavorables. A l’obligation, vous substituez une faculté : c’est une mort plus douce. L’amendement complexifie les choses, alors qu’il vaudrait mieux, en cohérence avec la loi Notre, que ces commissions soient régionales. Des négociations nationales sont toujours l’occasion de prendre des postures... Nous pouvons nous abstenir sur les autres amendements, pas sur celui-là.

L’amendement n° COM-16 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement n° COM-17, de précision juridique, garantit que les secteurs d’activité qui ont déjà organisé la représentation des salariés des TPE n’entreront pas dans le champ des CPRI. Dans sa rédaction actuelle, le projet ne tient pas compte de la situation dans l’artisanat ou l’agriculture par exemple.

Mme Annie David. – Le code du travail parle de branches, pas de secteurs d’activité, et les commissions relèvent forcément d’une branche.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Nous ne souhaitons pas remettre en cause l’accord interprofessionnel qui existe à l’Union professionnelle artisanale (UPA). De même, les professions libérales comportent plusieurs branches.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ne remettons pas en cause ce qui fonctionne !

L'amendement n° COM-17 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° COM-18.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-19, comme plusieurs autres, revient au texte du Gouvernement. Les CPRI apporteront des avis utiles « sur les questions spécifiques aux entreprises de moins de onze salariés et à leurs salariés ». Je supprime les termes « d'égalité professionnelle, de travail à temps partiel et de mixité des emplois » de l'alinéa 29 car plus une énumération est longue, plus sa portée juridique est faible.

Mme Annie David. – Si une longue énumération affaiblit la portée d'un texte, pourquoi interrompre celle-ci justement au moment où sont citées les questions relatives à l'égalité professionnelle ? Pour la féministe que je suis, c'est aberrant !

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Vous avez raison. Il faut rectifier l'amendement pour supprimer à partir de « notamment », adverbe qui, d'ailleurs, pose toujours problème.

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

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-20 revient au texte du Gouvernement : je supprime la médiation.

Mme Annie David. – Je suis contre cet amendement.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Moi aussi. L'alinéa 30 précise que les CPRI ont pour compétence « de faciliter la résolution de conflits individuels ou collectifs n'ayant pas donné lieu à saisine d'une juridiction. » et que « la commission ne peut intervenir qu'avec l'accord des parties concernées ». Souhaitez-vous le supprimer ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Oui.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pourtant, tout ce qui évite de saisir une juridiction est bienvenu. Mon expérience syndicale m'a montré l'importance de la médiation.

M. Gérard Roche. – Le rôle de médiateur est difficile. Il doit être choisi spécifiquement pour chaque conflit. Je suis favorable à l'amendement.

L'amendement n° COM-20 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'Assemblée nationale a autorisé aux membres des CPRI l'accès aux entreprises, alors que le ministre souhaitait l'interdire. Mon amendement réaffirme le principe de l'interdiction en l'assortissant d'une exception strictement encadrée.

Mme Annie David. – Je suis contre.

L'amendement n° COM-21 est adopté ; l'amendement n° COM-12 devient sans objet.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Pour répondre à une remarque de Daniel Chasseing, je rectifie l'amendement n° COM-22 pour supprimer la possibilité de

cumuler les heures de délégation sur une année. Outre l'alinéa 36, inapplicable, je supprime la dernière phrase de l'alinéa 35.

L'amendement n° COM-22 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° COM-24. L'amendement de précision n° COM-23 est retiré.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-25 complète l'amendement n° COM-16, qui a confié aux partenaires sociaux le soin de mettre en place les CPRI dans les TPE, en l'assortissant d'un délai. C'est bien du dialogue social, comme le souhaitait le Gouvernement. A défaut d'accord national, une négociation devra se tenir dans chaque région. A partir de 2017, la représentativité sera mieux mesurée.

L'amendement n° COM-25 est adopté.

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

Article 1^{er} bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-26 supprime l'article 1^{er} bis, qui demande un rapport.

Mme Annie David. – Sur quoi ?

M. Alain Milon, président. – Sur la situation des salariés des TPE dépourvus de couverture conventionnelle.

L'amendement n° COM-26 est adopté ; l'article 1^{er} bis est supprimé.

L'article 1^{er} ter est adopté sans modification.

Article 1^{er} quater

L'amendement de coordination n° COM-27 est adopté.

L'article 1^{er} quater est supprimé.

L'article 2 est adopté sans modification, ainsi que l'article 3.

Article 4

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 supprime l'article 4, qui institue un mécanisme de garantie salariale pour les représentants du personnel, sur le modèle de ce qui existe pour les congés de maternité, alors que ceux-ci ne durent que quelques mois et n'ont rien à voir avec un mandat syndical. Revenons plutôt avec mon amendement n° COM-28 au texte du Gouvernement, qui se fondait sur l'évolution moyenne des rémunérations dans l'entreprise et non sur les augmentations individuelles, lesquelles récompensent le résultat de chaque salarié.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pourquoi pas ? Mais il sera possible d'augmenter seulement certains employés, sans que cela ne soit pris en compte pour la rémunération des représentants syndicaux.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'évolution moyenne prend en compte toutes les rémunérations.

L'amendement n° COM-7 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-28 est adopté.

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

Article 5

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° COM-13.

L'amendement n° COM-13 n'est pas adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-29 revient au texte initial du Gouvernement concernant la représentation équilibrée des femmes et des hommes lors des élections professionnelles, afin de supprimer l'usine à gaz imaginée à l'Assemblée nationale, qui prévoyait l'alternance « jusqu'à épuisement des candidats d'un des sexes »... Tous les syndicats nous ont indiqué qu'elle serait difficile à mettre en place, et qu'elle risquerait d'aboutir à la surreprésentation du sexe le moins présent dans l'entreprise.

L'amendement n° COM-29 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-30 aménage les conséquences, pour les entreprises, de l'annulation par le juge de l'élection de délégués du personnel ou de membres du comité d'entreprise en cas de non-respect de la proportion de femmes et d'hommes dans l'entreprise sur les listes de candidats.

L'amendement n° COM-30 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° COM-14.

L'amendement n° COM-14 n'est pas adopté.

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

Article 5 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-31 supprime l'article 5 *bis* car toutes les auditions nous ont montré que ses dispositions créeront des problèmes. La parité dans les conseils de prud'hommes est souhaitable mais il n'y a pas de candidates.

Mme Michelle Meunier. – C'est la vie ! Il y aura toujours des problèmes de ce type, surtout lorsqu'il s'agit de partager... Alors quoi ? Aux prud'hommes, les sections relatives à l'industrie ou à l'agriculture ne respecteront jamais la parité ? Je suis contre l'amendement.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Encore faut-il qu’il y ait des candidates !

Mme Nicole Bricq. – Quand on cherche, on trouve. Cela dit, la place de ces dispositions n’est pas dans ce texte mais dans l’article 83 du projet de loi pour la croissance et l’activité.

L’amendement n° COM-31 est adopté.

L’article 5 bis est supprimé.

L’article 6 est adopté sans modification.

Article 7

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement n° COM-32 supprime cet article, qui concerne la représentation des salariés au conseil d’administration des grandes entreprises. Une partie de ses dispositions est d’ordre réglementaire. Pour l’autre, concernant la parité, la présence d’administrateurs représentant les salariés dans les conseils d’administration remontant à moins de deux ans, nous ne connaissons pas leur profil ni les éventuelles inégalités.

L’amendement n° COM-32 est adopté ; l’article 7 est supprimé.

Article 7 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement n° COM-33 confirme la suppression d’une dérogation grâce à laquelle de nombreuses holdings ont évité d’avoir des représentants des salariés dans les conseils d’administration, et supprime deux ajouts de l’Assemblée nationale qui entrent en contradiction avec l’Ani du 11 janvier 2013 : l’abaissement du seuil de taille des entreprises et l’augmentation du nombre des administrateurs salariés. L’Ani ayant à peine deux ans, il est un peu tôt pour le modifier, surtout sans concertation ni étude d’impact. De plus, cette modification concernerait également des entreprises familiales, dont la gouvernance serait déstabilisée. Enfin, imposer deux représentants des salariés quelle que soit la taille du conseil d’administration, qui peut ne compter que trois ou quatre membres, instaurerait une cogestion qui n’est pas recherchée.

Mme Annie David. – Je suis contre cet amendement. Vous dites que l’Ani n’a pas un an mais le texte sur la pénibilité n’a pas eu le temps de s’appliquer avant que vous ne le remettiez entièrement en cause...

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Sur la pénibilité, il ne s’agissait pas d’un Ani...

L’amendement n° COM-33 est adopté.

Les amendements n°s COM-9 et COM-15 deviennent sans objet.

L’article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 ter

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Inversant le mécanisme de l'article afin de lever tout risque juridique, l'amendement n° COM-34 prévoit qu'un accord collectif, plutôt qu'une règle absolue, pourra regrouper le crédit d'heures de délégation des élus du personnel navigant en jours. Il supprime également des dispositions d'ordre réglementaire.

L'amendement n° COM-34 est adopté.

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel avant l'article 8

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-42 reprend une disposition adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi Macron. Faute de pouvoir relever les seuils, il s'agit de mettre en place un dispositif en lissant les effets. A titre expérimental, pour une durée de cinq ans, les entreprises disposeraient de trois années après le franchissement du seuil de 11 ou de 50 salariés pour se mettre en conformité avec les obligations auxquelles le droit commun les soumet en matière de représentation et de consultation du personnel. Cette mesure de compromis s'inspire d'une disposition applicable en matière de financement de la formation professionnelle et instaure une période transitoire. On nous a tant annoncé que le projet Macron 2 comporterait des dispositions sur les seuils...

Mme Nicole Bricq. – Il n'y a pas de texte Macron 2 mais seulement la nouvelle lecture du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Il est question en effet d'harmoniser les seuils de neuf, dix et onze salariés, où entrent en jeu des prélèvements fiscaux et sociaux : les entreprises auront trois ans pour s'adapter une fois franchi le seuil de onze salariés. Vous avez satisfaction sur ce seuil. Pour celui de cinquante salariés, le problème est d'une autre nature, puisqu'il s'agit du comité d'entreprise. Aussi voterons-nous contre cet amendement.

Mme Isabelle Debré. – Les effets de seuil ont un impact considérable sur le niveau de l'emploi. Je voterai votre amendement mais il aurait fallu aller plus loin. Nous le savons tous, les seuils sont un frein à l'embauche. Des entrepreneurs en viennent même à créer plusieurs sociétés pour ne pas les franchir. J'espère que nous arriverons à régler ce problème. Le Gouvernement avait promis de s'y attaquer et rien ne se passe.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Le seuil de 50 n'est pas supprimé, non plus que l'obligation de mettre en place un comité d'entreprise. Il est simplement lissé dans le temps. Du reste, la plupart du temps, le comité d'entreprise n'existe pas dans les entreprises de 50 à 100 salariés, faute de candidats...

L'amendement n° COM-42 est adopté ; l'article additionnel 8 A est inséré.

L'amendement n° COM-5 devient sans objet.

Article 8

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-35 constitue une position de compromis sur la présence des suppléants aux réunions des institutions représentatives du personnel. L'Assemblée nationale a prévu la présence des suppléants aux réunions de la délégation unique du personnel ; le ministre y est opposé. Je propose de limiter leur nombre à la moitié de celui des titulaires. Si le ministre souhaite interdire leur présence, j'y serai favorable.

M. Gérard Roche. – Leur présence les prépare à une éventuelle succession. Ils ne doivent pas, pour autant, avoir le droit de vote.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Redonnons son sens au terme « suppléant ». Ils n'ont pas à assister aux réunions : ils peuvent être mis au courant à d'autres moments.

Mme Pascale Gruny. – Je suis du même avis. Suppléante d'un député, je me suis retrouvée du jour au lendemain à l'Assemblée nationale, sans avoir jamais assisté à une séance – pas plus que vos suppléants. Puis, mieux vaut n'avoir qu'un seul absent : quand travaille-t-on dans l'entreprise ?

Mme Annie David. – Certes, nos suppléants ne participent pas aux séances, puisque nous y votons. Mais ils nous accompagnent souvent dans nos activités sur le terrain et nos réunions publiques. C'est une formation gratuite dont il serait dommage de les priver.

Mme Isabelle Debré. – Prévoyez-vous la présence du suppléant même lorsque le titulaire participe à la réunion ? Si c'est le cas, j'y suis opposée : le suppléant ne doit que pallier l'absence du titulaire. Sinon, qui travaillera dans les entreprises ?

Mme Françoise Gatel. – Les délégués se voient donner du temps pendant lequel il leur appartient de former leurs suppléants afin d'éviter toute rupture dans la représentation, comme dans la chaîne de production.

M. Claude Bérit-Débat. – Comme le ministre, je suis contre la présence des suppléants, même si nos collectivités territoriales l'autorisent...

M. Jean-Pierre Godefroy. – Comment cet amendement pourrait-il être mis en œuvre ? Par tirage au sort ? Ce serait un joyeux bazar !

M. Jérôme Durain. – Au centre de gestion de la fonction publique territoriale, nous avons supprimé la présence des suppléants car les assemblées devenaient trop nombreuses et cela désorganisait les services. A terme, une telle mesure serait de nature à affaiblir le droit syndical.

M. Alain Milon, président. – Si nous n'adoptons pas cet amendement, nous en reviendrons au texte initial, qui prévoit la présence de tous les suppléants.

L'amendement n° COM-35 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-36.

L'amendement n° COM-11 devient sans objet.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-37 porte sur la répartition des heures de délégation. Il est choquant que la personne élue, au lieu d'accomplir son mandat, donne ses heures à une autre : c'est un déni de démocratie. Je propose qu'un titulaire ne puisse transférer que la moitié de son crédit d'heures et cela à un seul autre élu.

Mme Annie David. – Certes, un élu doit assumer son mandat. Mais s'il est en arrêt de travail pour longue maladie ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Il y a un suppléant !

Mme Annie David. – Cela ne déclenche pas une nouvelle élection... Et le suppléant peut ne pas être disponible.

L'amendement n° COM-37 est adopté.

L'amendement n° COM-10 devient sans objet.

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

Article 9

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Afin que, dans l'instance unique créée par accord dans une entreprise de plus de 300 salariés, la commission spécialisée sur les questions d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail ne soit pas une coquille vide, l'amendement n° COM-38 propose que la délégation, en tout ou partie, des attributions du CHSCT soit une obligation.

L'amendement n° COM-38 est adopté.

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

Article 10

L'amendement rédactionnel n° COM-39 est adopté.

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

Article 11

L'amendement de précision n° COM-40 est adopté.

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

Article 12

L'amendement de coordination n° COM-41 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'amendement rédactionnel n° COM-58 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-59 supprime une disposition qui revient sur une stipulation de l'Ani de 2013 sur la sécurisation de l'emploi.

Mme Annie David. – Je m'abstiendrai sur cet amendement et ceux qui suivent.

L'amendement n° COM-59 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-60 donne la possibilité aux membres titulaires élus du comité d'entreprise de définir eux-mêmes, par

accord avec l'employeur, les modalités concrètes de mise en œuvre des procédures d'information et de consultation. Il serait en effet paradoxal de refuser aux membres titulaires la possibilité d'adopter un accord dit « atypique » les conditions d'information et de consultation de leur instance.

L'amendement n° COM-60 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 61 autorise l'accord à modifier les modalités de consultation récurrente du comité d'entreprise liées aux orientations stratégiques. Par exemple, si une entreprise a élaboré un plan de développement sur trois ans, il faut donner la possibilité d'adapter la consultation sur les orientations stratégiques les deux et troisième années.

L'amendement n° COM-61 est adopté.

L'amendement de précision n° COM-62 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-55.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

L'amendement rédactionnel n° COM-63 est adopté ainsi que l'amendement de précision n° COM-64, l'amendement de coordination n° COM-65 et l'amendement rédactionnel n° COM-66.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Le projet initial rendait possible de modifier la périodicité des négociations sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes par un accord collectif majoritaire mais l'Assemblée nationale en a interdit la conclusion en l'absence d'accord ou de plan d'action sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Or la rédaction actuelle s'applique à toutes les négociations, d'où l'amendement n° COM-67 qui restreint la portée de cette interdiction à la seule négociation sur l'égalité professionnelle.

L'amendement n° COM-67 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° COM-68.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-69 supprime l'alinéa 72, qui crée sans aucune raison une exception aux règles de droit commun de dénonciation d'un accord collectif, pour la négociation des salaires.

L'amendement n° COM-69 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-70 évite une rigidité en revenant à la rédaction initiale du projet de loi, qui prévoit que l'accord signé avec un élu du personnel non mandaté ne nécessite pas l'approbation de la commission paritaire de branche.

L'amendement n° COM-70 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-71 ne rend obligatoire la mise en place d'un comité d'entreprise que si l'effectif d'au moins 50 salariés est atteint pendant douze mois consécutifs.

Mme Annie David. – Je ne suis pas d'accord. Il faut que ce soit douze mois consécutifs ou non.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement vise à simplifier les règles actuelles de calcul qui sont source de complexité.

L'amendement n° COM-71 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 17 est adopté.

Article 18

L'amendement de précision n° COM-72 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L'amendement rédactionnel n° COM-73 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-8 qui supprime l'article 19 bis, relatif au *burn out*. Il s'agit d'un compromis en attendant des précisions par décret sur l'adaptation de la voie complémentaire de reconnaissance des pathologies psychiques comme maladies professionnelles. Je souhaite d'ici là que nos collègues qui travaillent sur le projet de loi santé puissent se pencher sur cette question.

M. Michel Amiel. – Tout en reconnaissant la souffrance au travail, introduire dans la loi ce concept multifactoriel n'est pas du tout adapté. Je voterai l'amendement, même si l'exposé des motifs pos problème.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je voterai contre cette suppression d'article. Dans notre rapport d'information du Sénat de 2010 sur le mal-être au travail, Gérard Dériot et moi-même souhaitons que la reconnaissance du syndrome d'épuisement professionnel soit traitée par voie réglementaire. Nous avons alors formulé dix-sept propositions. Supprimer cette notion, c'est nier une maladie répandue pouvant aller jusqu'au suicide. Le patron d'Orange de

l'époque avait cru devoir dire devant la commission que la succession de suicides correspondait à une mode...

M. Gérard Dériot. – Il s'agissait du résultat d'une situation due à des conditions de travail et non à une maladie professionnelle comme le prévoit cet article. On ne peut la définir comme telle puisque la situation peut être créée par l'environnement du salarié. Pour l'instant, il est trop tôt pour s'engager dans la voie que propose cet article.

M. Michel Amiel. – Il faudrait sans doute creuser la différence entre maladie professionnelle et accident du travail. Des phénomènes particuliers de forte pression au travail peuvent entraîner un *burn out*, ce qui n'obère pas tous les autres facteurs de vie. J'ai peur que nous n'ouvrons la boîte de Pandore. Sans vouloir me montrer désagréable avec les comportements de certains patients ou médecins, en tant que maire, j'entends parfois des remarques montrant que la menace de certains agents de se « mettre en maladie », selon l'expression consacrée, est bien réelle. Je voterai pour cet amendement.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je confirme mon avis défavorable à la suppression. Ceux qui travaillent sur le projet de loi santé pourront améliorer ce dispositif voire le supprimer.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ce que dit le rapporteur est juste. Nous n'avons pas à nous opposer à l'évolution de la procédure de reconnaissance en maladie professionnelle des pathologies psychiques car elle est prévue par voie réglementaire.

M. René-Paul Savary. – Pour suivre le rapporteur, il faut voter l'amendement de M. Gabouty afin que le problème soit traité lors de la loi de santé.

M. Alain Milon, président. – Je partage cette analyse.

L'amendement n° COM-8 est adopté ; l'article 19 bis est supprimé.

L'article 19 ter est adopté.

Article 19 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Le projet de loi prévoit que les facteurs de pénibilité puissent être évalués par un référentiel professionnel de branche homologué par un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des affaires sociales, dans des conditions fixées par décret. Or, cette expression de « référentiel professionnel de branche » n'indique pas clairement s'il s'agit d'un accord conclu au niveau de la branche ou d'un acte unilatéral d'une organisation professionnelle d'employeurs. L'amendement n° COM-74 opte pour la seconde solution, tout en conservant la possibilité d'un référentiel élaboré dans le cadre d'un accord de branche étendu. L'on pourra ainsi élaborer rapidement ces référentiels qui constitueront une aide indispensable aux employeurs pour mettre en œuvre le compte personnel de prévention de la pénibilité.

L'amendement n° COM-74 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-75 est court mais important. Quoique favorables à l'élaboration de ces référentiels, la plupart des partenaires sociaux craignent une dérive financière du système. Aussi faut-il veiller, lors de l'homologation du référentiel de branche, à ce que les règles retenues tiennent compte de la

soutenabilité financière du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité, si, par simplicité, tout le monde choisit cette solution.

L'amendement n° COM-75 est adopté.

L'article 19 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 19 quinquies, sexies et septies sont adoptés.

Article 19 octies

Mme Annie David. – Parfois, le rapporteur introduit des rapports, parfois il en supprime, comme ici à l'amendement n° COM-76 !

M. Alain Milon, président. – Selon que vous serez puissant ou misérable...

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le sujet est suffisamment important – référons-nous à nos travaux avec M. Dériot – pour que ce rapport soit utile.

M. Alain Milon, président. – Ce rapport ne porte pas sur les affections psychiques mais sur leur intégration dans le tableau des maladies professionnelles.

Mme Catherine Génisson. – Le vrai débat porte sur la qualification de « maladies professionnelles » de ces affections psychiques, dont nous reconnaissons parfaitement l'existence. Le rapport partirait d'une fausse base.

M. Alain Milon, président. – Je suis favorable à un rapport sur le *burn out* mais pas sur son intégration dans le tableau des maladies professionnelles.

L'amendement n° COM-76 est adopté.

L'article 19 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

M. Alain Milon, président. – Je salue M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis de la commission de la culture.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'article 20 porte sur un sujet que nous avons suivi de très loin à la commission des affaires sociales, celui des intermittents du spectacle. Le projet de loi introduit des dispositions allant dans le sens de davantage de concertation et de dialogue entre les partenaires sociaux chargés de négocier la convention assurance chômage et ceux du monde du spectacle et du cinéma.

On aurait par exemple pu éviter les remous précédents en testant au préalable la notion de différé d'indemnisation auprès des intéressés. Personne n'y avait réfléchi. Finalement, l'Etat a financé cette mesure pour apaiser les tensions sociales, pour un coût qui pourrait atteindre cent millions d'euros en année pleine.

Mais dialogue n'est pas forcément synonyme de délégation de compétence ni de mandat de négociation. Nombre d'interlocuteurs que nous avons reçus ont souligné un paradoxe : les intermittents du spectacle veulent des règles spécifiques en bénéficiant de la solidarité interprofessionnelle, mais l'article 20 accorde un mandat aux partenaires sociaux du monde du spectacle pour négocier directement les règles des annexes 8 et 10 les concernant. Cela pose une question de principe. On risque d'ouvrir la boîte de Pandore en consacrant dans la loi les annexes dont les intermittents font l'objet, puisque rien n'empêche d'autres professions couvertes par des annexes de demander le même traitement. Ceci dit, l'article 20 ne définit pas le contenu de ces annexes, dont l'élaboration relève des partenaires sociaux.

Les grands risques juridiques liés à la nouvelle délégation de compétences me conduisent à essayer de sécuriser les choses, afin d'éviter les contentieux contre l'arrêté d'agrément de la convention d'assurance chômage par le ministère du travail. Le tour de table des négociateurs, qui devrait recouvrir neuf branches et les établissements publics concernés, sera lui aussi difficile à établir.

L'amendement n° COM-77 prévoit un mécanisme de concertation renforcée, qui s'inspire d'une disposition qui existe depuis un an rendant obligatoire une concertation entre le Medef, la CGPME et l'UPA et les organisations patronales représentatives au niveau national et multiprofessionnel, avant l'ouverture et la conclusion des négociations nationales interprofessionnelles. Il peut paraître en retrait du texte initial mais il ne remet pas en cause l'esprit du texte. En effet, si la majorité des partenaires sociaux représentant les intermittents du spectacle formulent des propositions raisonnables, les partenaires sociaux en charge de négocier la convention d'assurance-chômage seront fortement incités à les reprendre.

De plus, certains syndicats de représentants des intermittents seront ravis de pouvoir s'exprimer avant l'ouverture de la négociation.

L'amendement n° COM-77 est adopté.

L'amendement n° COM-81 devient sans objet.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Le comité d'expertise évaluera toutes les propositions des organisations représentatives de l'échelon professionnel. Son rôle est de chiffrer les différents paramétrages de l'indemnisation chômage des intermittents. Or la concertation conduite par la mission Gille-Archambault-Combrexelle a démontré l'importance de l'usage des règles, en particulier sur le calcul de la période de référence et la durée ouvrant droit à l'indemnisation. C'est pourquoi les partenaires sociaux ont formulé de nombreuses propositions très techniques. L'amendement n° COM-82 autorise la saisine du comité d'expertise sur la mise en œuvre des règles spécifiques mentionnées aux annexes 8 et 10.

Les amendements identiques n^{os} COM-78 et COM-82 sont adoptés.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – Le contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) est légitime dans la production de spectacle mais son utilisation donne lieu à des abus, en particulier dans l'audiovisuel. Faute de délai de carence, les contrats de quelques heures s'enchaînent, tandis que des salariés ajustent leur temps de travail afin d'entrer dans l'intermittence, comme si c'était un statut particulier.

Si l'on veut davantage contrôler cette utilisation, il faut le faire avec les partenaires sociaux. Le problème est bien connu et de l'ordre a été mis depuis 2005. L'accord du 24 juin 2008 relatif à la politique contractuelle dans le spectacle vivant public et privé dispose que l'employeur doit proposer un CDI à temps complet à partir d'un certain volume de travail ; les règles de l'intermittence doivent être réservées à ceux qui subissent la perte d'emploi.

La Cour de cassation a clairement dit, en 2008, qu'il ne suffisait pas d'être inscrit sur la liste des professions pour signer un CDDU mais qu'il fallait que ce choix soit justifié par des raisons objectives et des éléments concrets établissant le caractère temporaire de l'emploi.

Nous devons encourager les partenaires sociaux à aller le plus loin possible dans la négociation pour mettre à mal les abus. C'est pourquoi l'amendement n° COM-83 propose que les organisations de l'échelon professionnel commencent par dresser un bilan transmis à l'échelon interprofessionnel avant de négocier les conditions de recours au CDDU.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Je vous demande de retirer cet amendement et de le présenter à nouveau en séance publique pour poursuivre notre réflexion. Le CDDU ne concerne pas que les intermittents du spectacle, nous devons donc avoir une approche globale sur la question du CDD et du CDDU.

L'amendement n° COM-83 est retiré.

L'amendement rédactionnel n° COM-79 est adopté. L'amendement n° COM-84 devient sans objet. L'amendement n° COM-80 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Nous avons préservé l'essentiel de l'article 20 : aucun festival ne souffrira de grève cet été.

Les articles 20 bis, ter et quater sont adoptés.

L'article 21 est adopté.

Article 22

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Ajouter à l'énumération des missions de l'Afpa l'égalité entre les hommes et les femmes, c'est lui faire l'injure de douter qu'elle en tienne compte. L'amendement n° COM-49 supprime cette mention.

Mme Michelle Meunier. – Ah bravo ! Quel recul !

M. Jean-Pierre Godefroy. – L'égal accès des femmes et des hommes à la formation professionnelle et la promotion de la mixité des métiers sont des missions essentielles de l'Afpa.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'inscrire ainsi dans la loi donne l'impression que c'est la seule mission de l'Afpa.

Mme Nicole Bricq. – L'article est important. Il transforme l'Afpa en établissement public et la sauve.

L'amendement n° COM-49 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-50 précise le champ de l'ordonnance qui crée l'Epic Afpa.

L'amendement n° COM-50 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 22 bis est adopté.

Article 23

L'amendement n° COM-51 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 23 bis et ter sont adoptés.

Article 23 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Les partenaires sociaux ayant souhaité que la nouvelle organisation d'Action logement s'applique dès le 1^{er} janvier 2016, l'amendement n° COM-47 fixe à six mois au lieu de douze la durée de l'habilitation accordée au Gouvernement.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

L'article 23 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 23 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 n'a pas de lien direct avec le projet de loi. Avis défavorable.

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

Les articles 23 quinquies et sexies sont adoptés.

Article 23 septies

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-52 supprime une précision inutile.

L'amendement n° COM-52 est adopté.

L'article 23 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 23 octies est adopté.

Article 23 nonies

L'amendement rédactionnel n° COM-53 est adopté.

L'article 23 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 decies

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Encore une demande de rapport. L'amendement n° COM-54 la supprime.

L'amendement n° COM-54 est adopté ; l'article 23 decies est supprimé.

Article 23 undecies

L'amendement n° COM-48 est adopté ; l'article 23 undecies est supprimé.

Article 24

M. Alain Milon, président. – Je salue M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances et rapporteur pour avis sur le projet de loi.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Vous avez été nombreux à vous exprimer tout à l'heure sur la prime d'activité. La voilà avec cet amendement n° COM-56.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Un amendement gouvernemental a accordé la prime d'activité aux étudiants et apprentis percevant plus de 0,78 Smic net, soit environ 900 euros par mois. La commission des finances y est favorable pour les apprentis, qui sont déjà dans le monde du travail, mais estime que cela pose un problème de fond pour les étudiants qui devraient au contraire poursuivre et réussir leurs études. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a montré que plus ils travaillent professionnellement, moins ils réussissent : travailler plus de seize heures par semaine diminue de près de 49 points la probabilité de réussir aux examens. Il existe d'autres dispositifs, comme les bourses ou les aides au logement. En outre, l'élargissement du périmètre entraîne un risque de dérive financière.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Les étudiants seront très peu à pouvoir bénéficier de cette mesure, ou alors ce seront des étudiants de master 1 ou 2, déjà intégrés dans une voie professionnelle. Pourquoi n'auraient-ils pas droit à la prime d'activité au même titre que les apprentis, engagés dans le même processus ? J'émet un avis défavorable.

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable à l'amendement du rapporteur général. Le soutien au pouvoir d'achat des étudiants est une question distincte de celle de la prime d'activité, à prendre en charge à un autre niveau.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – C'est l'activité professionnelle qui est visée ici et non les stages. Si elle est payée au Smic, les conditions de

la prime d'activité requièrent 80 % d'un temps plein, ce qui pose un problème de principe. Un dispositif conçu pour encourager l'activité a-t-il pour finalité de soutenir la vie étudiante ?

Mme Catherine Génisson. – Pourquoi dévaloriser les apprentis ? Si l'on conteste le principe, supprimons aussi la mesure pour les apprentis. Sinon, acceptons la mesure pour tous.

L'amendement n° COM-56 n'est pas adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – La description de la prime d'activité dans le texte du projet de loi est extrêmement compliquée. Nous essayons, par l'amendement n° 43, de la clarifier. Cela incitera peut-être le Gouvernement à nous donner des précisions.

L'amendement n° COM-43 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'Assemblée nationale a voulu que le bénéficiaire de la prime d'activité ait droit à un accompagnement lorsqu'il est en recherche d'emploi. Le terme n'est pas vraiment approprié et l'amendement n° COM-44 prévoit plutôt que cet accompagnement garantit son maintien durable dans l'emploi.

L'amendement n° COM-44 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-45 associe la mutualité sociale agricole (MSA) à l'information auprès des bénéficiaires du RSA activité et de la prime pour l'emploi.

L'amendement n° COM-45 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 25, 26 et 27 sont adoptés.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Nous souhaitons enrichir le rapport qui devra être remis sur la prime d'activité d'éléments relatifs aux déterminants de la dépense pour nous assurer qu'elle sera maîtrisée, d'où l'amendement n° COM-57.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Il est en effet légitime que la commission des finances souhaite suivre le coût de la prime d'activité. Avis favorable.

L'amendement n° COM-57 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 29

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° COM-46 supprime la demande de rapport visant à ce que les pensions alimentaires ne soient pas incluses dans le calcul de la prime d'activité. Cette demande est très orientée et inopérante car la question doit pouvoir être tranchée par la ministre dès l'examen du projet de loi.

L'amendement n° COM-46 est adopté ; l'article 29 est supprimé.

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

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Création de commissions paritaires régionales interprofessionnelles représentant les salariés et les employeurs des TPE			
M. CHASSEING	2	Suppression de l'article	Rejeté
M. GABOUTY	6	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PROCACCIA, rapporteur	16	Mise en place des CPRI par accord	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	17	Précision juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	18	Coordination	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	19	Suppression de l'énumération non exhaustive du champ de compétence consultatif des CPRI	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	20	Suppression de la mission de médiation des CPRI	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	21	Restriction de la possibilité, pour les membres des CPRI, d'accéder aux entreprises	Adopté
M. GABOUTY	12	Suppression de la possibilité, pour les membres des CPRI, d'accéder aux entreprises	Satisfait ou sans objet
Mme PROCACCIA, rapporteur	22	Suppression du cumul des heures de délégation sur l'année et de la possibilité de les mutualiser entre membres d'une CPRI	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	23	Correction d'une erreur de référence	Retiré
Mme PROCACCIA, rapporteur	24	Coordination juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	25	Fixation d'un délai pour que les partenaires sociaux ouvre une négociation sur la mise en œuvre des CPRI	Adopté
Article 1^{er bis} Rapport sur les salariés des TPE non couverts par une convention collective			
Mme PROCACCIA, rapporteur	26	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} quater Commissions paritaires régionales interprofessionnelles à Saint-Barthélemy et Saint-Martin			
Mme PROCACCIA, rapporteur	27	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 Garantie de non-discrimination salariale en faveur des représentants du personnel			
M. GABOUTY	7	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PROCACCIA, rapporteur	28	Retour au texte initial du projet de loi	Adopté
Article 5 Représentation équilibrée des femmes et des hommes aux élections professionnelles			
M. GABOUTY	13	Dérogation pour les collèges électoraux de moins de quatre membres	Rejeté
Mme PROCACCIA, rapporteur	29	Retour au texte initial du projet de loi	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	30	Conséquences de l'annulation de l'élection de représentants du personnel pour l'employeur	Adopté
M. GABOUTY	14	Dérogation pour les collèges électoraux de moins de quatre membres	Rejeté
Article 5 bis Parité dans la désignation des conseillers prud'homaux			
Mme PROCACCIA, rapporteur	31	Suppression de l'article	Adopté
Article 7 Formation des administrateurs salariés			
Mme PROCACCIA, rapporteur	32	Suppression de l'article	Adopté
Article 7 bis Renforcement de l'effectivité de la présence de représentants des salariés au conseil d'administration			
Mme PROCACCIA, rapporteur	33	Maintien de l'équilibre de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la présence de représentants des salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance des grandes entreprises	Adopté
M. GABOUTY	9	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GABOUTY	15	Suppression de l'augmentation du nombre de représentants des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises qui comptent moins de 12 membres	Satisfait ou sans objet
Article 7 ter Heures de délégation des personnels navigants aériens			
Mme PROCACCIA, rapporteur	34	Sécurisation juridique de l'article	Adopté
Article additionnel avant l'article 8			
Mme PROCACCIA, rapporteur	42	Mise en place, à titre expérimental, d'un mécanisme de lissage dans le temps des effets de seuil	Adopté
M. GABOUTY	5	Lissage dans le temps des effets de seuil	Satisfait ou sans objet
Article 8 Extension de la délégation unique du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	35	Participation d'une partie des suppléants aux réunions de la délégation unique du personnel	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	36	Possibilité de cumuler sur trois mois, et non douze, les heures de délégation	Adopté
M. GABOUTY	11	Suppression de l'annualisation du crédit d'heures de délégation des élus de la délégation unique du personnel	Satisfait ou sans objet
Mme PROCACCIA, rapporteur	37	Renforcement de l'encadrement de la possibilité de mutualiser les heures de délégation entre élus de la délégation unique du personnel	Adopté
M. GABOUTY	10	Suppression de la mutualisation des heures de délégation entre élus de la délégation unique du personnel	Satisfait ou sans objet
Article 9 Regroupement des institutions représentatives du personnel par accord majoritaire			
Mme PROCACCIA, rapporteur	38	Renforcement des prérogatives de la commission spécialisée sur les questions d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail	Adopté
Article 10 Clarification des compétences des institutions représentatives du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	39	Détermination objective des cas dans lesquels le comité central d'entreprise est seul consulté	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 Modernisation du fonctionnement du CHSCT			
Mme PROCACCIA, rapporteur	40	Précision	Adopté
Article 12 Fonctionnement des institutions représentatives du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	41	Participation d'une partie des suppléants aux réunions des délégués du personnel et du comité d'entreprise	Adopté
Article 13 Regroupement des consultations annuelles obligatoires du comité d'entreprise			
Mme PROCACCIA, rapporteur	58	Clarification juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	59	Maintien de la possibilité pour les membres élus titulaires d'un comité d'entreprise de conclure un accord avec l'employeur, même en présence d'un délégué syndical, sur les délais préfixes dans lesquels le comité doit rendre ses avis	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	60	Possibilité pour les membres titulaires élus du comité d'entreprise de définir eux-mêmes, par accord avec l'employeur, les modalités concrètes de mise en œuvre des procédures d'information et de consultation dudit comité	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	61	Possibilité pour l'accord mentionné à l'article L. 2323-7 de modifier les modalités de consultation récurrente du comité d'entreprise liées aux orientations stratégiques de l'entreprise	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	62	Rédactionnel	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	55	Coordination juridique	Adopté
Article 14 Regroupement des négociations obligatoires en entreprise			
Mme PROCACCIA, rapporteur	63	Rédactionnel	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	64	Précision juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	65	Coordination juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	66	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PROCACCIA, rapporteur	67	Interdiction pour l'accord mentionné au nouvel article L. 2242-20 du code du travail de modifier la périodicité de la négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes si l'entreprise n'a pas conclu au préalable d'accord ou élaboré de plan d'action sur ce thème	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	68	Coordination juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	69	Suppression des règles dérogatoires à la négociation sur les salaires quand un accord modifie la périodicité des négociations obligatoires en entreprise	Adopté
Article 15 Assouplissement des règles dérogatoires de négociation d'un accord collectif dans les entreprises dépourvues de délégué syndical			
Mme PROCACCIA, rapporteur	70	Suppression de l'approbation de la commission paritaire de branche pour les accords signés avec des élus du personnel non mandatés	Adopté
Article 16 Aménagements des règles relatives au franchissement de certains seuils d'effectifs			
Mme PROCACCIA, rapporteur	71	Simplification des règles de calcul pour créer ou supprimer un comité d'entreprise	Adopté
Article 18 Possibilité pour le fonds de financement des partenaires sociaux de soutenir l'activité des organismes de recherche en politiques publiques de l'Etat			
Mme PROCACCIA, rapporteur	72	Précision juridique	Adopté
Article 19 Clarifications des procédures en matière de santé au travail			
Mme PROCACCIA, rapporteur	73	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 19 bis Possibilité de reconnaître les pathologies psychiques comme maladies d'origine professionnelle			
M. GABOUTY	8	Suppression de l'article.	Adopté
Article 19 quater Possibilité pour les branches de définir un référentiel professionnel pour identifier l'exposition des travailleurs à des facteurs de pénibilité			
Mme PROCACCIA, rapporteur	74	Possibilité pour les organisations professionnelles de branche d'élaborer unilatéralement les référentiels	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	75	Obligation pour les services chargés de l'homologation des référentiels de tenir compte de leurs conséquences financières	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 octies Demande de rapport au Parlement sur l'abaissement du seuil d'incapacité permanente partielle pour les affections psychiques			
Mme PROCACCIA, rapporteur	76	Suppression de l'article	Adopté
Article 20 Pérennisation des annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage et aménagements des modalités de leur négociation			
Mme PROCACCIA, rapporteur	77	Instauration d'un mécanisme de concertation renforcée des partenaires sociaux représentatifs de l'ensemble de la production cinématographique, de l'audiovisuel et du spectacle lors de la négociation des annexes 8 et 10	Adopté
M. DUFAUT, rapporteur pour avis	81	Possibilité pour les partenaires sociaux de demander une évaluation de leurs propositions de modification des annexes 8 et 10 même en dehors de la période de négociation de la convention d'assurance chômage	Satisfait ou sans objet
Mme PROCACCIA, rapporteur	78	Ajout d'une mission de suivi des annexes 8 et 10 au nouveau comité d'expertise	Adopté
M. DUFAUT, rapporteur pour avis	82	Ajout d'une mission de suivi des annexes 8 et 10 au nouveau comité d'expertise	Adopté
M. DUFAUT, rapporteur pour avis	83	Obligation pour les partenaires sociaux représentatifs dans le monde du spectacle de faire le bilan des conditions de recours au CDD d'usage	Retiré
Mme PROCACCIA, rapporteur	79	Rédactionnel	Adopté
M. DUFAUT, rapporteur pour avis	84	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
Mme PROCACCIA, rapporteur	80	Suppression de la demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation des artistes et techniciennes intermittentes du spectacle	Adopté
Article 22 Définition des missions de l' Afpa dans le cadre du service public de l'emploi			
Mme PROCACCIA, rapporteur	49	Cohérence juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	50	Précision du champ de l'habilitation	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 23 Contrat de professionnalisation « nouvelle chance »			
Mme PROCACCIA, rapporteur	51	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 23 quater Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives à la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction			
Mme PROCACCIA, rapporteur	47	Réduction de la durée de l'habilitation	Adopté
Article additionnel après l'article 23 quater			
M. REICHARDT	1	Aménagement des règles de radiation des entreprises du répertoire des métiers	Rejeté
Article 23 septies Utilisation du « hors quota » de la taxe d'apprentissage			
Mme PROCACCIA, rapporteur	52	Suppression d'une précision inutile	Adopté
Article 23 nonies Contrat de professionnalisation dans plusieurs entreprises			
Mme PROCACCIA, rapporteur	53	Simplification et harmonisation rédactionnelle	Adopté
Article 23 decies Demande de rapport au Parlement sur les transitions professionnelles liées à la transition énergétique			
Mme PROCACCIA, rapporteur	54	Suppression de l'article	Adopté
Article 23 undecies Demande de rapport au Parlement sur la garantie jeunes			
Mme PROCACCIA, rapporteur	48	Suppression de l'article	Adopté
Article 24 Création de la prime d'activité			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur pour avis	56	Exclusion des étudiants du bénéfice de la prime d'activité	Rejeté
Mme PROCACCIA, rapporteur	43	Nouvelle rédaction des règles de calcul de la prime d'activité	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	44	Accompagnement dans l'emploi des bénéficiaires de la prime d'activité	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PROCACCIA, rapporteur	45	Délais et modalités de mise en œuvre de la campagne d'information sur la prime d'activité	Adopté
Article 28 Demande de rapport au Parlement sur la prime d'activité			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur pour avis	57	Contenu du rapport d'évaluation de la prime d'activité	Adopté
Article 29 Demande de rapport au Parlement sur les ressources prises en compte dans le calcul de la prime d'activité			
Mme PROCACCIA, rapporteur	46	Suppression de l'article	Adopté

Réformer la gouvernance de la Caisse des Français de l'étranger - Examen du rapport et du texte de la commission

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

EXAMEN DU RAPPORT

M. Eric Jeansannetas, rapporteur. – La proposition de loi soumise à notre examen entend remédier à la réduction du nombre d'électeurs des représentants des assurés au sein du conseil d'administration de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) induite par la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France. Cette loi a profondément revu le mode de représentation de nos compatriotes à l'étranger en créant un échelon de représentation de proximité, le conseil consulaire. Les conseillers consulaires, actuellement au nombre de 443, sont élus par les Français inscrits sur les listes électorales consulaires.

Le nombre des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), désormais élus par les conseillers consulaires, est passé de 155 à 90. Selon l'article L. 766-5 du code de la sécurité sociale, ce sont eux qui élisent les représentants des assurés au sein du conseil d'administration de la CFE. Ils auraient dû le faire à l'automne 2014, les dernières élections ayant eu lieu en 2008 pour un mandat de six ans mais, après une décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 2014 délégalisant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives à la durée du mandat des administrateurs des caisses de sécurité sociale, un décret a prolongé ce mandat pour un an, le temps de tirer les conséquences de la loi du 22 juillet 2013 : les prochaines élections devraient être organisées à l'automne.

L'objet principal de la proposition de loi est d'élargir le corps électoral en prévoyant une élection des représentants des assurés au conseil d'administration de la caisse par les 443 conseillers consulaires issus des élections du 25 mai 2014.

J'ai constaté lors des auditions que les propositions relatives à l'évolution de la caisse sont nombreuses, de la rénovation de son offre de services à la clarification de sa place dans la protection sociale des Français de l'étranger. Le positionnement de la caisse est en effet très particulier, son statut hybride empruntant à la fois aux caisses du régime général de sécurité sociale et aux assurances privées intervenant sur un marché concurrentiel.

Une mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale des finances (IGF) étant en cours depuis le mois de février et devant rendre ses conclusions très prochainement, et les élections étant cet automne, cette proposition de loi se limite à certains points de la gouvernance de la caisse.

L'article 1^{er} prévoit de supprimer les sous-catégories de salariés et non-salariés et de pensionnés et autres inactifs, sans modifier le nombre ni la répartition des représentants des assurés entre dix actifs et cinq inactifs ; de réduire de deux à un le nombre des représentants des employeurs, au profit d'une nouvelle catégorie de représentant désigné par le réseau des chambres de commerce et d'industrie française à l'étranger ; de faire élire le président du conseil d'administration parmi les seuls représentants des salariés actifs en son sein.

L'article 2 substitue les conseillers consulaires aux membres de l'AFE pour l'élection des représentants des assurés au conseil d'administration de la caisse. Il revoit les conditions d'éligibilité des administrateurs en transposant les règles applicables aux membres des conseils d'administration des caisses du régime général de sécurité sociale, instaurant une limite d'âge de 65 ans, non applicable aux administrateurs pensionnés et cotisants à la caisse. L'article 2 maintient la référence à l'article L. 213-6-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit d'autres règles d'inéligibilité et impose notamment que les administrateurs soient à jour de leurs cotisations.

L'article 3 impose la parité aux listes de candidats, renvoie au décret pour l'organisation de l'élection et pose les conditions nécessaires en cas de vote par correspondance électronique.

Je ne pense pas que le législateur de 2013 ait entendu réduire la base électorale des administrateurs de la caisse. En outre, les conseillers consulaires peuvent être consultés sur des questions de protection sociale. La mise en œuvre de la loi de juillet 2013 n'ayant pas modifié les équilibres au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger, il devrait en aller de même.

Sans mettre en place une représentation paritaire patronat-syndicat, comme au sein des caisses du régime général, une légère augmentation des représentants des employeurs me semble souhaitable, le siège correspondant étant pris aux inactifs, surreprésentés.

Afin de rapprocher les règles de fonctionnement du conseil d'administration des conditions de droit commun, il me semble que le président doit être élu en son sein, sans restriction aux seuls salariés actifs pour éviter l'inéligibilité de près de la moitié de ses membres.

Le coût du vote par correspondance électronique, de 500 000 euros pour les conseillers consulaires, m'a semblé hors de proportion avec les moyens d'une caisse de sécurité sociale.

La publication des décrets avant le mois d'octobre paraissant peu probable, la mise en œuvre de ce texte supposerait une nouvelle prolongation du mandat du conseil d'administration actuel de la caisse. Le processus législatif, ou une réforme plus globale, pourraient ainsi suivre sereinement leur cours. L'adoption de cette proposition de loi enverrait au Conseil d'Etat le signal que le processus est en cours afin d'éviter de figer les choses pour une nouvelle durée de six ans.

M. Alain Milon, président. – Présidée par Jean-Pierre Cantegrit, qui en est le fondateur, la CFE s'est attachée à développer ses prestations et à les adapter aux besoins des Français expatriés. Cette caisse n'est pas intégrée au régime général. Elle doit équilibrer son budget avec les cotisations de ses seuls adhérents, ce à quoi elle est toujours parvenue depuis sa création – une exception dans le monde de la sécurité sociale ! Son conseil d'administration a su maintenir cet équilibre.

Le groupe Les Républicains considère qu'il n'est pas opportun d'examiner une réforme de la gouvernance de la CFE alors que la mission commune de l'Igas et de l'IGF dont elle fait l'objet pourrait avoir des conséquences substantielles sur son statut, ses actions ou sa gouvernance. Mon groupe votera contre cette proposition de loi.

Mme Françoise Gatel. – Le groupe UDI-UC votera contre cette proposition de loi en raison de la mission Igas-IGF, ce qui n'enlève rien à la qualité du rapport.

M. Eric Jeansannetas, rapporteur. – En commençant mes auditions, j'ai très vite constaté que sur ce sujet d'apparence technique, les positions étaient très tranchées.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Eric Jeansannetas, rapporteur. – L'amendement n° 1 modifie l'équilibre de la représentation des assurés et des employeurs au sein du conseil d'administration pour que les premiers représentent les deux tiers des membres du conseil. Un siège serait retiré aux inactifs pour être attribué à une nouvelle catégorie d'administrateurs, représentant du réseau des chambres de commerce et d'industrie française à l'étranger.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Eric Jeansannetas, rapporteur. – L'amendement n° 2 exclut plus de la moitié des membres du conseil d'administration de l'accès à la fonction de président, l'élection respectant les conditions de droit commun.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Eric Jeansannetas, rapporteur. – L'amendement n° 3 est de forme.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 2

L'amendement de conséquence n° 4 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 5 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

L'amendement de coordination n° 4 est adopté.

La proposition de loi, telle que modifiée par la commission, n'est pas adoptée.

M. Alain Milon, président. – Nous examinerons donc en séance publique la proposition de loi dans sa rédaction initiale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Composition du conseil d'administration			
M. JEANSANNETAS	1	Augmentation de la représentation des employeurs au sein du conseil d'administration	Adopté
M. JEANSANNETAS	2	Election du président dans les conditions de droit commun	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. JEANSANNETAS	3	Conditions d'éligibilité des membres du conseil d'administration	Adopté
Article 2 Mode d'élection des membres du Conseil d'administration			
M. JEANSANNETAS	4	Amendement de conséquence	Adopté
Article 3 Constitution paritaire des listes et encadrement du recours au vote électronique			
M. JEANSANNETAS	5	Amendement rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
M. JEANSANNETAS	6	Amendement de coordination	Adopté

La réunion est levée à 13 heures.

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

Mardi 9 juin 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Dialogue social et emploi - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Alain Dufaut sur le projet de loi n° 476 (2014-2015) relatif au dialogue social et à l'emploi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous allons entendre le rapport de M. Alain Dufaut sur le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi. Il a travaillé sur un sujet qui nous tient à cœur, les intermittents du spectacle.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – Ce sujet complexe constitue à lui seul le titre II du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale : « *Conforter le régime d'assurance chômage de l'intermittence* ». Notre commission y travaille continûment depuis la grande crise de 2003 où de nombreux festivals avaient été annulés, y compris celui d'Avignon, ville dont je suis élu. J'ai en mémoire le drame économique que cela a représenté. Le comité de suivi né à l'instigation de Jack Ralite et d'Etienne Pinte a fait mieux connaître la situation des intermittents, la précarité de certains, les pratiques peu scrupuleuses d'employeurs du secteur et l'existence de poches d'injustice dans l'application du droit social, par exemple pour les maternités.

Notre commission s'est saisie de tous ces sujets, nous avons auditionné, organisé des tables rondes, remis des rapports d'information - le dernier de nos groupes de travail, auquel j'ai participé, a été conduit en 2013 par Mme Maryvonne Blondin. Il proposait de réformer le régime des intermittents pour le pérenniser, en énonçant douze recommandations.

La condition des intermittents est éloignée de ce qu'en disent les médias. Nous avons été convaincus que des règles spécifiques d'indemnisation du chômage étaient légitimes dans le secteur du spectacle et vertueuses pour notre économie - la culture représente plus de 3 % du PIB et près de 700 000 emplois, dont environ 100 000 intermittents en 2014 ; qu'il fallait réformer l'assurance chômage des intermittents pour la pérenniser, parce que le déséquilibre entre recettes et dépenses, d'un milliard d'euros en 2014, commençait à décourager la solidarité interprofessionnelle ; que la réforme de 2003 devrait être ajustée, parce qu'elle était contestée et que des objectifs chiffrés lui avaient été assignés : autant de raisons pour que nous suivions de près son application.

Il s'agit d'assurer la couverture du risque chômage des professionnels du spectacle au sein de notre matrice sociale qu'est la solidarité interprofessionnelle - risque chômage particulier puisque l'emploi y est intermittent, l'activité fonctionnant par projet.

Une première dérogation dans la couverture du risque avait été lancée sous le Front populaire, à la demande des employeurs qui avaient besoin de très bons professionnels pour des périodes intermittentes. Les annexes VIII et X, créées dans les années 1960, ont bien

fonctionné pendant deux décennies, tout en s'élargissant. Cependant, ce mouvement progressif, avec le développement de l'audiovisuel et, surtout, des politiques publiques culturelles, dû au doublement du budget de la culture de l'État et à la participation des collectivités territoriales, a provoqué un changement d'échelle. L'activité culturelle s'est développée - une très bonne chose - mais le secteur s'est considérablement émietté au gré de l'hyper-flexibilité du marché du travail, et les règles d'indemnisation du chômage sont devenues un « statut » des intermittents, même si ce mot n'est guère apprécié de certains syndicats. Ce statut a joué le rôle de stabilisateur et l'Unédic est devenu le premier mécène culturel à l'échelon national.

Depuis le début des années 1980, tous les deux ans, lorsque les partenaires sociaux renégocient la convention d'assurance chômage, ils constatent un déséquilibre toujours plus important entre les recettes et les dépenses chômage des intermittents, si considérable, quand l'ensemble du risque chômage est déséquilibré, que certaines confédérations en viennent à contester le principe même de solidarité interprofessionnelle.

Or ceux qui s'assoient autour de la table de négociation ne connaissent pas l'environnement économique et social du spectacle ; les artistes, les techniciens et surtout leurs employeurs ne sont pas suffisamment intégrés à l'interprofession pour s'y faire entendre et comprendre. Les ajustements ne sont pas décidés en concertation avec eux, paraissent sortis du chapeau en toute fin de négociation, et tout à fait décalés de la réalité. Résultat, une crise tous les deux ans et un séisme tous les dix ans...

L'enjeu est très important. Rappelons nos positions, maintes fois réitérées : nous tenons à ce que le risque chômage soit assuré dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle et non dans une caisse autonome. L'exception française du régime des intermittents tient à cette solidarité interprofessionnelle, loin des caisses spécifiques prévalant dans d'autres pays, qui seraient inadaptées à nos politiques culturelles, en particulier locales.

Nous pensons aussi qu'il faut associer les professionnels du spectacle à la négociation interprofessionnelle, en particulier les employeurs, dont on doit inciter les fédérations à s'affilier aux confédérations patronales.

Il faut une expertise en continu sur ces sujets, non seulement parce que les enjeux sociaux et économiques dépassent la seule question des intermittents, mais parce que nous n'avons plus les moyens de cette régulation par la crise, à coup de festivals annulés, de spectacles interrompus, de contrevérités sur les privilèges des intermittents ou, à l'inverse, l'injustice du système.

Enfin, l'ensemble de la profession doit participer aux efforts budgétaires auxquels s'astreint l'interprofession : les artistes, les techniciens et leurs employeurs accepteront d'autant mieux ces efforts qu'ils auront été associés au paramétrage du système.

L'article 20 est directement issu des travaux de la mission Gille-Archambault-Combexelle, concertation qui a eu le grand mérite d'éviter un conflit majeur l'an passé. Il comprend cinq points, dont le cinquième a été ajouté par les députés.

La reconnaissance légale des règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle, les fameuses annexes VIII et X, est le point le plus symbolique de ce texte. On parle de « sanctuarisation », mais il s'agit seulement de reconnaître l'existence de règles adaptées que les partenaires sociaux négocient, pas de dire quelles sont ces règles.

Deuxièmement, l'article 20 instaure une négociation subsidiaire de ces règles dérogatoires par les intermittents et leurs employeurs. L'échelon interprofessionnel définit une trajectoire financière et un délai pour cette négociation et reprend la main en cas d'échec ou si l'accord n'est pas conforme à la lettre de cadrage. Ce point est le plus fragile, juridiquement et politiquement.

Troisièmement, il instaure un comité d'expertise, calqué sur celui de la mission Gille-Archambault-Combrexelle, comprenant des techniciens de l'Unédic, de Pôle emploi et des personnalités désignées par l'État, pour évaluer les propositions faites en cours de négociation et l'accord, quand il y en a un. Cette expertise est essentielle parce que le débat est pollué depuis des décennies par des contrevérités relayées trop facilement par les médias - au point que les intermittents et leurs syndicats en sont venus à douter des statistiques de Pôle emploi et de l'Unédic - et que les propositions alternatives ne sont pas examinées.

Quatrièmement, une nouvelle liste d'emplois ouvrant droit à des contrats de travail à durée déterminée d'usage (CDDU) doit être établie par les organisations de l'échelon professionnel avant le 31 janvier 2016. À défaut d'accord, les ministres de la culture et du travail pourront le faire par arrêté. Les députés, à l'initiative de Jacqueline Fraysse, ont ajouté que ces mêmes organisations professionnelles négocient la politique contractuelle, notamment les conditions de recours au CCDU, avant le 30 juin 2016. Ce point technique est déterminant, je vous proposerai de l'améliorer.

Cinquièmement, les députés ont prévu une meilleure prise en compte des « matternittentes », et un rapport au Parlement sur les intermittentes avant la prochaine convention d'assurance-chômage. Ici encore, les députés ont pu s'inspirer de nos travaux puisque Maryvonne Blondin avait fait adopter un amendement en ce sens au projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, disposition ensuite supprimée par l'Assemblée nationale.

Je vous proposerai d'adopter une position constructive sur l'article 20, au nom de la concertation sociale, dans l'intérêt de l'activité culturelle et du développement de nos territoires. Les négociations vont reprendre en vue de la nouvelle convention d'assurance chômage, qui doit être signée fin 2016, les festivals commenceront début juillet.

Cet article inscrit dans la loi le principe de règles spécifiques pour les intermittents, adaptées à la nature de leur activité, et institue une nouvelle méthode pour négocier ces règles, avec un outil d'expertise dédié : nous devons saisir cette occasion, en faisant confiance au sens des responsabilités des uns et des autres. L'heure n'est pas à sa suppression, quelles que soient les incertitudes et les faiblesses juridiques qu'il présente. Ce serait interprété comme une défiance et nous y perdrons collectivement.

Le rôle du législateur n'est pas d'intervenir sur le contenu des règles spécifiques applicables aux intermittents, qui est du ressort des partenaires sociaux, mais de fixer le cadre de leur négociation, d'en énoncer le fonctionnement, en particulier pour la représentativité, la validité, l'étendue des accords et d'outiller la négociation par de l'expertise. Nous n'avons pas à définir les paramètres de l'allocation ni son mode de calcul ; par exemple, nous n'avons pas à nous prononcer sur la demande des intermittents de revenir à la date anniversaire et à la période de référence d'une année. Sinon, l'État prendrait la main et devrait payer la note, dans une caisse autonome, à rebours du principe de solidarité interprofessionnelle.

La concertation ouverte il y a tout juste un an avec la mission Gille-Archambault-Combrexelle a identifié des pistes importantes, certaines novatrices, que le comité d'expertise devra explorer. Nous n'avons pas à interférer dans cette négociation, mais à pérenniser son cadre novateur, comme le propose cet article.

Je vous propose des aménagements sur chacun des cinq points de cet article 20.

En premier lieu, la reconnaissance légale de règles spécifiques pour l'indemnisation des intermittents est utile à l'apaisement social et inscrit clairement l'indemnisation des intermittents dans la solidarité interprofessionnelle. Le risque d'ouvrir une brèche dans laquelle s'engouffreraient d'autres catégories professionnelles me paraît limité, les situations étant très différentes pour les autres annexes. Je ne vous propose donc pas d'amendement sur ces premiers paragraphes de l'article.

Ensuite, le mécanisme de négociation déléguée de ces règles spécifiques à l'échelon professionnel est juridiquement et politiquement fragile et représentera un nid à contentieux. Quelle est la validité d'un accord signé par des organisations non représentatives au sens du droit social ? Le risque me semble disproportionné par rapport à la demande des professionnels d'une concertation approfondie pour une meilleure prise en compte de leur situation, et de règles d'indemnisation ne précarisant pas les intermittents qui peinent à joindre les deux bouts.

Il ressort de nos auditions communes avec la rapporteure de la commission des affaires sociales, Catherine Procaccia, qu'il serait préférable d'instaurer un mécanisme de concertation approfondie, avec un outil d'expertise, plutôt que cette mécanique fragile de négociation et d'accords délégués dont la représentativité et la portée pratique sont incertaines. Le rapport Gille-Archambault-Combrexelle dit bien que la négociation doit rester dans les mains de l'échelon interprofessionnel. Le glissement opéré lors de la rédaction de cet article ne va pas dans le bon sens. L'élaboration d'un dispositif alternatif de concertation, cependant, relève du droit social et nous avons convenu, avec Catherine Procaccia, que ce serait plutôt à la commission des affaires sociales de s'en saisir. C'est pourquoi je vous proposerai de ne pas modifier ce mécanisme à ce stade.

En troisième lieu, nos collègues députés, à l'initiative de Jean-Patrick Gille, ont clairement positionné le comité d'expertise en cellule de soutien technique à l'échelon professionnel. Mme Archambault, M. Gille et M. Combrexelle nous ont dit en audition que la concertation de l'automne avait innové en ce que les propositions alternatives portées par les intermittents avaient été pour partie évaluées. L'Unédic a joué le jeu, des pistes nouvelles sont explorées. Continuons en ce sens, tout le monde y gagnera.

Le comité d'expertise n'est donc pas une commission représentative mais réunit des techniciens des organismes sociaux (Pôle emploi, Unédic) et des personnalités désignées par l'État pour leur capacité à faire avancer les recherches ; il évalue toutes les demandes de l'échelon professionnel - mais pas toutes celles de l'échelon interprofessionnel, qui dispose déjà d'un accès direct et continu à l'information statistique - ainsi que l'accord auquel les professionnels seront éventuellement parvenus. Je proposerai d'étendre le rôle du comité d'expertise pour qu'il puisse être saisi en continu, et qu'il le soit également des conditions d'application des règles spécifiques aux intermittents.

En quatrième lieu, il faut aller au-delà du simple réexamen de la liste d'emploi des CDDU. D'abord, parce que la Cour de cassation a dit, en 2008, que le critère d'inscription sur

une liste ne suffisait pas et qu'il fallait que le recours au CDDU soit justifié par des éléments concrets de l'activité. Ensuite, parce qu'on observe que l'absence de règles fermes entraîne des dérives peu contrôlables, entachant la réputation de l'ensemble du régime des intermittents. M. Gille dénonce à juste titre les passagers clandestins du régime. Luttons contre la permittance ! Les députés ont prévu que les organisations professionnelles négocient la politique contractuelle et notamment les conditions de recours au CDDU avant le 30 juin 2016. Je vous proposerai une formulation plus cadrée allant dans ce sens.

Enfin, je vous proposerai d'adopter conformes les paragraphes nouveaux que les députés ont ajoutés pour prendre en compte la situation des maternités : les partenaires sociaux devront examiner l'évolution de la prise en compte des périodes de maladie et de maternité des intermittents avant le 31 janvier prochain, et le gouvernement devra nous remettre un rapport sur la situation des intermittents. Cela va dans le sens que nous souhaitons avec Maryvonne Blondin dans notre rapport d'information de 2013.

Je suis favorable à l'adoption de cet article, avec de légères modifications, car je crois utiles la reconnaissance de règles spécifiques et l'institution d'une nouvelle méthode de concertation, assorties d'un meilleur partage de l'expertise et d'une approche plus raisonnable du recours à l'emploi hyper-flexible des CDDU : cela va dans le sens de l'apaisement et du maintien d'un risque chômage des intermittents assuré par la solidarité interprofessionnelle, au bénéfice de l'activité culturelle et du développement de nos territoires.

En séance publique, l'Assemblée nationale a complété ce chapitre par trois articles : l'article 20 *bis* met fin à un régime dérogatoire de cumul emploi-retraite des artistes-interprètes en contrat à durée indéterminée (CDI) ; l'article 20 *ter* affirme la compétence exclusive d'un seul organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) pour percevoir les contributions de formation professionnelle continue des entreprises employant des intermittents du spectacle, des artistes-auteurs et des pigistes ; l'article 20 *quater* ouvre la possibilité, sous certaines conditions, de déroger conventionnellement à la durée minimale de repos hebdomadaire pour les mineurs scolarisés de moins de seize ans et employés par des entreprises du secteur du spectacle. Sur ces trois articles, je ne vous présenterai pas d'amendement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il était important de rappeler l'historique de nos travaux et de resituer l'article 20 du projet de loi dans le contexte de la crise de l'intermittence qui dure depuis 2003.

Mme Maryvonne Blondin. – Je remercie le rapporteur de ce rappel qui offre une meilleure appréhension de cet article, surtout pour nos nouveaux collègues. Je regrette toutefois que cette présentation de rapport ait lieu un mardi après-midi alors que nous avons défini un schéma de travail et que beaucoup de nos collègues sont en mission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il y a la théorie, mais aussi la pratique, et les contraintes de notre calendrier...

Mme Maryvonne Blondin. – Le projet de loi vient en séance non la semaine prochaine, mais la suivante.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La commission des affaires sociales se réunit demain, il nous fallait avoir adopté notre avis en amont. Rassurez-vous, cela restera exceptionnel !

Mme Maryvonne Blondin. – Le rapporteur a évoqué des avancées, dont plusieurs correspondent aux préconisations de notre rapport. Cet article marque une étape essentielle pour les intermittents en stabilisant et en sécurisant leurs droits sociaux. Sans intermittents, nous aurions du mal à assurer le spectacle vivant dans notre pays.

L'Assemblée nationale a rajouté au texte un point concernant les maternités - reprenant un amendement que nous avons fait adopter lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Je revendique la paternité de ces mesures pour les maternités !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Absolument.

Mme Maryvonne Blondin. – Les députés les avaient balayées malgré notre important travail, et voilà qu'ils s'en prévalent. Nous étions allés plus loin qu'eux en demandant une harmonisation des droits aux différents types de congés, qu'ils soient parentaux ou pour maladie, en indemnisation et en portabilité.

Je salue le travail du trio Gille-Archambault-Combrexelle, que nous avons entendu, et qui a abouti à un apaisement social. Continuer dans cette direction en y apportant des aménagements est de bon sens. Il sera possible d'y travailler encore.

Le groupe socialiste sera attentif à vos amendements mais ne prendra pas part au vote - même si à titre personnel, j'aurais volontiers soutenu le rapporteur.

M. Jean-Claude Carle. – À mon tour de remercier le rapporteur. Je ne rouvrirai pas le débat sur l'intermittence...

Mme Françoise Férat. – Ce n'est pas le moment !

M. Jean-Claude Carle. – ... mais cet article 20 m'interpelle. En sanctuarisant un régime dont les partenaires sociaux devraient seuls se préoccuper, on remet en cause le caractère interprofessionnel de l'assurance chômage. Je crains qu'on n'ouvre des précédents, pour les sportifs de haut niveau, par exemple. On risque aussi d'accroître la précarité des intermittents en sanctuarisant le régime de CDDU.

L'article 20 ne propose rien pour réduire le déficit structurel du régime, comme y invite pourtant la Cour des comptes. L'Unédic a versé 1,27 milliard d'euros en 2011 pour 246 millions d'euros de cotisations des intermittents. Monsieur le rapporteur, vous avez dit que l'Unédic était le premier mécène de la culture. Ce n'est pas son rôle mais celui du ministère. Il faudra en finir avec la politique de l'autruche. Je regrette l'absence d'étude d'impact, de perspectives chiffrées sur l'avenir de ce régime. Enfin, je souscris aux propositions du rapporteur qui mettent en avant le sens des responsabilités, rappellent les spécificités de l'intermittence, et proposent de s'appuyer davantage sur un comité d'expertise.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous retenons la bonne volonté du rapporteur qui va dans le sens de notre analyse. Je ne prendrai pas position aujourd'hui mais je ne doute pas que nous le rejoindrons en séance sur de nombreux points.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – J'ai bien noté vos positions. Nous sommes en effet dans la lignée du rapport Blondin et de la mission Gille-Archambault-Combrexelle. Monsieur Carle, « sanctuarisation » n'est pas le mot qui

convient. L'article 20 dispose que l'intermittence fait l'objet de règles spécifiques d'indemnisation, sans aller plus loin. Ces règles peuvent évoluer.

La lettre de cadrage définit des priorités de nature à réduire le déficit. Si aucun accord n'est trouvé, on revient à la situation actuelle.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Carle dit redouter une précarisation des intermittents, mais c'est surtout la baisse des financements publics et des dotations aux collectivités territoriales qui fragilise l'emploi artistique. Avec moins d'argent, les collectivités qui gèrent des lieux de spectacle vivant ont moins de moyens pour des commandes artistiques, d'où moins de créations. La fragilisation certaine du secteur nous renvoie à la façon dont nous gérons ces structures. Les collectivités territoriales ont aussi recours à l'intermittence. Imaginez s'il fallait créer les emplois publics correspondants ! Il faut une réflexion plus large sur le financement du spectacle vivant, c'est un vrai chantier qui ne se limite pas à l'intermittence.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 vise à ce que le comité d'expertise puisse être saisi en dehors des périodes de négociation. La composition du comité est de nature à ce que cette saisine n'aggrave pas les charges publiques.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2 vise à ce que le comité d'expertise puisse être saisi de la mise en œuvre des règles spécifiques mentionnées aux annexes VIII et X.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Alain Dufaut, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 est le plus important. Si le CDDU est légitime dans la production de spectacle, son utilisation donne lieu à des abus. Faute de délai de carence, les contrats de quelques heures s'enchaînent et des salariés ajustent leur temps de travail afin d'entrer dans l'intermittence.

Il faut avancer avec les partenaires sociaux. Le problème est bien connu et depuis 2005, de l'ordre a été mis. L'accord du 24 juin 2008 relatif à la politique contractuelle dans le spectacle vivant public et privé dispose par exemple que l'employeur doit proposer un CDI à temps complet à partir d'un certain volume de travail. Les règles de l'intermittence doivent être réservées à ceux qui subissent la perte d'emploi.

La Cour de cassation a clairement dit, en 2008, que l'inscription sur la liste des professions ne suffisait pas pour justifier un CDDU et qu'il fallait des raisons objectives et des éléments concrets établissant le caractère temporaire de l'emploi.

Nous devons encourager les partenaires sociaux à aller le plus loin possible dans la négociation pour mettre à mal les abus. Aussi, je vous propose que les organisations de l'échelon professionnel commencent par dresser un bilan transmis à l'échelon interprofessionnel avant de négocier les conditions de recours au CDDU.

L'amendement n° 3 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Comme c'est l'usage, je vous propose d'autoriser notre rapporteur à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des affaires sociales, saisie au fond du projet de loi, et à redéposer les amendements qu'elle ne retiendrait pas.

Le rapport pour avis est adopté.

La réunion est levée à 18 h 20.

Mercredi 10 juin 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, puis de M. Jean-Claude Carle, vice-président -

Réforme du collège - Table ronde avec les représentants des syndicats de direction et d'inspection

La réunion est ouverte à 9 h 30.

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

- **M. Didier Laffeach, secrétaire général adjoint du Syndicat Indépendance et direction - Force ouvrière (ID - FO) ;**

- **Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale du Syndicat général de l'éducation nationale - Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT) ;**

- **M. Michel Richard, secrétaire général adjoint du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale - Union nationale des syndicats autonomes (SNPDEN-UNSA) ;**

- **M. Paul Devin, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspection - Fédération syndicale unitaire (SNPI-FSU) ;**

- **M. Claude Desfray, co-secrétaire général du Syndicat des inspecteurs d'académie (SIA) ;**

- **M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale - Union nationale des syndicats autonomes (SIEN-UNSA).**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission poursuit ses travaux sur la réforme du collège, en accueillant ce matin les représentants des principales organisations syndicales des personnels de direction et d'inspection de l'éducation nationale. Le Syndicat national des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (SNIA-IPR-UNSA) n'a pas été en mesure de se faire représenter aujourd'hui.

Les principes et modalités de la réforme du collège ont été fixés par un décret et un arrêté publiés le 20 mai dernier - au lendemain d'un mouvement de grève des enseignants du second degré. Elle s'accompagne d'une refonte des programmes de la scolarité obligatoire, dont les projets élaborés par le Conseil supérieur des programmes (CSP) font aujourd'hui l'objet d'une consultation.

Cette réforme demeure contestée, notamment au sein du corps enseignant. Un groupe de travail réunissant le ministère et l'intersyndicale des enseignants du second degré se tiendra aujourd'hui, à la veille d'une nouvelle journée de mobilisation dans les collèges.

Notre commission a déjà reçu les syndicats d'enseignants et les représentants de parents d'élèves. Elle a entendu la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, la semaine dernière et nous souhaitons absolument vous rencontrer.

Je vous propose de vous exprimer chacun à votre tour, pour une durée de cinq minutes environ. À l'issue de vos interventions, je donnerai la parole à notre rapporteur pour les crédits de l'enseignement scolaire, M. Jean-Claude Carle, puis à l'ensemble des sénateurs.

M. Michel Richard, secrétaire général adjoint du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN-UNSA). – Le SNPDEN a donné un avis favorable à la réforme du collège lors de la réunion du Conseil supérieur de l'éducation qui l'a largement adoptée.

Cette réforme parachève les précédentes plutôt qu'elle ne bouleverse l'organisation du collège. Nous approuvons cette révision du collège qui, dans sa situation actuelle, ne satisfait ni les enseignants ni les parents, puisque les élèves soit y rencontrent des difficultés, soit n'arrivent pas à obtenir les résultats auxquels ils aspirent.

La possibilité de laisser une part d'autonomie à l'établissement - et j'insiste sur les mots « à l'établissement » - représente un point intéressant et fondamental de cette réforme, à laquelle il a été reproché de donner un « chèque en blanc » au chef d'établissement. La marge horaire de trois heures va permettre à chaque établissement d'adapter l'offre de formation selon ses besoins, compte tenu de l'énorme diversité existant entre les 8 000 établissements publics locaux d'enseignement (*EPLE*), dont plus de 5 000 collèges.

La fongibilité horaire entre les disciplines au cours des quatre années du collège constitue également une marge d'autonomie laissée aux établissements. Nous pensons qu'avant de définir les horaires, il était préférable de préciser les curriculums et les acquis des élèves à l'issue du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Une démarche différente a été choisie.

Le temps de travail du collégien, réparti entre temps de présence dans l'établissement et travail personnel, est un creuset d'inégalités entre les élèves de milieux favorisés, qui bénéficient de l'aide de leurs parents dans leurs études, et ceux qui se trouvent livrés à eux-mêmes, n'ayant pas la chance d'être accompagnés par leurs parents : il est nécessaire de se pencher sur ce problème dans la nouvelle définition du fonctionnement des collèges.

Le dernier point concerne la réforme profonde des modalités d'évaluation des élèves. Nous militons depuis de longues années pour l'abandon de l'école du tri. Dans le cycle

de l'école obligatoire, le socle commun du cours préparatoire (CP) à la 3^e doit être le même pour tous. Il est inconcevable de sélectionner les élèves dès le plus jeune âge alors que la maîtrise du socle commun est indispensable pour former de futurs citoyens.

M. Didier Laffeach, secrétaire général adjoint du Syndicat Indépendance et direction (ID-FO). – La réforme du collège agite les esprits, nourrit les conversations et occupe les médias depuis de longs mois ; les interrogations des personnels de terrain et notamment des personnels de direction ne s'apaisent pas.

Indépendance et direction considère comme légitime l'évolution du collège, *a fortiori* quand le niveau qui le suit comme celui qui le précède ont été réformés.

Pourtant, nous réfutons l'idée du « maillon faible du système éducatif » car nous estimons que, s'il est loin d'être parfait, le collège n'a pourtant pas failli à l'ensemble de ses missions et notamment dans celle de la massification. Notons à ce sujet que l'Observatoire sur les inégalités en France affirme dans un rapport publié au début de ce mois « *que l'école n'aggrave pas les inégalités* » même si « *elle ne réussit pas à les réduire* ».

Sans doute, l'évolution de la société, des techniques, de l'environnement comme de la pédagogie rendent la mutation du collège nécessaire et nous sommes tout prêts à participer à cette démarche. Dans nos sociétés, l'école est un enjeu sur lequel chaque enfant, chaque citoyen, chaque responsable, chaque élu a un point de vue, tant il est vrai que chaque âge de la vie a un lien avec l'école.

Nous nous interrogeons cependant sur la situation actuelle qui, à travers les études internationales, tend à faire prévaloir un modèle plutôt anglo-saxon, qui ne coïncide pas toujours avec le mythe national de l'école laïque et républicaine de la Troisième République. Et d'ailleurs, qui, objectivement, souhaite réellement voir proposer à nos enfants une école de type sud-coréen pourtant bonne élève des comparatifs ?

Un autre écueil doit être évité : attendre de l'école qu'elle réforme la société. L'école a un rôle, une responsabilité dans la construction du citoyen et de la société qu'elle partage avec tant d'autres, de la famille aux médias et aux autres institutions. Mais elle demeure aussi le fruit de cette société et de ses attentes. Il est normal que la société interroge l'école, mais la société doit aussi s'interroger quand elle constate que trop d'élèves peinent à comprendre le sens de l'école, la chance qu'on a d'apprendre, parce que l'effort n'est plus considéré comme une valeur positive.

Toute société doit avoir confiance dans son école, la valoriser et valoriser ses acteurs, c'est une condition de sa réussite et de son efficacité.

À ID-FO, nous nous affirmons comme des acteurs de terrain, responsables et soucieux de la qualité du service public offert aux élèves, à tous les élèves et nous avons le sentiment que, faute d'avoir clairement et précisément défini les préalables et les attendus, la réforme du collège ne permettra pas, en l'état, à la société de retrouver la fierté dans son école.

Nous estimons que la mise en place d'une réforme dont les objectifs sont louables, qui s'appuie sur la définition d'un nouveau socle et des programmes, constituait une bonne base de départ. Il était également intéressant de réfléchir en parallèle sur les méthodes pédagogiques et les supports numériques. Mais le *tempo* adopté vient ruiner cet édifice, car la

réforme doit être mise en œuvre sans avoir permis aux acteurs de s'appropriier ces éléments. La rédaction des programmes n'est pas achevée et la déclinaison en items du nouveau socle n'est pas réalisée.

Nous nous inquiétons de certaines propositions de cette réforme. Si nous sommes favorables à la possibilité d'adaptations pédagogiques pour répondre aux besoins différenciés des élèves, nous considérons que cette autonomie des établissements doit porter essentiellement sur les rythmes, les méthodes, les démarches pédagogiques individualisées et non sur les contenus qui doivent rester nationaux, gage de la formation équitable de tous les citoyens, quelle que soit leur origine géographique ou sociale. Nous sommes ainsi favorables à une autonomie exercée dans un cadre national identique pour tous.

Nous n'hésitons pas à affirmer que la France a besoin d'une élite et qu'il appartient à l'école de la République d'accompagner et de guider chaque élève, selon la devise « *citius, altius, fortius* » chère à Coubertin. Le devoir de l'école n'est pas de reproduire les élites mais de permettre à chacun d'y accéder : les classes bilingues ou européennes sont précisément des chemins de réussite et d'excellence pour les collégiens qui ne sont pas des « héritiers ». C'est pourquoi nous sommes attachés à la mixité sociale dans les établissements, associée au retour en grâce de l'exigence car on n'exige que de ceux en qui l'on croit. Les formations d'excellence, pour peu que tous puissent effectivement être accompagnés pour y accéder et y réussir dans les meilleures conditions ne sont pas la vraie cause des disparités constatées entre élèves à l'issue de la scolarité obligatoire. Nous redoutons même que certaines familles ne quittent nos établissements pour les retrouver dans d'autres réseaux, aggravant encore la situation.

Sur le plan pratique, nous relevons une contradiction entre l'affirmation de la nécessaire acquisition de compétences tout au long du cycle 4, validées par le palier 3 du socle, et le maintien en parallèle du diplôme national du brevet (DNB) sur les bases actuelles.

Je m'attarderai brièvement sur un axe de la réforme dont nous avons le sentiment qu'il est la généralisation d'expériences tentées sur de petits nombres : les enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI), dont les modalités de mise en œuvre restent bien floues. Relevons au préalable que les six domaines à sélectionner, valider et auxquels les enseignants devront donner du contenu seront des sources d'inégalités tant en fonction des équipes que des conditions locales, géographiques et budgétaires. L'absence de temps de concertation institutionnalisé pèsera sur leur mise en œuvre. La manière dont les équipes s'approprient ces EPI ne manquera pas de différer d'un point à l'autre du territoire, tant sur les contenus choisis que sur la ventilation des domaines au long du cursus. Les premiers concernés seront les élèves amenés à changer d'établissement, pour lesquels il sera fort compliqué et même quasi impossible de repérer les points qui n'auront pas été étudiés. Cette évolution aggravera les disparités entre établissements en termes d'exigence comme de contenus au détriment des élèves les plus fragiles. Sans horaire dédié et sans cadre, dépendante des choix des équipes, l'histoire des arts est un bon exemple de ces écueils.

Sur le plan organisationnel, les établissements à fort effectif seront confrontés aux problèmes de nombre et d'espace, tandis que les autres devront compter avec les multiples postes partagés, qui sont autant d'éléments d'inégalité. À cela s'ajouteront les problèmes de postes qui, inmanquablement, viendront interférer dans la réflexion pédagogique, particulièrement en période de baisse démographique comme en connaissent de nombreux collèges. Ces paramètres ne manqueront pas d'inciter les équipes à privilégier tel ou tel

domaine pour éviter la fermeture d'un poste ou la création d'un complément de service dans l'établissement voisin. Est-on bien certain que l'élève sortira gagnant de ces arbitrages ?

En outre, il ne suffit pas de dire que les chefs d'établissement seront les garants de l'opération. Leur rôle est loin d'être clairement défini, il n'est que de constater le peu de place qui leur est accordé dans les textes publiés, voire dans les projets à paraître. En termes d'organisation du temps scolaire, notons encore que la prise en compte et la combinaison des EPI à rythme annuel, semestriel ou trimestriel, ajoutée aux « semaines interdisciplinaires », aux enseignements complémentaires, risque de se traduire par des emplois du temps particulièrement pesants pour les élèves. Et je ne mentionnerai que pour mémoire le travail supplémentaire induit pour les personnels de direction qui se fera forcément au détriment d'autres missions.

La rapidité avec laquelle la réforme doit se mettre en place, en une seule étape, risque de représenter un autre handicap. Avec des équipes enseignantes perplexes, réticentes, si ce n'est hostiles, qui devront toute l'année à venir et sans réelle formation préalable, se projeter et se montrer créatives, le climat a peu de chances de se révéler propice. D'autant que les délais impartis devront permettre les allocations de moyens début 2016 - autant dire demain.

En conclusion, ID-FO reste avant tout attaché à une éducation effectivement nationale, de qualité et qui se préoccupe de tous les élèves. Nous regrettons le flou qui préside à la mise en place d'une réforme essentiellement structurelle qui reposera *in fine* sur les personnels de direction, pourtant fort entendus dans cette démarche.

Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale du Syndicat général de l'éducation nationale. – Le SGEN-CFDT a exprimé un avis favorable à la réforme du collège. Ses orientations correspondent à l'évolution du projet social et sociétal de la CFDT, notamment par rapport au constat du collège unique, qui, certes, a réussi la massification mais pas la démocratisation. Le collège n'est peut-être pas le « maillon faible » mais il est le « maillon souffrant », tant pour le personnel enseignant que pour les nombreux élèves qui échouent. En tant que principal de collège, j'ai souffert de voir des élèves arriver en 6^e et décrocher très rapidement en raison de la manière dont sont organisés les enseignements.

La *loi de refondation de l'école* a défini clairement les objectifs de l'école obligatoire dans l'acquisition du socle commun de compétences, de connaissances et de culture, dans la définition des programmes et dans les critères d'évaluation.

La réforme du collège reprend certaines de nos propositions, telle la possibilité pour les établissements d'avoir la main sur une partie de l'élaboration de leurs parcours de formation. Les enseignements doivent être en partie communs et nationaux. Mais il est également intéressant de travailler en fonction des ressources locales, des compétences professionnelles des enseignants et de pouvoir tenir compte de la réalité des élèves. Nous sommes très attachés aux possibilités de modularité dans le cycle. L'évaluation systématique des acquis, de façon définitive, au niveau des classes de 5^e, 4^e et 3^e freine incontestablement les élèves en difficulté dans leur réussite, par manque de temps pour apprendre.

Cette réforme attribue aux personnels enseignants un rôle d'expert plutôt que d'exécutant, la plupart d'entre eux ayant intégré le fait que tout est défini par le haut. Elle contribue ainsi à leur rendre le pouvoir d'agir sur l'organisation pédagogique, avec une marge de manœuvre allouée aux conseils pédagogiques. Depuis longtemps, nous prôtons la notion

de collectif d'enseignants, véritable « outil de réflexion » au sein d'une équipe pédagogique dans laquelle, par ailleurs, le rôle d'accompagnement des cadres de l'éducation nationale nous semble prédominant. La réflexion sur les EPI ou les marges horaires, par exemple, devrait permettre de développer, au cœur de l'apprentissage, des projets collectifs, qui se situent aujourd'hui souvent à la périphérie de l'organisation pédagogique.

Notre syndicat s'inquiète des moyens qui seront mis en œuvre l'année prochaine pour la formation des équipes et du temps qui leur sera réservé pour la concertation.

J'ajouterai pour conclure que l'école n'est qu'un élément de notre cohésion sociale, la réforme du collège ne dédouane ni l'État ni les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la mixité sociale dans les établissements.

M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale (SI.EN-UNSA). – Les faits sont têtus : malgré les multiples réformes, malgré les nouvelles connaissances dans les champs didactiques ou pédagogiques et malgré les outils numériques, notre école reste obstinément plus efficace à garantir la reproduction sociale qu'à aider les plus fragiles à réussir. Le rôle d'ascenseur social qu'elle aurait joué dans le passé est une image d'Épinal ; il a toujours été réservé aux élites.

C'est dans ce contexte que nous est proposée une réforme qui puise sa légitimité dans son aspiration à modifier en profondeur le fonctionnement du système éducatif et qui s'inscrit dans une approche systémique. Elle se situe dans le droit-fil de l'ambition affichée dans la loi de refondation de l'école et mérite mieux que les quolibets insensés que nous entendons depuis des semaines. Nous avons aujourd'hui besoin d'un véritable débat éducatif. Il s'agit de choisir entre le maintien d'une structure qui a prouvé son inefficacité - notre pitoyable « exception française » - en construisant patiemment l'échec scolaire et l'exclusion sociale, ou bien oser bousculer nos habitudes, nous orienter vers des solutions plus audacieuses et qui ont fait leurs preuves, qui nous permettront de faire société.

En 1975 déjà, nous avons la possibilité de mettre en œuvre l'école fondamentale, héritière de la réflexion de Wallon et Langevin. Nous avons retenu le modèle du « petit lycée » pour un collège qui n'a jamais pu devenir unique. Pussions-nous ne pas réitérer cette erreur : *errare humanum est, perseverare diabolicum*. Je rappelle que cette orientation prend ses sources dans la pensée de Condorcet, synthétisée par Danièle Cosson-Schéré quand elle déclare que l'éducation a pour objectif que « *le plus grand des savants et le plus modeste des individus, ayant reçu l'instruction élémentaire, ne soient plus séparés que par une différence de degrés* ». Voilà qui est bien loin de l'idée de viatique culturel minimaliste !

Le SI.EN-UNSA affirme et assume résolument son soutien à une réforme indispensable pour tourner le dos aux dérives mortifères de notre système éducatif. Cette réforme est le seul espoir de redonner confiance à ceux qui feront la société de demain. Des valeurs aujourd'hui dépassées comme la solidarité seront peut-être demain la seule voie possible pour conserver l'espoir. Les inspecteurs du SI.EN-UNSA affirment leur soutien à une réforme qui ne va peut-être pas assez loin, mais qui prend le bon chemin.

M. Claude Desfray, co-secrétaire général du Syndicat des inspecteurs d'académie (SIA). – Fort de la connaissance des réalités des classes et de l'expertise pédagogique des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), le SIA a adressé le 19 mai dernier une analyse et des propositions à la ministre. En cohérence avec la loi de refondation de l'école, la réforme prévoit la mise en place de trois types

d'enseignement : l'enseignement disciplinaire, l'enseignement pratique interdisciplinaire (EPI) et l'accompagnement personnalisé (AP). Nous ne pouvons que nous réjouir de la diversification de l'offre et des démarches pédagogiques, qui pourront garantir l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture par tous.

Pour autant, malgré la richesse de sa diversité pédagogique, la réforme tend à fragiliser cette ambition.

Le renforcement de l'autonomie des établissements, qui est la marque de cette réforme, s'accompagne d'un accroissement sensible du nombre de décisions devant être prises en matière d'organisation : sept contre une à deux aujourd'hui. Il s'agira de se prononcer, par exemple, sur la répartition des horaires entre les disciplines pour chaque niveau du cycle, l'organisation des EPI sur le cycle 4 ou encore l'organisation des enseignements artistiques sur l'ensemble du cursus. À défaut d'une solide formation en ingénierie pédagogique et de temps de concertation dédié, cette pléthore de concertation risque de détourner les enseignants du cœur de leur métier ainsi que d'induire des tensions.

Quant à l'interdisciplinarité qui aura lieu dans le cadre des EPI, les programmes proposés à consultation par le CSP ne déclinent pas de façon généralisée les huit thématiques prévues. Quelles problématiques peuvent-elles recouvrir ? Quels savoirs disciplinaires pourront y être convoqués ? Nous souhaitons des propositions concrètes, afin de se prémunir de la mise en œuvre de projets aboutissant à des réalisations sans de solides apprentissages. Ainsi, l'augmentation du travail épistémologique des enseignants se fera aux dépens de leurs réflexions didactiques et pédagogiques.

En ce qui concerne la pluridisciplinarité, qui est au cœur de l'accompagnement personnalisé (AP) mis en œuvre au lycée et en classe de sixième, nous considérons que le choix d'affecter cet horaire aux disciplines, plutôt que d'en faire un enseignement distinct, constitue un frein aux collaborations entre enseignants. Il risque également de faire perdre de vue la spécificité pédagogique de cet enseignement, qui deviendrait un simple complément disciplinaire.

En conclusion, le SIA demande la reprise des discussions sur la réforme du collège, en vue d'aboutir aux adaptations nécessaires.

M. Paul Devin, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspection (SNPI-FSU). – Le collège, tel qu'il existe aujourd'hui, ne saurait être résumé à l'ennui des élèves, à un carcan de disciplines ou au désintérêt des professeurs à y traiter les difficultés des apprentissages. Ce serait trahir les efforts déployés au quotidien par les équipes enseignantes.

Que le collège ne parvienne pas à conduire tous ses élèves à la réussite ne peut suffire à le désigner comme le maillon faible du système éducatif. Ce serait ignorer qu'il est confronté à des problèmes spécifiques : ceux de l'adolescence et de ses comportements, de la disparité des acquis, mais également de la réduction progressive des moyens et des taux d'encadrement - déjà moins favorables que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Toutefois, le collège marque la réussite d'une volonté politique essentielle, celle de scolariser ensemble toute une génération d'adolescents et de développer pour eux les mêmes ambitions.

Nous ne considérons pas que la réforme actuelle puisse contribuer à lutter efficacement contre les inégalités, qui constituent le problème majeur du système éducatif. Cette position ne résulte en rien d'un conservatisme qui refuserait tout changement ; les raisons qui guident les opposants à cette réforme ne sont pas les mêmes, ne les agrégeons pas trop vite.

La première nécessité de réforme pour le collège est de permettre une mixité sociale réelle sur l'ensemble du territoire, et non seulement en supprimant quelques sections ou options, d'autant que celles-ci constituent souvent un vecteur de lutte contre l'évitement scolaire. Cette mixité exige une politique déterminée, volontaire et courageuse.

La seconde nécessité est de donner au collège des moyens à la hauteur de l'ambition que nous portons pour tous ses élèves. Lorsque l'on nourrit une telle volonté, il faut en assumer les coûts. Or la rationalisation budgétaire a été portée par un discours de relativisation des moyens, qui prétend que la qualité n'aurait aucune relation avec les moyens consacrés à l'action. Mais peut-on décréter l'aide personnalisée quand les moyens ne permettent pas le dédoublement des classes ? Il en va de même pour les effectifs des classes, la formation continue, ou encore le recrutement des enseignants, qui connaissent une baisse de leur pouvoir d'achat et la dégradation de leurs conditions de travail.

Les aménagements de la réforme ne relèvent en rien d'une révolution pédagogique. S'il est souhaitable de développer la concertation au sein des équipes et l'interdisciplinarité, cela nécessite d'identifier des problématiques dont la résolution fait appel à des concepts issus de plusieurs champs disciplinaires ; il s'agit d'un exercice complexe qui exige une formation adaptée des enseignants.

Faute de volonté de consacrer à l'éducation les moyens nécessaires, la réforme s'appuie sur des volontés d'évolution institutionnelle qui n'apporteront aucune amélioration. La première est l'autonomie des établissements, dont certains affirment dogmatiquement qu'elle contribuera à la réussite des élèves, refusant de tirer parti des bilans désastreux des expériences suédoises et britanniques. Ne procédant pas de la seule réflexion des équipes enseignantes, les organisations nouvelles mises en œuvre - AP et EPI - vont devoir se conformer à des dotations horaires disciplinaires qui parfois s'avéreront incohérentes avec ces projets. Il faudra trancher et parfois sans ménagement. En résultera-t-il réellement une meilleure coopération des enseignants ?

Nous voulons réformer le collège et ainsi rompre les liens qui unissent inégalités sociales et inégalités scolaires. Mais nous savons que cela nécessite une politique qui ne peut se contenter d'affirmer des valeurs mais qui doit conduire les choix budgétaires nécessaires. À défaut, nous continuerons l'empilement des réformes et nous constaterons l'accentuation des fractures sociales. La pédagogie comme la qualité professionnelle des enseignants sont déterminants ; en revanche, il y a un point critique où elles risquent de n'être plus que cautère sur jambe de bois. Il est notre devoir de le dire à la représentation nationale.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire. – Personne ne nie la nécessité d'une réforme du collège. Toutefois est-ce cette réforme qui va permettre de régler le problème de la liaison entre les inégalités sociales et les inégalités scolaires dans un pays où le déterminisme social est fort ? La vraie réforme à mener ne se trouve-t-elle pas au niveau de l'acquisition des fondamentaux lors du premier cycle ?

J'ajouterai que chacun reconnaît la nécessité des enseignements interdisciplinaires. Toutefois, le fait que le temps d'enseignement de ces EPI soit pris sur les enseignements disciplinaires ne pose-t-il pas problème ?

En matière d'autonomie des établissements, cette réforme va dans le bon sens, quoique pas suffisamment loin. En 2011, j'avais proposé de substituer à l'évaluation individuelle des enseignants par les inspecteurs une évaluation collective des établissements. Les enseignants auraient été en partie évalués par le chef d'établissement. Qu'en pensez-vous ? Ne faudrait-il pas confier la présidence des établissements à une personne extérieure, comme dans l'enseignement agricole ?

Concernant la remise en cause des filières d'excellence. Pourquoi supprimer des dispositifs qui fonctionnent ? Je pense aux classes bilingues, au latin et au grec ainsi qu'à d'autres disciplines. Cela ne va-t-il pas au contraire accroître les inégalités ?

Je terminerai par la question de l'orientation. Comment pourrions-nous mettre en place une réelle individualisation des parcours afin de passer d'une orientation aujourd'hui subie à une orientation plus positive ?

M. Jacques-Bernard Magner. – On entend parfois certaines formations politiques réclamer que les chefs d'établissements recrutent eux-mêmes les professeurs. Qu'en pensez-vous ? En outre, que pensez-vous de la liaison mise en place au sein du cycle trois entre les cours moyens et la classe de sixième ?

Mme Colette Mélot. – Je partage l'avis selon lequel la réforme est nécessaire. À ce stade, je voudrais insister sur la pertinence des classes bilingues et des classes européennes. L'efficacité de ces voies n'est plus à démontrer. Je voudrais également mettre l'accent sur l'importance de l'enseignement de l'allemand. Je rappelle que la France et l'Allemagne se sont engagées, lors du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée, à favoriser l'enseignement de la langue du partenaire européen. C'est pourquoi il me semble qu'une réflexion devrait être menée autour de cet engagement, afin de présenter l'Allemagne et sa langue à tous les élèves, comme il est question de présenter la culture latine et grecque puisqu'il s'agit des origines de notre culture.

Mme Marie-Christine Blandin. – Les écologistes retiennent des temps forts comme les demandes de formation continue, les demandes de temps pour les équipes pédagogiques et un plus grand rôle dévolu aux conseils pédagogiques. Dans cet esprit, les chefs d'établissement vont-ils prévoir un temps de lecture commune, en vue d'une appropriation de la réforme par tous les enseignants pour la rentrée ? Et vont-ils, dans l'élaboration de leurs emplois du temps, pouvoir laisser une place plus grande à l'identification des équipes pédagogiques, qui auront un rôle accru en particulier pour les EPI ? Quelles sont vos aspirations quant au calendrier de mise en œuvre de cette réforme ? Enfin, les corps d'inspection prévoient-ils des évolutions de leurs pratiques afin de faciliter l'accompagnement des enseignements dans la mutation prévue par la loi, les programmes et par la réforme ?

Mme Françoise Laborde. – Mon propos rejoint quelque peu celui de ma collègue. La formation des enseignements pour la rentrée 2016 est le point qui m'inquiète particulièrement. Qu'en pensez-vous ? Enfin, ne pensez-vous pas que cette réforme est l'occasion de réformer voire de supprimer le brevet des collèges ?

M. Patrick Abate. – Le temps accordé aux élèves et le nombre d'élèves par classe me semblent être des points primordiaux. Ma question sera très concrète. Dans une situation à moyens équivalents ou supplémentaires, est-il possible d'imaginer que dans un collège, du fait de l'autonomie, de la pluridisciplinarité, de l'aide personnalisée, il puisse y avoir des classes d'une dizaine d'enfants lorsque cela est nécessaire, afin de leur donner du temps et des classes à l'effectif bien plus important pour les enfants ayant plus de facilités ? De la même manière, peut-on imaginer, dans un même bassin d'emploi, dans une même région mêlant des collèges défavorisés et des collèges plus favorisés, qu'il y ait dans certains collèges des classes à faibles effectifs et dans d'autres des classes à effectifs importants ? Ou est-ce plus simple d'avoir uniquement des classes d'une trentaine d'élèves ?

M. Claude Desfray. – Concernant la formation des enseignants, nos recteurs nous ont réunis et un calendrier a été établi. Il est prévu que la formation ait lieu par districts et en deux temps. Tout d'abord, les professeurs représentants les conseils pédagogiques seront formés en janvier-février 2016 sur les nouveaux programmes, puis l'ensemble des professeurs recevront une formation au dernier trimestre de l'année scolaire 2015-2016.

Mme Claudie Paillette. – Nous sommes favorables à une évolution très forte concernant les modalités d'évaluation des personnels. Le ministère doit ouvrir ce chantier. Les chefs d'établissement n'ont pas, selon nous, la compétence pédagogique qui leur permettrait d'évaluer les personnels. Nous pensons également que le chef d'établissement ne doit plus être le président des conseils d'administration car il représente l'État, ce qui a tendance à transformer les conseils en chambre d'enregistrement. Toutefois, la présidence du conseil d'administration ne devrait pas pour autant être confiée à une personnalité extérieure.

M. Michel Richard. – Nous sommes favorables à une réforme du brevet des collèges car cet examen n'a cessé de se complexifier et ne correspond plus à la logique de validation du socle commun.

Il faut travailler à la préparation de la rentrée 2016 dès que possible. Pour notre part, nous considérons que les enseignants doivent être valorisés en tant que cadres et donc associés à la conception et à la mise en œuvre de la réforme.

Nous avons une position différente concernant la présidence des conseils d'administration. Pour nous il est indispensable que les chefs d'établissements président les conseils, car c'est un principe général d'organisation des établissements publics et le système fonctionne.

Nous estimons que l'excellence est une nécessité pour le service public. Mais la priorité doit être de concilier la bienveillance avec la recherche de l'exigence.

M. Didier Laffeach. – Le débat existe au sein de notre organisation, concernant la présidence des conseils d'administration. Mais nous sommes majoritairement favorables au maintien de la présidence par le chef d'établissement. La référence aux établissements agricoles ne nous semble pas complètement pertinente car le représentant extérieur qui préside leur conseil est toujours un membre actif au sein du monde agricole. Pour les collèges, il reste encore à trouver le profil qui pourrait correspondre.

Nous sommes résolument hostiles au recrutement des professeurs par les chefs d'établissement car cela créerait une concurrence entre les établissements pour attirer les

meilleurs profils et amènerait les enseignants à arrêter leurs choix d'affectation en termes de carrière et d'intérêt personnel, fragilisant d'autant les zones les plus difficiles.

À propos de la formation des enseignants, le phasage proposé par le ministère est délicat car la préparation d'une rentrée se fait en janvier et non au mois de juin. La vie des établissements va ainsi être rendue difficile.

Mme Claudie Paillette. – Nous ne sommes pas favorables au maintien du brevet, car le collège doit être consacré à la validation du socle commun.

Concernant la gestion du corps professoral, nous proposons que les critères retenus pour les mutations professionnelles tiennent compte à la fois des aspects géographiques et des projets d'établissement. Il serait cohérent de développer les programmes par cycles et de permettre aux enseignants de conduire jusqu'à leur terme les projets, conçus le plus souvent sur trois ans, avant de changer d'établissement. Concernant la réforme, il nous semble indispensable de développer la formation dès que possible dans les établissements pour préparer la rentrée 2016.

M. Paul Devin. – Tout à l'heure, j'entendais dire que le collège unique avait vécu. Pour ma part, je ne le souhaite pas ! Le collège, comme lieu unique dispensant la même formation à chaque élève, doit demeurer le fondement de notre politique scolaire et de toute réforme qui s'y attacherait.

S'agissant du recrutement des personnels enseignants par les chefs d'établissement, pour avoir longtemps travaillé en Seine-Saint-Denis, je vous affirme qu'il conduirait à ce que, dans ce département, l'enseignement ne soit plus dispensé que par des contractuels ou par des professeurs inexpérimentés. Le mécanisme naturel de déplacement des enseignants, couplé à une liberté des chefs d'établissement en matière de recrutement conduirait à un déclassement des territoires les plus fragiles, contraire à la démocratisation du système scolaire comme à l'objectif de réussite de tous les élèves.

Je partage, par ailleurs, la position défendue par M. Richard concernant la présidence du conseil d'administration des établissements : elle doit demeurer au chef d'établissement, représentant de l'État, au risque de fragiliser l'ensemble du système.

Je terminerai par la question de la formation des enseignants, qui rejoint, selon moi, celle des moyens qui y sont alloués. La réforme, et notamment la mise en œuvre de la liaison prévue entre la classe de CM2 et le collège, demande une formation et un accompagnement accrus des professeurs. Or, les moyens consacrés à la formation continue n'ont cessé de diminuer, au point qu'elle a quasiment disparu dans certains territoires.

M. Patrick Roumagnac. – Je m'avoue impressionné par le consensus qui se dégage autour de la nécessité d'une réforme. Mais celle-ci sera-t-elle suffisante pour pallier les maux dont souffre le collège ? Tant de réformes ont déjà été tentées ! D'ailleurs, que convient-il réellement de réformer ? Depuis quarante ans, les études en sciences sociales montrent que nombre d'apprentissages sont extérieurs à l'école. À mon sens, une réforme efficace doit d'abord apprendre aux élèves à s'approprier et à comprendre les informations reçues par l'ensemble des canaux d'apprentissage, notamment les images, parfois dangereuses, véhiculées par la télévision et par l'Internet. La réforme de l'école ne doit pas être le seul fait des spécialistes mais l'affaire de tous les citoyens : nous sommes tous responsables de l'échec comme de la réussite des élèves. Ainsi, il me semble utile d'associer

les élus dans la construction d'une politique éducative à l'échelle des territoires. Cette proposition n'est pas une utopie ; de tels partenariats existent déjà. Il est temps d'en dresser le bilan et de s'inspirer des réussites qui auront été observées. Cessons le dogmatisme autour de l'idée que l'école peut et doit tout faire et associons-nous pour la réforme ! La réforme me semble également devoir englober l'ensemble des niveaux jusqu'aux études supérieures. Le lien entre le collège et le lycée doit à cet égard être approfondi. De même, dans la mesure où peu d'élèves cessent leurs études au baccalauréat, un travail approfondi doit être mené pour faciliter le passage entre le lycée et les études supérieures. Vous l'aurez compris, je suis favorable au développement des synergies et souhaite que cesse enfin l'isolation dans laquelle s'est trop longtemps complu l'éducation nationale.

Mme Vivette Lopez. – Je rejoins les propos tenus par MM. Devin, Roumagnac et Carle. Pour remédier à ce constat, il est indispensable que les élèves maîtrisent les fondamentaux à l'issue de l'école primaire. À cet égard, la suppression du redoublement, décision démagogique pour les élèves comme pour les parents dont on ne souhaite pas blesser l'ego, me semble constituer une grave erreur. Le redoublement n'était pas une punition mais une seconde chance donnée aux enfants pour lesquels l'apprentissage nécessitait un temps plus long. Sa suppression va conduire un nombre encore plus grand d'élèves à entrer en sixième sans maîtriser les savoirs fondamentaux ; ils ne pourront dès lors qu'échouer au collège. À l'inverse, pour les enfants qui s'ennuient à l'école en raison de leur maîtrise précoce des connaissances, le saut d'une classe est souhaitable.

S'agissant enfin de l'apprentissage des langues, je rappelle que celles-ci sont parfaitement maîtrisées, et ce dès le plus jeune âge, par les enfants des familles bilingues comme par les enfants habitant dans des zones frontalières, et dont l'école primaire propose un enseignement en langue étrangère un à deux jours par semaine. Cette expérience pourrait être généralisée dès la maternelle sur l'ensemble du territoire national afin d'assurer le bilinguisme de tous les élèves.

M. Jacques Groperrin. – Votre discours unanime de défense du collège unique est certainement le fait des fonctions que vous occupez. Pourtant, au vu de ses résultats et du nombre d'élèves qui le quitte sans maîtriser le socle commun, il me semble que ce modèle a vécu, même s'il demeure un symbole et sa suppression un tabou. N'est-il pas temps de sortir de nos postures antagonistes et d'envisager un collège unique plus souple ?

Vous demandez, monsieur Devin, à ce que des moyens supplémentaires soient consacrés à la formation des enseignants. Supprimons le diplôme national du brevet (DNB) et nous pourrions y allouer les 4,5 millions d'euros ainsi épargnés.

Je m'étonne également qu'aucun d'entre vous n'ait fait mention du décret pris à la va-vite, au lendemain d'une manifestation, pour mettre en place une réforme pour le moins contestée. Outre la méthode, cette réforme, qui supprime les options synonymes d'excellence et à propos de laquelle on envisagea un temps de la disparition de la notation, me semble par trop empreinte d'idéologie. La bienveillance, dont vous avez fait état, monsieur Richard, a ici dépassé les limites du raisonnable, tant et si bien que les meilleurs élèves, les plus travailleurs et les plus ambitieux, n'iront plus dans les collèges dits « difficiles » qui les attireraient encore en raison des options qu'ils proposaient. La concurrence avec les établissements privés, qui continueront à dispenser ces enseignements d'excellence, ne fera que croître au détriment du service public, je le crains.

Je suis enfin surpris de votre refus unanime de voir les chefs d'établissement noter leurs enseignants. Pourtant, qui d'autre qu'eux serait mieux placé, notamment s'agissant de l'évaluation de l'implication de chaque professeur dans la vie scolaire ? Plus globalement, de quelle manière pourrait, selon vous, être amendée, pour plus d'efficacité, la réforme du collège ?

M. David Assouline. – Cette audition souligne la confusion entre deux types de débat : d'un côté, le débat sociétal et idéologique sur l'école tel qu'il est présenté par M. Gersperrin, et sur lequel nous ne pourrions jamais nous entendre ; de l'autre, le débat concret sur la mise en œuvre de cette réforme. À cet égard, je tiens à souligner l'influence des chefs d'établissement et de l'équipe enseignante sur l'attractivité de leur collège. Vous aurez donc un rôle fondamental dans l'application concrète de la réforme et la mise à plat des inévitables difficultés. Une expérience similaire a déjà été faite lors de la réforme des rythmes scolaires. Il y avait un consensus sur la nécessité de dégager du temps pour l'apprentissage, mais lorsqu'il a fallu mettre en œuvre la réforme, le changement a été plus difficile qu'attendu. J'en viens donc à ma question : maintenant que la réforme du collège est lancée à travers la publication des textes d'application, pensez-vous disposer d'assez de temps pour la rendre opérationnelle d'ici la rentrée 2016 ?

Mme Marie-Annick Duchêne. – Je ne vois pas qui est le représentant de l'État dans un conseil d'établissement. Ce sont les collectivités territoriales qui sont représentées : les régions dans les lycées, les départements dans les collèges et les communes dans les écoles. Cette précision faite, je rejoins la question de M. Patrick Abate : dans le cadre de l'autonomie accordée aux établissements, sera-t-il possible de créer des petits groupes pendant les trois heures d'enseignement interdisciplinaire ? Par ailleurs, comment s'effectuera désormais la liaison, au sein du cycle 3, entre l'école élémentaire et le collège ?

Mme Françoise Cartron. – Cette réforme du collège est une réforme de société. Elle a pour ambition de ne plus accepter ce qu'on accepte depuis des années, à savoir que 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification puis soient lâchés ainsi dans la jungle du monde professionnel sans aucun atout. Il ne s'agit pas de porter atteinte à l'excellence ou à l'élite. Je dirais d'ailleurs de manière un peu provocante que les excellents élèves n'ont pas besoin de l'école, car comme il a déjà été fait remarquer auparavant, on apprend également en dehors de l'école. Toutefois, on apprend également avec ses pairs. Face aux inégalités sociales qui existent d'un collège à l'autre, est-ce que la vraie réforme ne serait pas de s'attaquer aux politiques d'affectation dans les établissements scolaires, qui, facilitées par l'assouplissement de la carte scolaire, aboutissent à des ghettos dans les deux sens ? Le rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) sur la mixité sociale à l'école rappelle qu'en France, des élèves issus d'un milieu très défavorisé ne rencontrent que 5 % d'enfants en provenance de classes moyennes. Il nous faut donc repenser la sectorisation, mais également lutter contre les pratiques qui conduisent à des ségrégations entre les classes. Nous devons nous attaquer à cette tâche très difficile qui consiste à introduire une véritable mixité, une véritable hétérogénéité dans les collèges.

Mme Maryvonne Blondin. – Je reviens sur l'importance de la stabilité des équipes afin que la mise en place de pratiques nouvelles porte ses fruits. Malheureusement, la gestion des ressources humaines au niveau du ministère de l'éducation nationale est compliquée et susceptible d'amélioration. Ma première question porte sur le conseil pédagogique : certains enseignants craignent que l'influence décisive du chef d'établissement sur le choix des EPI se fasse au détriment des langues régionales. Ces préoccupations sont renforcées par le fait que les enseignants de langues régionales sont parfois détachés sur

plusieurs collèges, ce qui réduit leur poids dans le conseil pédagogique. Par ailleurs, j'attire l'attention des inspections académiques chargées d'établir la nouvelle carte des langues vivantes d'ici la fin de l'année sur la nécessité de prendre en compte les langues régionales, défendues par le Président de la République à travers sa proposition de ratification de la charte européenne des langues régionales et minoritaires.

M. Michel Savin. – Je suis surpris que les représentants de chefs d'établissement présents aujourd'hui n'aient pas abordé le problème de la discipline et de la sécurité. Pour assurer des enseignements de qualité, il faut pouvoir garantir la sécurité des élèves et des enseignants. Se pose donc le problème des élèves en situation de rupture, qui sont exclus successivement des différents collèges jusqu'à la fin de leur scolarité obligatoire. En tant que maires, nous sommes sollicités par les chefs d'établissement qui rencontrent des difficultés à la fois à l'intérieur du collège, mais également à l'extérieur.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je souhaiterais tout d'abord préciser à M. Michel Richard qui a comparé le président du conseil d'administration d'un collège à un maire, qu'un maire est élu par les citoyens et par le conseil municipal. Sinon, je soutiens le principe prôné par M. Paul Devin selon lequel il faut avoir la même ambition pour tous les élèves au collège. Je rappelle qu'avant la création du collège unique, les élèves étaient enfermés dans des filières alors même que leurs performances pouvaient évoluer au cours de la scolarité. Il est également très important de tenir compte du niveau, des compétences et des capacités des élèves pour adapter la pédagogie aux spécificités de chacun. Cela signifie, bien entendu, aider ceux qui sont en difficulté pour éviter qu'ils sortent sans diplôme ou qualification. J'ai été heureuse d'entendre parler de la réduction des effectifs par un intervenant : elle ne permettra pas de résoudre tous les problèmes mais il est évident que ce sont les enfants les plus en difficulté qui souffrent le plus des classes surchargées.

Ma question porte sur le brevet : à titre personnel je suis favorable au maintien du brevet car cela entraîne les élèves à passer des examens. Il faut donc le considérer dans son rôle d'entraînement au baccalauréat, pour lequel l'enjeu en matière d'orientation est beaucoup plus important. Certes, il existe la validation du socle commun de compétences, mais le brevet permet de tester le niveau de l'élève en situation d'examen.

Mme Mireille Jouve. – Je partage le point de vue de M. Roumagnac sur le fait que l'éducation ne se fait pas seulement au collège. Par contre, je pense qu'il est nécessaire de prendre en compte la vie des collégiens dans leur globalité : les conditions d'accueil, la vie scolaire, les transports, la restauration, la sécurité ...

Ma question porte sur les professeurs documentalistes dont le rôle est important dans la mise en place des EPI. Une réflexion a-t-elle été engagée sur la place des centres de documentation et d'information (CDI) au sein des collèges ? Ces derniers ont un rôle à jouer dans la formation à l'Internet et aux médias.

M. Michel Richard. – Nous sommes opposés au redoublement. Il ne peut se faire que dans le cadre d'une modification profonde des méthodes pédagogiques pour être efficace. L'élève qui a échoué une première année sera confronté au même dispositif et aboutira au même échec.

Quelle évolution pour la réforme ? Elle doit permettre une mise en œuvre rapide pour répondre aux besoins de notre société. Nous formons les citoyens de demain et nous avons tous une responsabilité à partager.

Sur les effectifs, nous pensons que ce sont plutôt les méthodes pédagogiques qui ont de l'importance, plutôt que les seuls effectifs. Nous pensons que l'individualisation est préférable. En ne jouant que sur les effectifs, nous serions confrontés à des problèmes matériels de dimension des établissements.

En ce qui concerne la sécurité et la discipline, nous savons, depuis les travaux menés par Éric Debarbieux, qu'il est important de travailler sur le climat de l'établissement. Il est toujours préférable d'être dans une démarche où l'on doit convaincre plutôt que contraindre, sans oublier de sanctionner quand la démarche de conviction n'a pas fonctionné.

Enfin, nous pensons que le brevet n'a plus de raison d'être. Cet examen s'est terriblement complexifié et son organisation est très lourde pour les établissements. Nous pensons qu'il est préférable pour les élèves de bénéficier d'heures d'enseignement que de se disperser pour un diplôme qui ne débouche sur rien !

M. Guy-Dominique Kennel. – Vous faites partie de la hiérarchie de l'éducation nationale. Vous en êtes les courroies de transmission. Or, selon un sondage récent, environ 74 % des enseignants sont opposés à cette réforme. A-t-elle été mal expliquée ?

Je ne vous ai pas entendu parler d'orientation : si le module « initiation à la vie économique » n'est pas choisi, qu'en sera-t-il ?

Mme Claudie Paillette. – Il me semble difficile que les personnels de direction expliquent une réforme alors que les textes sont en cours de publication et que la désinformation par la vague médiatique a pu inquiéter.

D'où l'importance pour les établissements de disposer d'un temps d'appropriation de la réforme en cette fin d'année. Il nous faut organiser et impulser le travail collectif.

Nous partageons le point de vue de M. Richard sur le redoublement. Refaire la même chose dans les mêmes conditions ne sert à rien. Nous sommes, par contre, partisans d'une progression par cycle dans laquelle l'évaluation de l'élève arriverait en fin de chaque cycle. Se tromper permet de se construire. À niveau égal, l'élève qui est resté dans sa classe d'âge fait plus de progrès que celui qui a redoublé.

Sur les effectifs, les marges horaires qui sont données par la réforme aux établissements permettront d'organiser des apprentissages en groupes restreints ou de faire intervenir deux professeurs pour un même groupe d'élèves. D'expérience, je sais que regrouper les enfants qui ont des difficultés ne crée pas une dynamique propice à l'apprentissage.

Il nous semble important et urgent, dans le cadre de la carte scolaire et du recrutement, de travailler sur la mixité sociale. Mais ce n'est pas le sujet de la réforme du collège !

Les élèves apprennent aussi beaucoup en dehors de l'école. Et ceux sont les plus favorisés qui apprennent le plus en dehors de l'école. Aussi, nous pensons qu'il faut utiliser les moyens de l'école pour ceux qui en ont le plus besoin.

D'autre part, le travail entre pairs est nécessaire, y compris pour les bons élèves. La solidarité et la coopération sont essentielles au sein d'un établissement scolaire. Il faut éviter l'esprit de compétition et de concurrence, nuisible au climat scolaire. Il faut redonner

espoir et confiance aux élèves. L'évaluation des élèves doit se faire sur leurs progrès plutôt que sur leurs manques.

M. Didier Laffeach. – Je rejoindrais la position de mes collègues sur le redoublement. Sauf cas extrêmement particulier, le redoublement reste un échec et n'est en aucun cas un remède. En revanche, nous sommes favorables à l'individualisation et à l'analyse des difficultés de chaque élève. Une des difficultés de notre école, c'est le manque de temps.

S'agissant de l'apprentissage des langues, je voudrais vous alerter sur l'extrême pauvreté de la formation continue des professeurs de langues. Les enseignants en langues ont une formation jusqu'à l'université après laquelle tout dépend de leur choix personnel d'aller à l'étranger ou non. Les formations proposées par les académies sont techniques et la formation sur la langue parlée est insuffisante. Si l'on veut développer l'apprentissage des langues, l'État doit se demander comment former en continu ces enseignants, en leur donnant la possibilité de retourner étudier dans le pays dont ils enseignent la langue. Dans le primaire, les situations sont très hétérogènes et les enseignants nous disent bien que cela n'est pas leur discipline essentielle, ni leur quotidien. Nous sommes loin du « bain de langage » que vous évoquiez !

Concernant les effectifs, plus l'hétérogénéité est grande, plus la possibilité de prendre en charge des élèves en nombre restreint, est un moyen de faire progresser les élèves.

Sur la sécurité et la discipline, il faut relativiser les choses : dans la plupart des établissements, on travaille et les élèves aussi.

Je pense que nous avons, aujourd'hui, un vrai problème de société. Le modèle présenté aux adolescents n'est pas celui de l'élève qui réussit grâce à l'école. Selon le parcours personnel des parents, ceux-ci ne tiennent pas le même discours à leurs enfants sur l'importance de la réussite scolaire. Pour beaucoup d'enfants, l'école signifie l'échec. Or, je pense que toute société doit valoriser la réussite scolaire. Apprendre est une richesse.

Enfin, le terme de courroie de transmission me paraît un peu désobligeant. De toute façon, nous sommes tous les courroies de transmission de quelqu'un. Nous avons à la fois un rôle d'animateur et un rôle de représentant de l'État. Nous n'avons pas encore « digéré » la réforme du collège, comment voulez-vous qu'on la « régurgite » à nos collaborateurs ?

M. Patrick Roumagnac. – Personnellement, je comparerais ma fonction à celle d'une interface plutôt qu'à celle d'une courroie de transmission.

Nous représentons ici trois corps d'encadrement qui n'ont que peu de contact entre eux, ce qui pose problème. Jusqu'à présent, les différentes réformes ont eu pour effet d'ajouter, à chaque fois, un peu plus de complexité de notre organisation. Or cette complexité est mal vécue par les élèves les plus fragiles et par leurs parents. Nous devrions avoir le courage de procéder au choc de simplification nécessaire à notre système éducatif.

Par ailleurs, la formation des enseignants est calquée sur le modèle de la formation des élèves ; il s'agit d'une formation strictement descendante où l'expert apporte son savoir à celui qui ne sait pas. Les enseignants sont des cadres de catégorie A ; ils doivent être acteurs de leur formation et s'appropriier la réforme. Toute autre façon de procéder ne

peut conduire qu'à un échec : quelqu'un a-t-il vu mis en œuvre les cycles d'enseignement, pourtant prévus par la loi d'orientation de 1989 ?

M. Paul Devin. – Méfions-nous des fausses bonnes idées : créer des classes de quinze élèves en difficulté d'une part et des classes de quarante bons élèves d'autre part, dans une démarche de discrimination positive, ne satisfait pas les exigences de mixité sociale. Or, la mixité sociale constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour la réussite de tous.

De même, alors que le redoublement paraît être fondé sur un principe de bon sens, nous avons des armoires pleines de rapports indiquant qu'il n'est pas bénéfique aux élèves. L'école est un système complexe : la bonne idée n'existe pas en matière d'éducation.

Les représentants syndicaux que nous nous sommes avoués à cœur d'assurer loyalement notre mission de fonctionnaires de l'État, mais nous nous devons de réagir lorsqu'une réforme ne semble pas prendre en compte suffisamment la complexité des choses. Nous regrettons que nos remarques aient été présentées comme des objections superficielles nées d'un simple manque d'explication de la hiérarchie, ou d'une insuffisante compréhension des personnels, dont le refus quasi-généralisé de la réforme devrait être mieux pris en compte.

M. Claude Desfray. – Je ne réfute pas les termes de courroie de transmission dans la mesure où nous devons veiller à ce que soient maintenues à la fois une certaine souplesse et une certaine tension pour que la mécanique du système éducatif fonctionne.

Il est maintenant admis que l'instruction ne relève pas de l'école seule et que l'éducation n'est pas de la responsabilité des seuls parents. S'agissant des valeurs de la République, si la liberté et l'égalité sont assez souvent évoquées dans les établissements, le concept de fraternité l'est moins.

Peu de chefs d'établissements revendiquent la possibilité de recruter et d'évaluer leurs enseignants, tant il est vrai qu'ils ignorent ce qui se passe dans les classes : un professeur ponctuel distribuant des bonnes notes dans une classe calme et silencieuse peut avoir des insuffisances professionnelles que seul un inspecteur est en mesure de détecter et d'évaluer. La note administrative et la note pédagogique procèdent de deux logiques différentes et nous avons observé à ce sujet un certain nombre d'échecs dans des pays qui souhaiteraient désormais se doter d'un corps d'inspecteurs disciplinaires comparable au nôtre.

M. Jean-Claude Carle, président. – En conclusion, je souhaitais rappeler les propos de M. Roumagnac indiquant que « la réforme ne doit pas être une réforme de spécialiste, mais qu'elle doit être l'affaire de tous les citoyens » et, sur la méthode, à ceux de M. Richard préconisant de « convaincre plutôt que de contraindre ».

Transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur – Examen, en nouvelle lecture, de l'amendement au texte de la commission

La commission examine, en nouvelle lecture, l'amendement sur le texte de la commission n° 478 (2014-2015) portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à

l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, dont le rapporteur est M. Jacques Groperrin.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé un amendement visant à revenir sur le fameux « ticket » que nous avons proposé et qui permet de lier l'élection du président de l'université et celle des deux vice-présidents de pôle universitaire régional afin de donner cohérence et solidité à la gouvernance de l'université. L'initiative du Gouvernement nous semble totalement contraire à l'intérêt de l'université des Antilles, de ses étudiants et de ses professeurs. Avis défavorable.

Mme Dominique Gillot. – Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer sur ce sujet à de nombreuses reprises. Cet amendement gouvernemental est un mauvais service rendu à l'université des Antilles, alors que nous souhaitons tous œuvrer pour l'unité, la croissance et la valorisation de cet établissement. Il me semble toutefois inutile d'engager une querelle stérile qui risque de retarder l'adoption de statuts définitifs pour l'université. C'est pourquoi le groupe socialiste s'abstiendra.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Jean-Claude Carle, président. – Nous examinerons donc ce texte en séance cet après-midi à 17 heures 40.

Communications diverses

M. Jean-Claude Carle, président. – Je vous signale qu'en raison de changements intervenus dans l'ordre du jour du Sénat, l'examen du rapport pour avis de Mme Françoise Férat sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, initialement prévu mercredi prochain, est reporté au mercredi 1^{er} juillet. Mercredi 17 juin, le bureau de la commission se réunira à 8 heures 30. Puis, notre réunion du matin sera consacrée à l'audition de M. Loïc Depecker, récemment nommé délégué général à la langue française et chargé de préfigurer la future Agence de la langue française. Ce même jour, Mme la présidente recevra à 15 heures M. Jean-Marie Cavada, député européen. Consacrée à l'harmonisation du droit d'auteur en Europe, cette rencontre est ouverte à l'ensemble des membres de la commission.

La réunion est levée à midi.

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

Mercredi 10 juin 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Transition énergétique pour la croissance verte –
Examen du rapport pour avis**

La réunion est ouverte à 9h30.

M. Hervé Maurey, président. – Après l'échec de la CMP le 10 mars dernier, l'Assemblée nationale a procédé à une nouvelle lecture du projet de loi de transition énergétique qui s'est achevée par un vote solennel des députés le 26 mai. Il nous revient maintenant de procéder à cette nouvelle lecture. En première lecture, la commission des affaires économiques nous avait délégué au fond une grande partie du projet de loi. Il s'agissait de 83 articles, devenus 111 articles après le vote du Sénat. Parmi ceux-ci, 44 ont été votés conformes par l'Assemblée nationale et 67 ont été modifiés. Ce sont ces 67 articles qu'il nous faut examiner aujourd'hui en nouvelle lecture.

J'observe que cette proportion de plus du tiers des articles votés conformes par les députés montre bien qu'un accord était possible entre nos deux assemblées en CMP. Et que seul l'arbitrage du Président de la République sur l'un des alinéas de l'article 1^{er} a conduit à cet échec. Ce constat est particulièrement regrettable au moment où l'on demande à toutes les forces vives de notre pays de s'engager et de se mobiliser dans la perspective de la Conférence de Paris sur le climat. Le projet de loi de transition énergétique devait d'ailleurs, dans ce cadre, constituer l'un des éléments importants de notre contribution nationale.

Quoi qu'il en soit, les 67 articles que nous devons maintenant examiner font l'objet de 28 amendements du rapporteur et de 126 amendements déposés par l'ensemble de nos collègues. Je note que, comme en première lecture, sensiblement plus de la moitié des amendements déposés en commission sur ce texte sont soumis à l'examen de notre commission.

Je cède maintenant la parole à notre rapporteur Louis Nègre.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour examiner en nouvelle lecture le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, après l'échec de la commission mixte paritaire le 10 mars dernier et l'adoption du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 26 mai, il y a deux semaines.

En première lecture, pour examiner ce projet de loi, différent des autres dans la mesure où il nous confronte à la grande menace du XXI^{ème} siècle, celle du changement climatique, qui pèse sur notre avenir et celui de nos enfants, le Sénat avait choisi d'adopter un état d'esprit constructif, sans arrière-pensée partisane, un état d'esprit même enthousiaste tout en étant réaliste.

La Conférence sur le climat qui se déroulera en décembre à Paris ajoute un degré d'exigence supplémentaire à nos travaux : nous nous devons plus que jamais d'être exemplaires et au rendez-vous des moyens, si nous voulons être crédibles et facilitateurs de cet accord mondial.

Lors de la première lecture, nous avons prioritairement cherché, à faciliter l'action des acteurs économiques et locaux afin qu'ils puissent contribuer au développement économique et à la croissance verte sans entraves inutiles, à rendre le cadre normatif de la transition aussi simple et lisible que possible et, enfin à rendre les dispositions de ce texte opérationnelles et accessibles à tous ceux qui veulent s'engager en faveur de la transition.

Conscient que la transition énergétique ne pourra se faire sans une implication forte et dynamique des territoires, le Sénat avait également souhaité renforcer la participation des collectivités territoriales et privilégier, chaque fois que possible, les dynamiques incitatives et volontaires.

C'est pourquoi, nous avons tous été déçus, voire découragés, par l'échec de la CMP, exclusivement dû au refus du Président de la République et de la majorité de l'Assemblée nationale de tout compromis sur la seule question de l'échéance de la réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique.

Ce matin, avec Ronan Dantec et d'autres collègues, nous avons rencontré le nouveau président directeur général d'EDF, Jean-Bernard Lévy, qui nous a avoué son scepticisme sur la possibilité d'aboutir à cet objectif de réduction dans de tels délais.

Alors même que l'essentiel du projet de loi faisait l'objet d'un consensus et avait été enrichi par tous les groupes, sur tous les bancs de nos deux assemblées, c'est le seul article qui a fait, pour des raisons idéologiques, échouer la tentative de mettre en œuvre une transition énergétique unanime et consensuelle, acceptée par l'ensemble des forces politiques, et surtout des acteurs économiques et locaux. Le Sénat avait fait un pas en ne touchant pas à l'objectif de réduction à 50 %. L'Assemblée nationale n'a pas souhaité faire ce pas vers nous.

Comment ne pas y voir un grand gâchis ?

Nous sommes, au Sénat, attachés aux bienfaits de la « co-construction législative » et à la modernité démocratique que constitue le bicamérisme, qui met l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers.

À l'issue de la nouvelle lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale, sur les 111 articles restant en discussion pour lesquels la commission des affaires économiques a délégué à notre commission la compétence au fond, 44 ont été adoptés (ou supprimés) conformes à ce que le Sénat avait adopté. 67 articles ont en revanche été modifiés et restent en discussion. Notre commission ne s'est pas ressaisie des 22 articles dont elle s'était saisie pour avis en première lecture, et sur lesquels elle n'avait pas apporté de modification, sauf à l'article 1er, en accord avec le rapporteur de la commission des affaires économiques.

D'une manière générale, beaucoup de nos apports ont été conservés par l'Assemblée nationale, ce qui témoigne de la qualité et de la justesse de notre travail collectif, sauf s'agissant de quelques points durs, mais ils ne sont pas si nombreux.

Venons-en maintenant au détail des principales dispositions restant en discussion.

Concernant le titre III relatif aux transports, sur les 32 articles encore en discussion en nouvelle lecture, 8 articles ont été adoptés conformes, soit un quart. 24 articles restent donc ouverts. Le rapporteur de la commission spéciale Philippe Plisson a salué le « bon travail du Sénat sur le projet de loi, en particulier sur le titre III ».

La principale modification apportée par l'Assemblée nationale a été adoptée en séance publique à l'initiative du Gouvernement : il s'agit de l'aboutissement de la réflexion sur la notion de « véhicule propre », sur laquelle nous nous étions nous-mêmes longuement interrogés. Je me souviens que nous avons soulevé la difficulté d'appeler « propres » des véhicules qui ne peuvent l'être complètement, si l'on tient compte de l'ensemble de leurs émissions sur leur cycle de vie, c'est-à-dire de leur « empreinte écologique ». Nous avons tous constaté qu'il y avait une limite intellectuelle à cette définition. Nous avons également souligné le fait que tout l'intérêt du titre III dépendrait en réalité des seuils d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques qui seront retenus par le décret pour qualifier un véhicule propre.

Tenant compte de ces interrogations, l'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement, remplacé dans tout le projet de loi, la notion de « véhicules propres », définie à l'article 9, par une distinction nouvelle entre deux catégories :

- les « véhicules à faibles émissions », qui seront définis par référence à des seuils d'émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques fixés par décret et que viseront notamment les obligations de renouvellement de parc pour l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales ;

- les « véhicules à très faibles émissions », qui seront eux aussi définis par référence à des seuils d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques fixés par décret, plus restrictifs que pour les véhicules à faibles émissions, et que viseront notamment les différentes facilités d'usage prévues par le texte, comme les facilités de stationnement ou de circulation dans les voies de bus par exemple, qui devront, en raison de la nature même de ces mesures et pour des impératifs de sécurité publique, être réservées à un nombre restreint de véhicules.

Le Gouvernement m'a transmis plusieurs précisions sur les véhicules qui seront effectivement concernés par ces deux catégories, puisque le décret, à la rédaction duquel ont été associés les acteurs de la filière, est en cours de finalisation :

- les véhicules à faibles émissions devraient comprendre les véhicules dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 95 g/km, les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) inférieures à 60 mg/km et les émissions de particules fines inférieures à 1 mg/km : entreraient dans cette catégorie l'ensemble des véhicules hybrides, les véhicules fonctionnant au GNL ou GPL et même certains petits modèles de véhicules diesel Euro 6 faiblement émetteurs et quelques petits modèles de véhicules thermiques essence ;

- les véhicules à très faibles émissions ne devraient recouvrir que les véhicules électriques.

Je vous proposerai, mes chers collègues, de conserver cette évolution, qui tient compte de nos travaux et qui combine exigence en matière de qualité de l'air et accompagnement gradué de la filière industrielle automobile.

Sur le titre III, l'Assemblée nationale a également introduit une nouvelle obligation de s'équiper en véhicules à faibles émissions lors du renouvellement de leur parc pour les flottes de bus de transports urbains, à hauteur de 50 % en 2020 (2018 pour la RATP) et 100 % (des véhicules renouvelés) en 2025 ; nous avons introduit une étude technico-économique en première lecture au Sénat, ce qui n'allait pas assez loin au regard du tournant qui doit être pris en matière de politique de transports durables ; j'ai vérifié auprès des différents acteurs concernés l'impact de cette disposition et je souhaite préciser que cette disposition leur convient ; ce n'était pas le cas du premier dispositif envisagé, qui visait à ce que le stock de ces flottes devait être à 100 % composé de véhicules à faibles émissions en 2025 alors qu'il ne s'agit désormais que du flux. En clair, à partir de 2025, tous les bus achetés devront être à faibles émissions. En outre, la définition des bus à faibles émissions sera précisée par un décret qui tiendra compte des « usages desdits véhicules, des territoires dans lesquels ils circulent et des capacités locales d'approvisionnement en sources d'énergie ». Je vous proposerai tout à l'heure un amendement pour ajouter la date d'acquisition à la liste de ces critères.

L'Assemblée nationale a supprimé, à l'article 11, les objectifs de biocarburants conventionnels que nous avons introduits, et je vous proposerai de rétablir notre rédaction.

Elle a étendu le programme d'actions prévu par l'article 12 à toutes les entreprises de la grande distribution en supprimant le seuil de 500 salariés, qui ne permettait pas d'inclure les magasins franchisés. Je vous proposerai de ne pas modifier ce point.

Elle a demandé un rapport sur la modification de la réglementation en cas de pic de pollution. Je sais bien que nous n'aimons pas particulièrement les rapports, mais je crois que c'est ici une bonne chose. Je compte d'ailleurs demander des explications à la ministre en séance sur ce qui s'est passé lors des derniers épisodes de pics de pollution à Paris. Je souhaiterais aussi qu'un débat puisse être organisé sur ce sujet en séance publique lorsque le rapport sera rendu.

Je vous proposerai de supprimer à nouveau le caractère obligatoire du plan de mobilité, que l'Assemblée nationale a rétabli pour toutes les entreprises regroupant au moins 100 travailleurs sur un même site sous peine de ne plus pouvoir bénéficier d'un soutien technique et financier de l'Ademe.

L'Assemblée nationale a supprimé l'évaluation de l'opportunité de circuler sur les bandes d'arrêt d'urgence que nous avons introduite : je souhaite qu'on la rétablisse, en précisant qu'elle doit être évaluée à l'aune des impératifs de sécurité routière.

En ce qui concerne les servitudes de marchepied, à l'article 16 *quater*, les députés ont finalement totalement réécrit le dispositif. Désormais, il n'étend plus l'usage de leur emprise aux publics non motorisés et aux véhicules d'entretien et de service, mais renforce en revanche l'obligation de continuité du cheminement en faveur des promeneurs piétons, confrontés parfois à quelques propriétaires récalcitrants qui bloquent volontairement le passage.

Cette solution, dont l'impact réel est finalement extrêmement réduit, me paraît être un bon compromis, sous réserve qu'elle ne cache pas une volonté d'étendre l'usage de cette servitude, ainsi renforcée, à d'autres publics dans un prochain véhicule législatif. Je compte obtenir l'engagement de la ministre sur ce point.

Sur les phytosanitaires, nous avons étendu en première lecture l'interdiction d'utilisation par les personnes publiques à toute la voirie. Les députés ont adopté un amendement sécurisant le dispositif en prévoyant une exception pour les zones étroites ou difficiles d'accès telles que les bretelles, échangeurs et terre-plein centraux, tant pour la sécurité des personnels que des usagers de la route. Je vous proposerai de ne pas modifier ce dispositif qui me paraît avoir atteint un bon équilibre.

Concernant le titre IV, relatif aux déchets et à l'économie circulaire, sur les 48 articles en discussion, 22 articles ont été fermés en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, et 26 sont donc toujours en navette. La rapporteure de ce titre, Sabine Buis, a salué la qualité du travail réalisé au Sénat sur cette partie du texte. De nombreuses modifications ont toutefois été adoptées, certaines dans le sens d'une meilleure rédaction ou d'une plus grande cohérence, sur lesquelles je ne vous proposerai pas de revenir, d'autres revenant sur des apports de fond du Sénat, que je vais vous détailler en quelques mots.

À l'article 19, qui établit les grands principes de la politique de prévention et de gestion des déchets à horizon 2020 et 2025, plusieurs sujets restent en débat. Les députés ont souhaité replacer l'ensemble de ces dispositions dans le code de l'environnement, alors même que leur dimension programmatique et leur échéance prochaine nous avaient amenés à les laisser dans la loi, à l'instar de ce qui avait été fait lors du Grenelle. Je vous proposerai de revenir à notre texte, non par esprit de contradiction mais tout simplement par rigueur juridique.

Concernant le tri à la source des biodéchets et la question des installations de tri mécano-biologique, l'Assemblée a en partie tenu compte des remarques soulevées au Sénat. Une phrase a en effet été intégrée pour dire que ces installations sont rendues non pertinentes par le développement du tri à la source. Pour autant, les députés ont supprimé l'étude d'impact préalable que nous avons votée, je vous propose de la rétablir. Je vous proposerai par ailleurs d'adopter l'amendement déposé par Gérard Miquel pour indiquer clairement que les installations qui deviennent non pertinentes sont celles dédiées en premier lieu à faire de la valorisation organique : ne condamnons pas celles qui interviennent après un tri à la source, ou celles qui servent à stabiliser les ordures ménagères résiduelles avant mise en décharge. Je crois que de cette manière, nous aurons atteint un bon compromis.

Sur le sujet des combustibles solides de récupération, nous avons souhaité en première lecture donner un signal positif à la filière, signal supprimé à l'Assemblée. Je vous proposerai d'écrire à nouveau que ces combustibles doivent être encouragés, dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement.

Concernant l'article 19 *bis* A et les ustensiles de vaisselle jetable en plastique, les députés ont rétabli une interdiction pure et simple à compter de 2020. Je crois que notre solution d'un tri à la source était plus pragmatique, d'autant que ce tri sera couplé à l'extension progressive des consignes de tri à tous les plastiques. Je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

Sur les sacs plastiques, le texte nous revient de l'Assemblée nationale un peu modifié : les députés ont fait un pas en avant en acceptant le report d'entrée en vigueur à 2017 pour l'interdiction des sacs fruits et légumes. Ils ont en revanche supprimé la dérogation que nous avons votée en séance pour les sacs de caisse en plastique compostable. Je sais que bon nombre d'entre vous ont déposé des amendements pour réintroduire la dérogation : je vous proposerai de les adopter afin de revenir au texte du Sénat.

Concernant l'extension de la filière REP papiers à la presse, les députés ont adopté un amendement à l'initiative du Gouvernement qui prévoit que toutes les publications sont visées par la REP. Cependant, un décret doit préciser sous quelles conditions certaines publications sont autorisées à contribuer en nature, sous forme d'encarts publicitaires mettant en avant le geste de tri. D'après les informations que j'ai obtenues, un décret est en cours de rédaction, entre le ministère de l'écologie, celui de la culture, et avec l'appui du député Serge Bardy, spécialiste de la filière. Le projet de décret prévoit pour l'heure trois cas distincts :

- la presse d'information générale et politique, qui contribuerait en nature ;
- la presse dite « de savoir » (qui comprend notamment les publications professionnelles), qui bénéficierait d'un barème mêlant contribution financière et contribution en nature ;
- enfin, le reste de la presse (*Closer, Autoplus, Gala*) qui contribuerait exclusivement financièrement.

Le principe d'universalité de la contribution à la REP me paraît tout à fait pertinent, et conforme à l'idée qu'on peut se faire de l'égalité devant les charges publiques. Ensuite, la distinction entre caractéristiques des publications afin de déterminer quelles publications contribuent financièrement ou en nature reprend l'idée que nous avons soutenue d'une exemption pour un certain type de presse.

Le dispositif me paraît donc à retenir. Je vous propose toutefois d'écrire d'ores et déjà dans la loi que seules les publications d'information générale, politique et professionnelle pourront s'acquitter d'une contribution en nature, conformément au texte que nous avons adopté en première lecture.

Sur la REP textiles, les députés ont tenu compte de nos réserves et ont renvoyé à un rapport le soin d'examiner la question d'une éventuelle extension à la maroquinerie. Ce compromis me paraît satisfaisant.

Concernant l'obsolescence programmée, les députés ont préféré, plutôt que la formulation issue des travaux de l'Ademe, rétablir leur texte de première lecture, peu sûr juridiquement. Je vous proposerai de rétablir notre rédaction, dans une version un peu modifiée, pour tenir compte des remarques soulevées par les députés.

Enfin, dernier apport notable de l'Assemblée, l'article 22 *undecies*, qui intègre les préconisations du rapport Garot sur le gaspillage alimentaire. Le choix fait ici est de favoriser le conventionnement entre grandes surfaces alimentaires et associations caritatives. Les distributeurs devront impérativement, d'ici à juillet 2016, proposer une convention à une association. Par ailleurs, aucune stipulation contractuelle ne pourra à l'avenir faire obstacle au don de denrées alimentaires vendues sous marque distributeur. Les députés ont conservé et ont sécurisé le texte voté par le Sénat sur l'interdiction d'affichage de la date limite d'utilisation optimale pour les produits non périssables. Je crois que nous devons nous féliciter de ce pas en avant dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, à l'heure où en Europe, je vous le rappelle près d'un tiers des aliments sont jetés sans même avoir été débarrassés... J'ai été étonné de lire dans la presse économique il y a quelques jours que le vice-président de Nestlé considérait que la transition énergétique pouvait commencer par une attention à ce sujet. Il estime d'ailleurs que la France est en avance dans ce domaine puisque selon lui 30 % à 40 % des marchandises alimentaires sont jetées.

Concernant le titre V, l'article 27 *bis* A relatif aux intrants autorisés dans les méthaniseurs est toujours en discussion. Après de nombreuses modifications en commission comme en séance, le texte qui nous arrive, adopté à l'initiative du groupe écologiste, autorise les cultures dédiées pour l'approvisionnement de ces installations, et renvoie le seuil maximal autorisé à un décret. Je crois que cette rédaction permet à la fois de répondre aux attentes du monde agricole, et de prévenir, par la détermination de seuils, les excès qui ont pu être constatés dans certains pays voisins.

Concernant le titre VI, relatif à la sûreté nucléaire et à l'information des citoyens, les députés n'ont apporté que des modifications rédactionnelles à la marge, qui consolident le travail effectué en première lecture au Sénat.

En revanche, en ce qui concerne le titre VII relatif à la simplification des procédures, les députés sont revenus sur la totalité des sept articles ajoutés par le Sénat à propos de l'éolien terrestre : quatre ont été supprimés et trois ont été substantiellement atténués. Je suis favorable en grande partie à un retour au texte du Sénat, en incluant quelques précisions apportées par les députés : je soutiendrai donc des amendements en ce sens. Ma seule véritable divergence avec le texte voté en première lecture au Sénat porte sur la question centrale de la distance entre les éoliennes et les habitations : les députés ont introduit une mesure de souplesse, que je suggère de retenir en attendant l'avis prochain de l'ANSES, plutôt que de revenir brutalement au seuil des 1 000 mètres, voté au Sénat.

Concernant le titre VIII enfin, je vous proposerai de rétablir toutes les mentions de l'association des collectivités territoriales que l'Assemblée nationale a supprimées, à l'élaboration des différents outils permettant de mettre en œuvre la transition énergétique sur les territoires : les programmes régionaux de l'efficacité énergétique et les plateformes de rénovation énergétique. Il est important à mon sens que toutes les collectivités soient consultées.

Je vous proposerai enfin de conserver la modification apportée par l'Assemblée nationale à l'article 57 *quater*, prévoyant la mise en place de commissions consultatives entre les syndicats d'énergie et les établissements publics de coopération intercommunale. Ce dispositif poursuit le même objectif que le pôle territorial énergétique, à savoir la coordination des actions entre EPCI et syndicats.

Voici dans quel esprit je vous propose d'aborder cette nouvelle lecture. La France va accueillir la COP 21. Essayons d'être à la hauteur. Je recevais avant-hier avec le président de la commission des affaires économiques Jean-Claude Lenoir une délégation chinoise au Sénat, présidée par le vice-ministre de l'environnement, qui, s'il ne s'est pas engagé sur des chiffres, a répété que la Chine prenait désormais conscience qu'il fallait bouger. Je constate une évolution considérable de la Chine et des États-Unis sur ce sujet, mais aussi du monde économique tout entier.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 9 AA

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 AA sans modification.

Article 9 B

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-130.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 B sans modification.

Article 9

Les amendements du rapporteur n°s COM-218, COM-228, COM-227, COM-242 et COM-243 sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'avis est défavorable sur l'amendement n° COM-6 rectifié *quater* car il est satisfait par le texte actuel du projet de loi. Cet amendement prévoit de préciser que l'obligation d'équipement en véhicules à faibles émissions à hauteur de 20 % pour les collectivités doit se faire « sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service », comme le prévoit actuellement le droit. C'est satisfait car l'alinéa suivant prévoit que sont exonérés de ces obligations, les véhicules dits « opérationnels », comme par exemple les véhicules de la défense nationale, de la police, de la gendarmerie, de la sécurité civile, les ambulances, etc... Le « notamment » de cet alinéa couvre ce que vous souhaitez.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° COM-6 rectifié quater.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-16.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les sept amendements n°s COM-11, COM-12, COM-13, COM-17, COM-38, COM-90 et COM-165 sont identiques. Ils proposent de prévoir « explicitement » dans le texte de loi les véhicules utilisant des carburants alternatifs au sens de la directive européenne comme étant des véhicules à faibles émissions pour les poids lourds pour aligner la définition avec celle des véhicules légers. Pour les mêmes raisons qui m'ont poussé à présenter mon amendement n° COM-218, je vous propose de retirer ces amendements sinon j'y serai défavorable, car ils sont satisfaits par le texte actuel.

Les amendements n°s COM-13 et COM-17 sont retirés.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s COM-11, COM-12, COM-38, COM-90 et COM-165.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-75 propose de compléter la définition des véhicules à faibles émissions par la mention des véhicules « à batterie ou à pile à combustible à hydrogène, les véhicules hybrides rechargeables ».

Mes arguments sont les mêmes que précédemment. Par ailleurs, nous en avons déjà longuement débattu en première lecture et le Sénat avait tranché.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-75.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis AA

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° COM-217 rétablit la portée initiale de l'article en réintroduisant l'introduction obligatoire d'une tarification réduite en faveur des véhicules à faibles et très faibles émissions. Il faut soutenir ces véhicules via une tarification favorable sur les autoroutes à l'occasion du renouvellement ou d'une renégociation d'une convention de délégation.

L'amendement n° COM-217 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis AA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis A

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis A sans modification.

Article 9 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-76 prévoit que la stratégie nationale pour la mobilité propre comporte obligatoirement un volet dédié aux territoires hyper-ruraux. Je partage l'objectif de cet amendement : en effet, les territoires les plus ruraux comportent des particularités qu'il convient de prendre en compte pour le développement de la mobilité propre ; leurs contraintes ne sont pas les mêmes qu'en ville par exemple, cela va de soi. Mais il introduit de la complexité et une notion difficile à définir. Je demande l'avis de la commission pour que nous ayons un consensus sur ce sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° COM-76.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis sans modification.

Article 10

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-109 est entièrement satisfait puisque l'article 9 bis prévoit déjà que la stratégie nationale pour le développement de la mobilité propre planifie le déploiement des bornes d'avitaillement de tous les types de véhicules à faibles émissions, dont ceux fonctionnant au GNL et à l'hydrogène.

L'amendement n° COM-109 est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-19 rectifié *quater* supprime, au sein de l'article 10, la mention précisant que la stratégie nationale pour le développement de la mobilité propre favorise le déploiement des points de charge notamment en « incitant les collectivités territoriales à poursuivre leurs plans de développement ».

Il supprime également le I bis qui prévoit que le développement et la diffusion de l'usage du vélo et des mobilités non motorisées constituent une priorité et que les collectivités territoriales sont incitées à mettre en œuvre des plans favorisant leur développement.

Ces dispositions, certes non normatives et non contraignantes, me semblent aller dans le bon sens, d'autant que la France est le pays d'accueil de la COP 21 et que le Sénat donnerait un signal contradictoire avec l'ambition de notre pays en supprimant ces engagements.

Je comprends l'inquiétude de mon collègue qui craint que cela ne fasse peser de nouvelles contraintes sur les collectivités. Mon analyse est qu'au contraire, cet article ne les oblige à rien qui soit juridiquement contraignant : cet article affirme au contraire que toutes les actions déjà mises en œuvre par les collectivités sur ces questions sont favorisées. C'est le cas par exemple pour le déploiement des bornes de recharge, qui est aujourd'hui largement assuré par les collectivités via des aides de l'Ademe. Je crois que cet article vise au contraire à encourager les aides aux collectivités pour ce type de projets.

Je propose, mon cher collègue, puisque vous indiquez vous-même qu'il s'agit d'un amendement d'appel, que vous le retiriez et que vous le redéposiez en séance pour obtenir des assurances supplémentaires du Gouvernement.

L'amendement n° COM-19 rect. quater est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-77.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 10 bis

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 bis sans modification.

Article 11

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement n° COM-219 propose de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture à l'initiative de notre collègue Charles Revet.

M. Ronan Dantec. – Je vote contre.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes contre le n° COM-219.

L'amendement n° COM-219 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12

L'amendement n° COM-229 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 bis sans modification.

Article 12 ter

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 ter sans modification.

Article 13

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon avis est défavorable sur l'amendement n° COM-148. L'Assemblée nationale a complété l'article 13 en nouvelle lecture en prévoyant un rapport présentant des propositions de modification de la réglementation afin de permettre aux pouvoirs publics d'être plus réactifs en cas de pic de pollution, comme l'épisode parisien récent en a montré la nécessité.

Il en va de l'impact sur la santé humaine. En outre, ce rapport doit être rendu en décembre 2015, donc très rapidement, je crois donc qu'il peut être très utile. Je souhaiterais même que l'on puisse en débattre au Sénat une fois qu'il sera rendu.

Mme Chantal Jouanno. – Il sera utile que nous en débattions mais il ne faudra pas alors se limiter aux cas des pics de pollution.

M. Gérard Cornu. – Pour ma part je voterai cet amendement de suppression. Les études d'impact, les rapports, les commissions sont trop nombreux et avec un résultat à démontrer. J'ai décidé, aussi bien en commission que dans l'hémicycle, de voter contre tous les rapports qui sont demandés dans chaque texte de loi.

M. Jean-Jacques Filleul. – Ce rapport précis nous semble intéressant car on se pose toujours beaucoup de questions, lors des épisodes de pics de pollution, sur le déclenchement des mesures d'urgence. Nous sommes d'accord avec le rapporteur.

M. Hervé Maurey, président. – J'ai une position mesurée sur les rapports. C'est souvent le Gouvernement qui nous pousse au vice en promettant un rapport pour nous faire retirer un amendement. Je crois qu'il ne faut pas non plus avoir une position systématique. Mais il faut essayer de réduire leur nombre et surtout d'en obtenir la transmission une fois qu'ils sont inscrits dans la loi. Dans certains cas, les rapports peuvent être utiles.

M. Louis Nègre, rapporteur. – J'ai une position équilibrée. Je comprends la réaction de rejet sur les rapports car ils sont trop nombreux. Mais il peut y avoir des rapports intéressants qui ont des répercussions législatives qui aujourd'hui s'appliquent sur le terrain. Il faut regarder au cas par cas. Les pics de pollution sont un sujet de préoccupation important. Si nous votons ce rapport, je m'engage à vérifier qu'il soit effectivement établi.

M. Hervé Maurey, président. – Comme l'indique le rapporteur, ces rapports peuvent également donner lieu à des débats dans l'hémicycle puis avoir pour conséquence des initiatives législatives.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-148.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – À l'article 13 *ter*, le Sénat avait modifié le dispositif initialement prévu par l'Assemblée nationale, qui avait rendu obligatoire l'élaboration des plans de mobilité par les entreprises. Rendre obligatoire ces plans de mobilité pour toutes les entreprises sous peine de ne plus pouvoir bénéficier d'une aide de l'Ademe, est le contraire même de la dynamique vertueuse que l'on cherche à enclencher. En outre, cette contrainte risque de peser fortement sur les PME et les TPE. Je vous propose donc de revenir au dispositif facultatif que nous avons adopté en première lecture.

L'amendement n° COM-220 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 14 bis A

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 bis A sans modification.

Article 14 bis

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 bis sans modification.

Article 14 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons introduit l'évaluation de la circulation de transports en commun sur les bandes d'arrêt d'urgence aux heures de pointe, à la suite d'un déplacement que la commission avait fait à Bordeaux, en présence du président du Sénat. Les collectivités nous avaient indiqué que des expérimentations étaient en cours et que cela constituait une piste intéressante. L'Assemblée nationale a supprimé cela pour des raisons de sécurité. J'entends ces arguments mais je trouverais intéressant que ce rapport justement puisse indiquer en quoi la généralisation d'un tel dispositif comporterait des risques importants en termes de sécurité routière.

Je vous propose donc de réintroduire cette disposition, votée en première lecture par le Sénat.

M. Gérard Cornu. – Mettons un rapport à chaque article ! Monsieur le rapporteur, je suis d'accord avec vous sur le suivi des décrets d'application après le vote du texte. Mais ce n'est pas la même chose en ce qui concerne les rapports.

Mme Évelyne Didier. – Il s'agit là d'un compte-rendu d'expérimentation.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il s’agit du bilan des expérimentations. Cela nous avait été préconisé lors du déplacement à Bordeaux en présence du président Larcher. J’estime qu’avoir le bilan des expérimentations qui sont menées est utile, d’autant que le rapport est déjà prévu dans le texte. Je lirai pour ma part ce rapport.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous voterons l’amendement du rapporteur.

M. Michel Raison. – Est-ce vraiment du domaine législatif ? C’est plutôt cela le problème.

L’amendement n° COM-221 est adopté.

Les amendements n°s COM-78 et COM-149 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 14 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – S’agissant des servitudes de marchepied, il ne me paraît pas judicieux d’introduire la disposition de l’amendement n° COM-110, qui suggère que la collectivité gestionnaire pourra être tenue pour responsable en l’absence d’aménagement autour d’un obstacle. Les problèmes risquent de surgir au premier accident : par défaut, il y a toujours une présomption de responsabilité du maire, car la chaîne judiciaire ne sait pas trouver d’autre responsable.

Il est préférable de s’en tenir au compromis trouvé par les députés, qui n’apporte finalement qu’une précision au droit existant : elle vise à affirmer l’obligation de continuité face à quelques rares propriétaires récalcitrants. En revanche, il n’est plus question d’étendre l’usage de cette servitude au-delà des piétons.

Au total, l’impact réel de cette mesure est extrêmement réduit. Je veillerai en séance publique à obtenir l’engagement de la ministre afin qu’elle ne fasse pas partie d’une stratégie en deux temps visant à renforcer d’abord l’obligation de continuité dans le projet de loi relatif à la transition énergétique, pour ensuite étendre cette obligation à d’autres publics (motorisés ou non) dans un prochain véhicule législatif.

M. Ronan Dantec. – Je ne comprends pas l’argument. L’article 16 *quater* prévoit la possibilité de contourner par voie terrestre en cas d’obstacle. Le but de mon amendement est simplement de permettre la possibilité de contourner par voie maritime, par exemple à l’aide d’une passerelle au-dessus de l’eau. Cela revient juste à préciser que l’on peut passer des deux côtés de l’obstacle, rien ne remet en cause le dispositif de l’Assemblée nationale.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le problème est que l’amendement évoque la possibilité de « réaliser un ouvrage ». En pratique, cela impose quasiment une obligation de faire au maire, car au moindre accident, on le tiendra pour responsable de n’avoir pas réalisé l’ouvrage en question.

Mme Évelyne Didier. – En effet !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° COM-110.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 quater sans modification.

Article 16 quinquies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 quinquies sans modification.

Article 17 bis

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° COM-91.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 bis sans modification.

Article 18

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement est le pendant de l'amendement adopté à l'article 13 *ter* sur les plans de mobilité : il s'agit de rétablir ce que l'Assemblée nationale a supprimé afin de prévoir le cas spécifique des zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère.

L'amendement n° COM-238 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 18 bis A

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 bis A sans modification.

Article 18 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 rect. *quater* vise à supprimer l'article 18 *bis*. Nous avons débattu longuement de cette question en première lecture et le Sénat s'est prononcé en faveur de l'avancement du calendrier d'interdiction des phytosanitaires. Je demande le retrait, faute de quoi l'avis serait défavorable.

M. Rémy Pointereau. – Je tiens beaucoup à cet amendement. En milieu rural, il sera impossible de trouver des solutions pour le traitement de la voirie. J'ai rencontré la semaine dernière les entreprises réalisant l'entretien d'espaces verts dans mon département. Elles utilisent déjà des techniques de traitement à l'eau chaude, au gaz. Cela ne fonctionne pas. Elles réfléchissent à un système de rampe de traitement robotisé pour pulvériser l'herbicide. Laissons le temps aux entreprises d'innover pour trouver des solutions.

M. Ronan Dantec. – Nantes, petite commune de 300 000 habitants, est en zéro phyto depuis le milieu des années 2000. C'est une décision que j'avais prise en tant qu'adjoint à l'environnement en 2001. Il a fallu quatre ans à Nantes pour arriver au zéro phyto sur l'espace public. Dire qu'on ne peut pas y arriver n'a pas de sens.

Mme Odette Herviaux. – Dans ma commune, qui n'est pas une grande ville, nous avons réussi en l'espace de deux ans à atteindre le zéro phyto. J'ai reçu des chefs de petites entreprises, spécialisées dans le traitement avec de nouveaux outils performants. Ces entreprises veulent qu'on accélère le mouvement.

M. Louis Nègre, rapporteur. – La France est aujourd'hui championne en Europe de l'utilisation des produits phytosanitaires.

M. Rémy Pointereau. – Nous sommes un grand pays agricole.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Quand on regarde les évolutions, je constate qu'on est de plus en plus un grand pays agricole... Nous consommons de plus en plus de produits phytosanitaires alors que les autres pays européens, qui sont, à leur niveau, des pays agricoles, réduisent leur consommation. Je pense que voter cet amendement ne serait pas un signal positif.

L'usage de phytosanitaires en ville est une source importante de contamination des eaux. L'enjeu est sanitaire. L'enjeu est environnemental. Mais l'enjeu est aussi économique pour le contribuable, qui paye trois fois : pour acheter les pesticides, pour les épandre et pour dépolluer les eaux. Dans ma ville de 50 000 habitants, j'ai depuis plusieurs années supprimé les phytosanitaires. La population est contente qu'une action soit menée dans ce domaine.

Les entreprises sont capables de faire des adaptations importantes. Je prendrais l'exemple du diesel. Pendant quarante ans, il n'y a eu aucune évolution du matériel. En l'espace de vingt ans, il y a eu six normes successives. L'industrie s'est adaptée et nous avons aujourd'hui ce qu'on peut faire de mieux dans le monde. Je suis donc plutôt favorable à aller de l'avant.

M. Didier Mandelli. – J'ai une position plus partagée sur la question. Je suis maire d'une commune de 8 500 habitants qui a mis en œuvre le zéro phyto dès 2002. Nous y sommes parvenus après quelques années d'adaptation et de recrutement de personnels qualifiés sur ces nouvelles techniques. C'est possible mais il faut du temps. Faire entrer en vigueur l'interdiction en 2016 n'est pas raisonnable. Les communes qui ne sont pas aujourd'hui engagées dans la démarche ne pourront pas mettre en œuvre la mesure correctement dans les temps. Nous sommes tous d'accord sur l'objectif, mais matériellement il nous faut laisser le temps nécessaire à sa mise en œuvre.

M. Pierre Médevielle. – Je partage la même approche. Si les communes font des efforts pour arriver au zéro phyto, il nous faudra rapidement nous poser la question de la consommation et de l'épandage par les particuliers.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Si vous en étiez d'accord, je vous propose de ne pas adopter cet amendement, et de trouver une solution en séance sur la date.

M. Gérard Cornu. – Je pense que la bonne solution est effectivement de ne pas modifier le texte de commission et d'adopter l'amendement sur la date en séance.

M. Hervé Maurey, président. – Maintenons l'article, et adoptons en séance un amendement donnant un délai supplémentaire.

M. Ronan Dantec. – Si Rémy Pointereau retire son amendement, je ferai de même, dans la même logique. J’ai été rapporteur de la loi de 2014 sur les phytosanitaires. J’avais proposé à l’époque des échéances en 2018 et 2020. Je considère que le délai de trois ans est raisonnable. Rétablissons ce que nous avons négocié au Sénat lors de cette loi, tant pour les personnes publiques que pour les particuliers.

Les amendements n^{os} COM-7 rect quater et COM-125 sont retirés.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 18 bis sans modification.

Article 19 A

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 A sans modification.

Article 19

L’amendement n^o COM-235 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n^o COM-232 supprime l’expérimentation, ajoutée au texte par les députés, sur les broyeurs d’évier, suivie d’un rapport sur l’expérimentation. Cela ne me semble pas être une bonne idée dans la mesure où nous souhaitons encourager au maximum le tri à la source des biodéchets. Par ailleurs, dans les pays où ces broyeurs sont généralisés comme aux États-Unis, le système de stations d’épuration est adapté, ce qui n’est pas le cas chez nous.

L’amendement n^o COM-232 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n^o COM-231 rétablit l’étude d’impact préalable à la généralisation du tri à la source des biodéchets. L’idée est d’obtenir une évaluation du coût pour les collectivités.

L’amendement n^o COM-231 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n^o COM-230 rétablit ce que nous avons voté en première lecture : le cadre réglementaire à venir doit encourager les combustibles solides de récupération. Les députés ont estimé que c’était donner une trop grande priorité à cette technique. Je crois au contraire qu’il faut encourager ces combustibles pour valoriser jusqu’au bout, avant de mettre en décharge. La hiérarchie des modes de traitement s’applique ; il ne s’agit donc pas de sauter les étapes précédentes que sont la prévention, la réutilisation ou le recyclage.

L’amendement n^o COM-230 est adopté.

L’amendement n^o COM-150 est satisfait.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n^o COM-127 vise à remplacer le dispositif d’expérimentation volontaire sur l’affichage de la durée de vie des produits par un rapport. Cela ne me semble pas pertinent. Vous voyez que je ne suis pas toujours favorable aux demandes de rapports...

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

L'amendement n° COM-178 est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s COM-118 et COM-207.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-179, de même que les amendements n°s COM-120 et COM-208, vise à supprimer la phrase relative aux installations de tri mécano-biologique, les TMB. Celle-ci prévoit, dans la rédaction qui nous revient de l'Assemblée, que la généralisation du tri à la source rend ces structures non pertinentes, que la création de nouvelles installations doit dès lors être évitée et qu'elle ne fait plus l'objet d'aides publiques. Je vous proposerai de ne pas adopter ces amendements de suppression, mais d'adopter une position plus constructive d'amélioration du texte. L'objectif de l'article, que le Sénat a voté en première lecture, est de développer le tri à la source des biodéchets. C'est en effet conforme aux objectifs en discussion au niveau européen. C'est la garantie d'obtention d'un compost de qualité pour les agriculteurs. C'est une solution applicable en pratique : je le sais pour en avoir l'expérience sur ma commune. Mais je pense aussi aux nombreuses collectivités inscrites dans le réseau Compost Plus.

Les députés ont fait un pas en avant lors de la nouvelle lecture en inscrivant, dans le texte, l'argumentation que nous avons soutenue en première lecture : ces structures deviennent effectivement non pertinentes du fait de la généralisation du tri à la source.

Nous voulons éviter que les installations de TMB soient créées en première intention dans l'optique de ne pas avoir à faire de tri à la source. Ce n'est pas vertueux car nous savons aujourd'hui que les TMB ne sont pas une solution miracle. En revanche, je crois qu'il est important de ne pas fermer complètement la porte. Certaines collectivités vertueuses, qui ont généralement mis en place le tri à la source, veulent valoriser jusqu'au dernier kilo de déchets organiques : le TMB est l'outil qu'il leur faut pour aller plus loin. D'autres collectivités utilisent le TMB comme solution de préparation à la mise en décharge ou comme préalable à la préparation de combustibles solides de récupération. Dans ces cas-là, il est pertinent.

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'adopter plutôt l'amendement n° COM-66 de Gérard Miquel, qui précise que nous ne visons, dans l'objectif d'évitement de nouvelles installations, que les TMB destinés en première intention à l'extraction de la fraction organique et non les installations destinées aux autres finalités que j'ai évoquées. Il faudra peut-être affiner la rédaction d'ici à la séance pour être sûrs que la formulation permet bien de viser les installations qui ont pour finalité la valorisation organique. L'avis est donc défavorable sur les amendements de suppression n°s COM-179 ; COM-120 et COM-208.

M. Benoît Huré. – Vous avez raison d'être pragmatique. Pour un certain nombre de collectivités, le TMB est le moyen de reprendre les déchets stockés depuis plusieurs années afin de recréer du vide dans les installations de stockage et valoriser des déchets qu'on ne savait pas valoriser il y a vingt-cinq ans. En exigeant qu'intervienne d'abord un tri à la source, on peut maintenir des TMB.

Mme Annick Billon. – Je souhaite rappeler que les composts issus d'un tri à la source comme les composts issus d'un TMB doivent respecter la même norme.

M. Gérard Miquel. – Je comprends l’argumentation de notre collègue, qui a deux belles installations dans son département. Il faudra tout de même à terme faire de la collecte séparée des fermentescibles ou du compostage individuel. Les TMB peuvent être utilisés sur la partie résiduelle pour éliminer la matière organique et fabriquer un combustible solide de récupération. Ce système est vertueux. Certains composts issus de TMB souffrent parfois de pollutions à la provenance difficile à définir. Il faut se diriger vers une utilisation des TMB pour créer des combustibles solides de récupération, et non pour préparer à la mise en décharge, qui est condamnée à terme.

Mme Annick Billon. – N’affirmons pas dans nos travaux que le compost issu de TMB est de moins bonne qualité que celui issu du tri à la source des biodéchets. Nous avons beaucoup investi dans le département. Nous sommes régulièrement cités en exemple pour nos performances.

M. Pierre Médevielle. – Il y a de nombreuses disparités sur notre territoire. Le TMB est une bonne solution quand on voit l’évolution des coûts de mise en décharge. On peut aussi s’interroger sur la pertinence de l’enfouissement de déchets verts, qui génère des coûts très importants pour les collectivités.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Au regard de ce que j’ai pu entendre durant mes auditions, je pense qu’on peut effectivement avancer sur le sujet des TMB. Pour autant, l’objectif principal doit être le tri à la source. Votre département de la Vendée est un département d’excellence. La réalité n’est pas la même partout. Les qualités de compost diffèrent, cela ne remet pas en cause votre installation. Je maintiens qu’il est possible d’imaginer un système vertueux associant TMB et tri à la source. Mais le message fondamental doit être : priorité au tri à la source.

L’amendement n° COM-179 est retiré.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} COM-120 et COM-208.

L’amendement n° COM-180 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° COM-204.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° COM-66.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° COM-171.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-181 et COM-122.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° COM-193.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° COM-62.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° COM-162 vise à supprimer la demande de rapport à l’Ademe sur les combustibles solides de récupération et les pistes de substitution. Mon avis est défavorable.

M. Ronan Dantec. – L'Ademe est là pour éclairer les décisions publiques. S'il y a un organisme capable de produire des rapports prospectifs, c'est bien l'Ademe.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-162.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-151.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis AA

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis AA sans modification.

Article 19 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-236 supprime l'interdiction des ustensiles de vaisselle jetable en plastique réintroduite par les députés, au profit de notre solution, plus pragmatique, de tri à la source obligatoire de ces ustensiles. Cette obligation de tri sera couplée à l'extension progressive des consignes de tri à tous les plastiques.

L'amendement n° COM-236 est adopté.

Les amendements n°s COM-24, COM-27, COM-44, COM-46, COM-53 et COM-189 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-63.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-142 vise à prévoir une exception à l'interdiction de la vaisselle pour certains usages. Cela ne se justifie plus dans la mesure où on a remplacé l'interdiction par un tri à la source.

L'amendement n° COM-142 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis B

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis B sans modification.

Article 19 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'idée de l'amendement n° COM-237 est de ne pas faire intervenir le rapport trop tôt, afin d'avoir un vrai retour sur les conséquences économiques et environnementales du dispositif.

L'amendement n° COM-237 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cet amendement n° COM-25, de même que les amendements n°s COM-67, COM-100, COM-121, COM-138 et COM-172, vise à réintroduire la dérogation que le Sénat avait votée à l'interdiction des sacs de caisse en plastique pour autoriser les sacs compostables en compostage domestique.

J'y suis favorable. Je crois que nous avons effectivement atteint un équilibre dans la rédaction de cet article en première lecture, avec un accord de tous les bancs et du Gouvernement. Il me semble donc tout à fait pertinent de rétablir la rédaction votée par le Sénat en première lecture.

M. Gérard Miquel. – Si vous trouvez un jour des sacs biodégradables et compostables en compostage domestique, il faudra me le signaler !

La commission émet un avis favorable à l'adoption des amendements n°s COM-25, COM-67, COM-100, COM-121, COM-138 et COM-172.

L'amendement n° COM-152 devient sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 ter

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 ter sans modification.

Article 19 quater

L'amendement rédactionnel n° COM-241 du rapporteur est adopté

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-18 rec *quinquies* a déjà été discuté en première lecture. Il s'agit de supprimer le dispositif créant une procédure bien encadrée pour la gestion des véhicules hors d'usage abandonnés sur la chaussée, dispositif adopté par le Sénat. Pour les raisons déjà largement évoquées en première lecture, je suis contre la suppression de cette mesure.

Concernant l'insécurité juridique que vous estimez introduite par l'article, avec les termes de « véhicule qui semble privé des éléments indispensables à son utilisation normale » ou encore qui « semble insusceptible de réparation immédiate », je vous rappelle que la procédure prévoit une mise en demeure : si le propriétaire estime que le véhicule est tout à fait en état de fonctionner ou tout à fait réparable, il peut réagir et la procédure s'arrête. Si ce n'est pas le cas, le maire fait procéder à l'enlèvement.

Sur le sujet du coût de l'enlèvement des épaves, je vous rappelle qu'en l'état actuel du droit, tous les coûts sont à la charge du maire, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police générale. Le texte a le mérite d'apporter un progrès : les coûts pourront désormais être mis à la charge du titulaire de l'immatriculation.

Concernant l'enlèvement des épaves sur les propriétés privées, ce droit ne trouve à s'exercer qu'en cas de danger sanitaire grave, je pense par exemple à une épidémie de dengue ou de chikungunya. Le reste du temps, cette compétence ne s'applique pas.

Enfin, concernant la lourdeur du dispositif pour les petites communes, je crois qu'il vaut mieux voter une procédure universelle et ne pas introduire de distorsions dans la législation. Si l'on décidait que seules les grandes collectivités sont concernées par cette procédure, on aurait tout intérêt à aller abandonner de vieux véhicules sur le territoire de petites communes, en sachant que le maire n'aurait que son pouvoir de police générale, et non une procédure bien cadrée de mise en demeure et d'enlèvement, pour faire cesser cette violation du code de l'environnement.

Pour toutes ces raisons, et parce que l'article donne aux élus les moyens de réagir, je vous demande le retrait de l'amendement, faute de quoi l'avis serait défavorable.

M. Rémy Pointereau. – La mise en demeure n'est valable que si on connaît le propriétaire du véhicule abandonné. Par ailleurs le coût de l'enlèvement est assumé par la commune, quand bien même on retrouve le titulaire du véhicule, lorsqu'il n'est pas solvable. Dans les villes de grande taille, le dispositif prévu par le texte est intéressant mais pour les petites communes rurales ce système est complexe.

L'amendement n° COM-18 rectifié quinquies est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Sur l'amendement n° COM-8 rectifié quinquies, il s'agit d'un sujet déjà vu, que le Sénat n'a pas adopté en première lecture. Je demande le retrait de l'amendement, sinon l'avis sera défavorable.

L'amendement n° COM-8 rectifié quinquies est retiré.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement suivant précise que pour les déchets électriques et électroniques professionnels, l'obligation de contractualiser avec les éco-organismes ne porte que sur la traçabilité et le contrôle qualité des opérations de traitement.

Il pose en réalité la question du contenu du contrat que devront signer les opérateurs de DEEE professionnels avec les éco-organismes. Des discussions ont déjà eu lieu entre le ministère, l'Ademe et les professionnels du secteur afin d'élaborer le décret d'application, qui détermine le contenu du contrat à signer avec l'éco-organisme.

Le ministère m'a transmis le projet de décret, qui a reçu l'adhésion des opérateurs, notamment ceux de la collecte qui étaient relativement inquiets d'une forme de mise sous tutelle par l'éco-organisme.

Le texte, que je pourrai vous communiquer, prévoit bien que l'objet de ces contrats soit uniquement la traçabilité et le contrôle qualité, comme vous le proposez. Il prévoit même un système à double niveau : les opérateurs de traitement devront contracter avec l'éco-organisme, mais une contractualisation de deuxième niveau est prévue pour la collecte : les opérateurs de collecte devront simplement avoir un contrat avec les opérateurs de traitement, et non avec l'éco-organisme directement. Cela répond aux inquiétudes de la filière DEEE.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de retirer votre amendement. Cela relève du niveau réglementaire et la préoccupation que vous soulevez est satisfaite dans le décret qui sera adopté sous peu.

M. Gérard Miquel. – Aujourd’hui nous avons 50 millions de tonnes de déchets électroniques, dont seulement 30 % sont recyclés. La part restante est exportée vers l’Asie et l’Afrique, dans des conditions de traitement très discutables, avec le soutien de grandes entreprises d’électronique. Cet amendement vise à bien verrouiller le système afin que les déchets électroniques soient recyclés en France. Il s’agit d’un amendement d’appel, que je redéposerai en séance.

L’amendement n° COM- 65 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n° COM-20 souhaite rétablir le texte du Sénat sur l’interdiction de dépôt de déchets sur les terres agricoles. Les députés ont rendu possible ce dépôt pour les seules opérations de valorisation à des fins d’aménagement : ils ont donc atténué l’interdiction générale que nous avons votée.

Cette exception me paraît ne pas remettre en cause le principe général d’interdiction. Certains aménagements peuvent être nécessaires pour les agriculteurs. Dans la rédaction actuelle, les rectifications de pente ou la réalisation de cheminements sur la ferme sont possibles, à partir du moment, et c’est là le sens du 1^{er} alinéa de l’article, où l’on est en mesure de justifier de la nature des déchets utilisés et de prouver que ce n’est pas de l’élimination. Cela me semble un compromis pragmatique. Je suggère donc le retrait.

Mme Évelyne Didier. – Ce pragmatisme va conduire à une réduction des terres agricoles, qui vont servir à stocker des déchets. Nous avons lutté afin de préserver les terres agricoles, contre la construction de lotissements notamment. Enfouir des déchets empêche de cultiver dans de bonnes conditions sur les terrains concernés. Ce que je souhaite empêcher, ce sont les propositions d’entreprises du BTP à des exploitants de stocker sur leurs terrains des déchets, qui peuvent contenir de l’amiante ou des composants chimiques.

M. Ronan Dantec. – Je rejoins l’avis de ma collègue, et je pense que l’on pourrait à tout le moins ajouter le mot « inerte ».

M. Louis Nègre, rapporteur. – La nature des déchets devra être justifiée, et des sanctions sont à la clef. Il ne s’agit pas d’entasser les déchets mais d’aider les agriculteurs en matière d’aménagement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° COM-20.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suggère le retrait de l’amendement n° COM-111, sinon l’avis est défavorable.

M. Ronan Dantec. – Ce n’est pas cohérent avec ce que nous venons de dire sur la nécessité d’encadrement !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Des règles existent déjà sur l’utilisation des déchets inertes et des déchets non dangereux à des fins d’aménagement. Il s’agit des guides Sétra, du service d’études sur les transports, les routes et leurs aménagements. Ces guides

précisent les seuils autorisés par types de déchets. Je vous propose d'en rester à ce cadre légal plutôt qu'une interdiction transversale, alors que le sujet est bien encadré.

M. Ronan Dantec. – L'encadrement par un guide n'est pas équivalent à l'encadrement en référence à une directive européenne.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous pouvons aller dans votre sens en ajoutant le terme « inerte » sans faire référence à la directive. Le terme « inerte » est défini dans le code de l'environnement.

M. Gérard Cornu. – Nous élaborons aujourd'hui le texte de la commission. Si nous insérons le mot « inerte », un amendement extérieur en séance publique pourra ajouter une précision. Le rapporteur fait un pas significatif dans votre direction en proposant cette insertion.

M. Ronan Dantec. – Je maintiens mon amendement. Si le Gouvernement le souhaite, il fera une proposition d'ajustement en séance.

M. Jérôme Bignon. – Je soutiens le rapporteur car le terme « inerte » est bien défini, et il n'est pas nécessaire d'apporter des précisions supplémentaires, qui risqueraient même d'affaiblir la définition, dans l'éventualité où le droit français serait plus strict.

M. Hervé Maurey, président. – Je mets donc aux voix une proposition d'amendement du rapporteur qui se présente ainsi : « Alinéa 3 Après la deuxième occurrence du mot « déchets » ajouter le mot : « inertes ». »

L'amendement n° COM-245 du rapporteur est adopté.

L'amendement n° COM-111 devient sans objet.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 sexies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s COM-43, COM-45, COM-49, COM-200 rectifié.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-198 vise à remplacer l'objectif de diminution de 30 % de la consommation de papier par un objectif de hausse de 20 % du recyclage.

La prévention vaut mieux que le recyclage : il me semble préférable de s'en tenir à la hiérarchie des modes de traitement des déchets, issue de la directive de 2008. Je vous propose donc de garder un objectif de réduction de la consommation de papier. Je demande le retrait, sinon l'avis sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-198.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-101 et COM-197 tendent à préciser que le papier concerné prioritairement par la diminution de consommation est le papier bureautique. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} COM-101 et COM-197.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'objectif de l'amendement n° COM-132 est de prendre en compte, dans le cadre de la valorisation des déchets du bâtiment et des travaux publics, toutes les formes de valorisation matière citées par la directive de 2008. Cela vise notamment les carrières. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-132.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-133 tend à supprimer les objectifs d'incorporation de matériaux réutilisés ou recyclés dans les chantiers publics d'ici à 2017 et 2020. Ces objectifs, fixés par le ministère de l'écologie et validés par la direction des routes, semblent représenter un juste équilibre entre ambition et réalisme.

Par ailleurs, l'amendement complète les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets par un volet sur la commande publique. Or, ceux-ci ont été supprimés par la loi NOTRe au profit de plans régionaux.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° COM-133.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 septies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-9 a pour objectif d'atténuer l'obligation d'harmonisation progressive des consignes de tri et de supprimer l'objectif de 2025.

M. Rémy Pointereau. – C'est un amendement de simplification !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Nous avons déjà eu ce débat en première lecture et le Sénat avait rejeté cet amendement.

Il me semble que l'article laisse suffisamment de souplesse, dans la mesure où l'Ademe propose en général trois schémas types, qui permettent aux collectivités de choisir le plus adapté à leur territoire. 86 % des collectivités sont d'ailleurs déjà couvertes par un de ces schémas. L'effort restant à accomplir me semble réalisable sur une dizaine d'années.

Je vous demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Rémy Pointereau. – J'accepte de retirer mon amendement, mais je souhaite insister sur l'importance de faire de la simplification une bonne pratique.

L'amendement n° COM-9 rectifié quater est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 septies sans modification.

Article 19 octies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 octies sans modification.

Article 19 duodecies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 duodecies sans modification.

Article 21 bis AB

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-182 vise à demander au Gouvernement un rapport sur le dispositif de responsabilité élargie du producteur (REP). Il prévoit également que « les modalités de fonctionnement et de financement de l'agence sont définies par un décret en Conseil d'État, sur la base de ce rapport ».

Mme Odette Herviaux. – Encore un rapport !

M. Gérard Miquel. – Encore une agence... une de plus !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je vous avoue être un peu perplexe. Au-delà du fait que les demandes de rapport ne doivent pas être codifiées, je ne comprends pas à quelle agence il est fait référence. Je suggère aux auteurs de reprendre leur amendement d'ici à la séance. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-182 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis AB sans modification.

Article 21 bis AC

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 21 bis AC a été inséré dans le projet de loi par le Sénat, à l'initiative de Ronan Dantec et du groupe écologiste. Nous avons voté en première lecture la création d'une REP pour les navires de plaisance et de sport hors d'usage, avec un financement conforme au principe de la REP, c'est-à-dire avec des contributions versées par les metteurs sur le marché, généralement répercutées au client final.

Les députés ont voté un dispositif de financement complémentaire, par un prélèvement sur le produit brut des droits annuels de francisation et de navigation (DAFN). Celui-ci serait fixé chaque année en loi de finances et ne pourrait excéder 10 %.

L'amendement n° COM-21 déposé par Evelyne Didier vise à revenir au dispositif introduit par le Sénat, avec un principe de financement par les seuls metteurs sur le marché. Je partageais initialement l'analyse d'Evelyne Didier. J'ai cependant un peu changé d'avis sur ce sujet complexe.

Tout d'abord, la question cruciale est celle de la taille du stock historique de bateaux hors d'usage. On estime à 14 000 le nombre de bateaux vendus chaque année, et on sait par ailleurs qu'environ un million de bateaux au total ont été immatriculés, au plus loin qu'on puisse remonter dans les registres de l'État... Cela vous donne une idée de l'ampleur probable du stock de déchets à gérer.

L'idée d'un financement complémentaire ne me semble donc pas saugrenue, si l'on veut que la filière soit réellement efficace et que ce stock de déchets soit correctement traité. Il existe d'ailleurs des précédents de financements complémentaires : dans la filière pneus, par exemple, les metteurs sur le marché financent le flux vendu par une contribution ; un dispositif *ad hoc* complète la REP pour traiter le stock historique.

Les droits annuels de francisation et de navigation représentent 46,8 millions d'euros. Après quelques prélèvements – dont 4 millions affectés à la Corse –, la recette nette disponible s'élève à 40,8 millions d'euros. Sur cette somme, 3,8 millions partent au budget général. Les 37 millions d'euros restants sont affectés au Conservatoire du littoral. L'article, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée, propose l'affectation de 10 % des droits de francisation à la REP navires : le Conservatoire verrait donc son budget diminuer, ce qui n'est pas acceptable.

Mme Évelyne Didier. – Tout à fait !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le dispositif actuel présente d'autres difficultés : il propose d'affecter les sommes à l'éco-organisme, alors même que le système de REP ne se traduit pas nécessairement par l'existence d'un éco-organisme.

L'amendement n° COM-196, déposé par notre collègue Jérôme Bignon, propose de corriger le dispositif :

- il précise que le prélèvement intervient en complément des contributions des metteurs sur le marché, et dans le seul but de financer le stock historique. Il n'y a donc plus de confusion entre le stock et le flux de nouveaux navires ;

- il plafonne la quote-part prélevée à 5 %, afin que les ressources allouées au Conservatoire du littoral restent constantes ;

- enfin, il prévoit que le montant du prélèvement et l'organisme affectataire soient fixés en loi de finances, ce qui nous donnera un droit de regard. Ainsi, il sera possible de ne pas confier cette mission à un éventuel éco-organisme. Je pense que l'Ademe pourrait très bien assumer cette gestion du stock.

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est une meilleure solution.

M. Louis Nègre. – Je suis bien conscient que les DAFN n'étaient pas la seule piste de financement – on aurait pu penser à un prélèvement sur l'immatriculation des bateaux, ou encore sur les primes d'assurances –, mais je pense que nous avons là l'occasion de réduire considérablement une pollution conséquente, tout en soutenant fortement une filière de traitement.

Pour toutes ces raisons, et dans la mesure où le dispositif proposé dans l'amendement de Jérôme Bignon me paraît pertinent et solide juridiquement, je demande le retrait de l'amendement n° COM-21, au profit du n° COM-196.

Mme Évelyne Didier. – Je comprends que la solution de Jérôme Bignon est un compromis visant à éviter la suppression d'une partie des fonds affectés au Conservatoire du littoral. C'est une position qui s'explique d'autant plus dans la perspective de l'examen prochain du projet de loi relatif à la biodiversité.

Cependant, les navires de plaisance ne sont pas la seule filière dans laquelle le stock historique est important. Si on déroge au principe de financement par le metteur sur le marché, on introduit une disparité dans le fonctionnement des REP. Tous les organismes vont vouloir bénéficier d'une dérogation, et ce ne sera pas possible.

Par ailleurs, les propriétaires de bateaux de plaisance, sans être nécessairement milliardaires, sont généralement dans une situation financière aisée. Ils peuvent donc payer leur contribution au recyclage.

M. Ronan Dantec. – Je me félicite que nous ayons introduit, en première lecture, une REP pour les navires de plaisance : ce n'était pas gagné ! Il est vrai qu'il s'agit d'un secteur spécifique, au stock historique important par rapport au flux. S'il est évident qu'il ne faut pas démunir le Conservatoire du littoral de ressources, je pense que la question du financement complémentaire se posera pour toutes les filières REP à venir, même s'il ne s'agit que d'un dispositif transitoire permettant d'aller vers un équilibre entre la gestion du stock historique et le flux. Je soutiendrai donc le « dispositif Bignon ».

Mme Odette Herviaux. – Je suis très sensible tant aux arguments de Jérôme Bignon qu'à ceux d'Evelyne Didier. Cependant, comme cette dernière, j'ai peur qu'autoriser cette dérogation ne soit la porte ouverte à toutes les dérives...

M. Jérôme Bignon. – Je comprends la réaction d'Evelyne Didier, mais je rappelle que les DAFN sont versés par les propriétaires de bateaux de plus de sept mètres. L'équilibre que je propose permettrait de réguler le stock des bateaux de plaisance tout en assurant les fonds du Conservatoire du littoral, et donc son bon fonctionnement.

En tout état de cause, il faut que l'on règle le problème, au risque sinon de « tentaculiser » les ports.

Mme Évelyne Didier. – Je ne connaissais pas le fonctionnement des DAFN. J'en prends bonne note, et retire donc mon amendement au profit du n° COM-196.

L'amendement n° COM-21 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-196.

L'amendement n° COM-84 devient sans objet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-153 propose la suppression du rapport sur l'état des lieux du stock historique de bateaux hors d'usage et sur les pistes de financement de leur prise en charge.

Dans la mesure où nous avons d'ores et déjà choisi une piste de traitement et de financement de ces déchets, je suis favorable à cette suppression.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-153.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis AC dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis A

M. Louis Nègre. – Il était prévu qu'un décret précise sous quelles conditions certaines publications sont autorisées à contribuer à la filière REP papier en nature, sous forme d'encarts publicitaires, plutôt que financièrement. Ce décret, actuellement en cours de rédaction, prévoit trois cas distincts :

- la presse d'information générale et politique, qui contribuerait en nature ;
- la presse dite « de savoir » (qui comprend notamment les publications professionnelles), qui bénéficierait d'un barème mêlant contribution financière et contribution en nature ;
- le reste de la presse qui contribuerait exclusivement financièrement.

Le dispositif me paraît séduisant, mais je vous propose toutefois avec cet amendement d'écrire d'ores et déjà dans la loi que seules les publications d'information générale, politique et professionnelle pourront faire l'objet d'une contribution en nature, conformément au texte que nous avons adopté en première lecture. L'amendement supprime en conséquence le renvoi à un décret pour définir les critères d'éligibilité à la contribution en nature, devenu sans objet.

Je demanderai par ailleurs en séance des garanties à la ministre sur le contenu du décret.

Mme Évelyne Didier. – Pouvez-vous nous préciser quel type de magazines regroupe le terme de « presse professionnelle » ?

M. Louis Nègre. – Des publications comme le Quotidien du Médecin, par exemple.

M. Gérard Miquel. – Je pense que je ne suis pas le seul à avoir été sollicité par le syndicat des éditeurs de la presse magazine au sujet de cet article. La presse « people » souhaite bien entendu être exonérée de la contribution financière. Il faut en finir avec le lobbying sur ce sujet.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut que toutes les publications contribuent, c'est une disposition vertueuse et égalitaire. Il est simplement proposé que dans le cas de la presse d'information générale et politique, il n'y ait pas de dépense financière, mais des espaces réservés à la publicité : c'est une sorte de « troc ».

M. Gérard Miquel. – Je suis d'accord en ce qui concerne la presse nationale et politique, mais je continue de penser qu'il faudrait supprimer la presse professionnelle du dispositif d'exonération.

L'amendement n° COM-240 est adopté.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-61 de Gérard Miquel vise à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture concernant l'extension de

la REP papiers à la presse, avec une exemption prévue pour la presse d'information, politique et générale.

Je pense que l'amendement n° COM-240 que nous venons d'adopter satisfait la préoccupation exprimée ici. La rédaction que je vous ai proposée a, je crois, le mérite de l'universalité : toutes les publications sont insérées dans la REP, mais la contribution pour la presse d'information politique et générale se fera en nature, contrairement aux autres publications pour lesquelles l'apport sera financier.

L'amendement n° COM- 61 devient sans objet.

M. Louis Nègre. – Les amendements identiques n°s COM-184 et COM-212 visent à étendre la filière REP papiers aux papiers d'hygiène. Je crois qu'au vu de l'impact de cette extension, dont vous avez fort justement rappelé les chiffres, et conformément à la logique d'élargissement du champ de la filière papiers, je ne peux qu'être favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s COM-184 et COM-212.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-185 et COM-213 proposent de réintroduire l'extension de la REP textiles à la maroquinerie.

Je crois que l'Assemblée nationale a adopté sur ce sujet une position d'équilibre et de compromis, en prévoyant la remise d'un rapport sur les modalités de cette extension. Cela me semble en effet nécessaire, tant pour faire le point sur les produits qui pourraient faire l'objet de l'extension que pour répertorier les produits pour lesquels cette extension n'est pas pertinente, et pourrait même être néfaste.

J'émet donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s COM-185 et COM-213.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-154 tend à supprimer le rapport sur l'extension de la REP textiles à la maroquinerie. Je crois au contraire que c'est une réflexion utile et nécessaire. Avis défavorable.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le groupe socialiste s'abstient.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-154.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement vise à supprimer l'article 21 bis, qui complète le dispositif de planification locale en matière de prévention et de gestion des déchets. Dans la mesure où ce dispositif est en cours de réécriture dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale, tout ce que nous pourrions voter ici se trouverait écrasé par l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Par cohérence législative, il nous faut donc supprimer cet article.

M. Ronan Dantec. – Je doute que nous soyons pieds et poings liés. Il nous est encore possible de proposer des modifications.

Les amendements n^{os} COM-233 et COM-166 identiques sont adoptés.

Les amendements n^{os} COM-186, COM-126 et COM-136 deviennent sans objet.

La commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis.

Article 21 sexies

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sexies sans modification.

Article 22 bis BA

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 bis BA sans modification.

Article 22 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-187 et COM-59 visent à préciser que le président de l'EPCI présente le rapport annuel sur le service public des déchets dans le seul cas où la compétence déchets a été transférée à l'intercommunalité.

Je crois que cette précision n'est pas nécessaire et que c'est bien le sens du texte tel qu'il est rédigé actuellement. N'alourdissons pas la rédaction inutilement : je demande le retrait de ces amendements. À défaut, avis défavorable.

L'amendement n^o COM-187 est retiré. La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o COM-59.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 bis B sans modification.

Article 22 ter A

M. Louis Nègre, rapporteur. – La définition de l'obsolescence programmée proposée par l'Assemblée nationale n'est pas précise et laisse peser une réelle insécurité juridique sur les entreprises. C'est le cas en particulier du deuxième alinéa. Je vous propose, avec cet amendement, une définition de l'obsolescence programmée qui, si elle n'est pas

identique à celle que nous avons adoptée en première lecture, a le mérite d'avoir tenu compte des remarques soulevées par les députés et les services.

L'amendement n° COM-239 est adopté.

L'amendement n° COM-64 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-30.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 ter A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22 quinquies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'article 22 *quinquies*, qui complète le dispositif de planification locale de la politique de prévention et de gestion des déchets, est, comme l'article 21 *bis* que nous venons d'examiner, en cours de réécriture dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Par cohérence, je vous propose, par cet amendement, de le supprimer.

L'amendement n° COM-234 est adopté.

La commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 22 quinquies.

Article 22 octies

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° COM-155 vise à supprimer le rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur la réversibilité des décharges.

Je crois au contraire qu'il s'agit d'une piste particulièrement intéressante pour dépolluer certains sols et récupérer des ressources qui se raréfient – les métaux par exemple –, que nous devrions approfondir.

Le rapport peut être un outil légitime et très utile, j'émet donc un avis défavorable à l'amendement de suppression.

M. Ronan Dantec. – Il faut absolument qu'on ait un débat de fond sur les demandes de rapports. On ne peut pas simplement supprimer toutes les demandes, car l'action publique en a besoin pour avancer !

M. Hervé Maurey, président. – Je suis d'accord avec notre collègue Ronan Dantec. S'il est vrai qu'à une période nous avons constaté une dérive, avec des demandes de rapports systématiques, ne tombons pas dans l'extrême inverse ! Les rapports sont des outils qui peuvent être utiles, et ils nous permettent de demander au Gouvernement de nous tenir informés sur certains sujets. Adopter une position dogmatique sur ces demandes est vraiment dommage...

M. Jean-Jacques Filleul. – Cette demande de rapport a été votée par les deux chambres du Parlement en première lecture, preuve qu'il suscite un réel intérêt. Il est d'ailleurs probable que nous en ayons un jour besoin pour analyser le dispositif que nous avons mis en place, sur l'économie circulaire, par exemple.

Mme Chantal Jouanno. – Je ne suis pas d'accord ! Force est de constater que les rapports que nous rédigeons sont plus fouillés, et ont un impact beaucoup plus important que ceux du Gouvernement. Ces derniers font l'apologie de l'action ministérielle, et leurs études d'impact sont généralement de mauvaise qualité.

On peut leur demander de nous remettre des rapports de meilleure qualité, mais ne vaut-il pas mieux qu'ils nous fournissent les informations et que nous les écrivions nous-mêmes ?

Il faut effectivement que nous ayons un débat sur ce sujet : il aurait cependant été plus utile que celui-ci ait lieu en amont de l'examen du texte. En l'espèce, les rapports demandés dans le cadre du projet de loi de transition énergétique ne me paraissent pas substantiels...

M. Hervé Maurey, président. – Je suggère que d'ici à l'examen en séance, le rapporteur organise une réunion de travail avec des représentants de chaque groupe politique pour décider des rapports qu'il serait pertinent de conserver.

M. Jérôme Bignon. – Personne n'a parlé du rôle d'évaluation et de contrôle du Sénat : il serait intéressant que nous produisions nous-même certains des rapports dans ce cadre. Ceux-ci seraient peut-être plus impartiaux. Pour autant, je ne partage pas l'avis de Chantal Jouanno sur la qualité des études d'impact : le problème réside plutôt dans le délai entre leur production et le dépôt du projet de loi. Réalisées trop en amont, elles ne sont plus d'actualité, et donc moins pertinentes, mais pas forcément mauvaises. Enfin, certains sujets que nous avons écartés aujourd'hui méritent qu'on leur porte intérêt, mais pas dans le cadre de l'examen d'un projet de loi.

M. Rémy Pointereau. – Les rapports du Gouvernement ne sont pas objectifs. Confier leur écriture à des missions d'évaluation sénatoriales est une bonne idée.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il faut éviter d'adopter des positions de principe. Les demandes de rapports ne sont pas toujours satisfaites, mais doit-on pour autant se priver de la possibilité d'en demander ?

J'entends votre volonté de confier plus de rapports aux missions sénatoriales. J'émet cependant quelques réserves : avons-nous vraiment la capacité et les moyens de produire nous-même tous les rapports que nous demandons au Gouvernement ? Il faut raison garder.

Mme Chantal Jouanno. – Je retire mes amendements, mais je les redéposerai en séance pour que nous poursuivions ce débat.

L'amendement n° COM-155 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 octies sans modification.

Article 22 nonies

L'amendement n° COM-156 est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-79.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-164, COM-188, COM-28 et COM-60 visent à ajouter dans le champ du rapport la problématique du recyclage. Aujourd’hui le rapport ne vise que les pistes de nouvelles filières pour les produits avec un potentiel de réemploi sous-utilisé. Je crois que l’objectif était plutôt de viser précisément le réemploi, qui est au-dessus dans la hiérarchie des modes de traitement des déchets, mais pourquoi ne pas étendre au recyclage. Avis plutôt favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} COM-164, COM-188, COM-28 et COM-60.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 22 nonies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22 undecies

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 22 undecies sans modification.

Article 27 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L’amendement n^o COM-199 vise à supprimer la référence à des seuils définis par décret pour l’alimentation des méthaniseurs par des cultures dédiées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o COM-199.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 27 bis A sans modification.

Article 34

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 34 sans modification.

Article 34 bis

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 34 bis sans modification.

Article 34 quater

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 34 quater sans modification.

Article 38 bis BA

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable pour les amendements n^{os} COM-41, COM-54, COM-47 et COM-48.

Je n’étais pas favorable au relèvement de 500 à 1000 mètres de la distance entre les éoliennes et les habitations. Il est préférable d’attendre l’avis de l’ANSES, qui doit être

remis à l'automne, plutôt que de modifier à l'aveugle cette règle sans disposer des éclairages scientifiques et des études d'impact nécessaires.

En attendant les conclusions de l'ANSES, le maintien du droit existant, complété par le pouvoir d'adaptation du préfet introduit par les députés, me paraît constituer un compromis raisonnable. Il est en effet illusoire de prétendre traiter tous les cas de figure à l'aide d'une règle uniforme.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} COM-41, COM-54, COM-47 et COM-48.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o COM-114.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis BA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis BB

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cet article a été supprimé par les députés, au motif que la loi Hamon a déjà rallongé à 14 jours le délai de rétractation mais il me paraît utile d'allonger ce délai à 30 jours, s'agissant d'installations dont les conséquences locales ne sont pas négligeables. Il existe d'ailleurs déjà dans notre droit des délais de rétractation dérogatoires, par exemple de 30 jours en matière d'assurance vie ou de prévoyance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o COM-190.

La commission émet un avis favorable au rétablissement de l'article 38 bis BB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis BC

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o COM-192.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis BC sans modification.

Article 38 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – Les députés ont supprimé le pouvoir d'arbitrage du préfet de zone de défense et de sécurité en cas de conflit entre l'implantation d'une éolienne et le bon fonctionnement des installations militaires, au motif qu'il n'est pas habilité à se voir communiquer des informations classées « secret défense », et ne pourra donc trancher en toute connaissance de cause.

Il n'est pas possible de se satisfaire de l'absence d'un arbitre neutre : les autorités militaires ne peuvent être à la fois juge et partie, ce qui revient à priver d'effet toutes les dispositions du présent article. Il est en effet fort probable que les impératifs de la défense nationale soient systématiquement invoqués pour justifier le refus d'une implantation d'éolienne.

Par conséquent, je vous propose de réintroduire, faute de mieux, l'arbitrage du préfet de zone de défense et de sécurité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-225.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis D

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis favorable pour les amendements identiques n°s COM-95 et COM-191.

M. Hervé Maurey, président. – Je veux juste ajouter que l'objectif de la double-majorité de blocage est de compenser la perte de contrôle des élus locaux sur le développement de l'éolien depuis la suppression des zones de développement de l'éolien (ZDE).

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous n'y sommes pas favorables.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s COM-95 et COM-191.

La commission émet un avis favorable au rétablissement de l'article 38 bis D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis F

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s COM-93 et COM-10 rect. quinquies.

La commission émet un avis favorable au rétablissement de l'article 38 bis F dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis G

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-94.

L'amendement n° COM-98 devient sans objet.

La commission émet un avis favorable au rétablissement de l'article 38 bis G dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-226.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56

Les amendements n°s COM-222 et COM-223 du rapporteur sont adoptés.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) d'un territoire couvert par un PPA doit être compatible avec les objectifs que fixe ce dernier

« pour chaque polluant ». Cette précision n'apporte rien au texte. S'il doit être compatible, c'est nécessairement avec chaque polluant.

L'amendement n° COM-224 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° COM-168 rect.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} COM-195 et COM-194.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 56 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 bis B

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 56 bis B sans modification.

Article 56 bis

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je suis d'accord avec l'argument de notre collègue Mme Lamure. Il y a un risque que l'article 56 bis complexifie le plan local d'urbanisme (PLU), qui doit avant tout rester un document d'urbanisme qui oriente et organise le développement du territoire de l'EPCI ou de la commune mais qui n'a pas vocation à programmer les infrastructures. Selon moi il ne faut pas confondre la vocation des différents schémas sur nos territoires. C'est le PCAET qui est chargé de coordonner les réseaux d'énergie, comme le dit le texte du projet de loi.

M. Ronan Dantec. – Donnez-vous dans ce cas un avis favorable à l'amendement COM-116, afin d'inscrire les réseaux au niveau du PLU ? Le PCAET n'a aucune valeur prescriptive.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Cette préoccupation est satisfaite puisque le PLU n'a pas vocation à gérer les infrastructures et que par ailleurs l'article 56 prévoit que le PCAET définit le programme d'actions à réaliser afin notamment de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes plutôt favorables.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° COM-169 rect.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-58 et COM-116.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 56 bis sans modification.

Article 57 ter

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 57 ter sans modification.

Article 57 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – Mon amendement supprime l'élaboration optionnelle du PCAET par le syndicat, dont le champ d'action diffère du contenu du plan territorial. L'association du syndicat à l'élaboration des plans territoriaux pourra s'appuyer sur la possibilité, prévue à l'article 56, de saisine pour avis du représentant des autorités organisatrices de réseaux de distribution d'énergie sur les projets de plans des EPCI.

L'amendement n° COM-244 est adopté.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s COM-36 rectifié bis et COM-96.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s COM-117 et COM-211.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s COM-35 rectifié bis et COM-92

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 57 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Modernisation de notre système de santé – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Le projet de loi de modernisation de notre système de santé devrait être examiné en séance au début du mois de septembre. Je vous propose que la commission se saisisse pour avis d'une dizaine d'articles, pour l'essentiel ajoutés par les députés lors du débat à l'Assemblée nationale, traitant des questions de santé et d'environnement, ainsi que d'un article sur le pacte territorial de santé qui nous permettra de faire le point sur la question majeure de la présence médicale sur l'ensemble de notre territoire national. Il me semble indispensable que notre commission fasse connaître ses propositions en matière de désertification médicale.

J'ai reçu la candidature de Jean-François Longeot pour être rapporteur pour avis. Y a-t-il des objections ?

M. Rémy Pointereau. – Michel Raison a manifesté son intérêt pour ce rapport auprès du groupe Les Républicains. Est-il possible de surseoir à statuer afin d'étudier sa candidature ?

M. Hervé Maurey, président. – Je veux bien mais nous sommes tenus par des délais très courts. Le projet de loi devrait être débattu en séance publique dès l'ouverture de la session extraordinaire de septembre. Aussi, la commission des affaires sociales envisage de l'examiner en commission à la fin du mois de juillet. Compte tenu de ces contraintes, nous devrions nous réunir le 15 juillet pour examiner notre avis.

M. Michel Raison. – Je croyais que nous l'examinerions en commission en septembre. Je ne suis pas suffisamment disponible au mois de juillet, donc je retire ma candidature. Je m'associerai aux travaux de Jean-François Longeot, car j'ai beaucoup travaillé sur ces questions lorsque j'étais député.

M. Hervé Maurey, président. – Avec plaisir ! On ne sera pas trop à faire entendre la voix des territoires, face au lobbying intense des médecins.

M. Rémy Pointereau. – Je propose que Michel Raison soit le référent du groupe Les Républicains sur ce dossier.

M. Jean-François Longeot. – Il est évident que j’associerai Michel Raison, que je connais bien, à mes travaux. Il sera très utile de pouvoir bénéficier de son expérience !

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi n° 406 (2014-2015) de modernisation de notre système de santé et nomme Jean-François Longeot rapporteur pour avis.

Désignation d’un candidat pour siéger au comité consultatif du Comité national de l’eau

Monsieur Henri Tandonnet est désigné pour siéger au comité consultatif du Comité national de l’eau.

La réunion est levée à 12 heures 30.

Jeudi 11 juin 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatique – Table ronde

La réunion est ouverte à 9 h 30.

La commission entend **Mme Pascale Joannot**, déléguée à l’outre-mer et directrice adjointe des collections du **Muséum national d’histoire naturelle (MNHN)**, **M. Philippe Gouletquer**, directeur scientifique adjoint de l’**Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (IFREMER)**, **M. Jean-François Sylvain**, directeur de recherche à l’**Institut de recherche pour le développement (IRD)** et président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, **M. Bernard Cressens**, président du **Comité français de l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)**, **M. Bernard Deceuninck**, ornithologue, représentant de la **Ligue de protection des oiseaux (LPO)**.

La réunion est levée à 11 h 15.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 9 juin 2015**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –*La réunion est ouverte à 9 h 01.***Octroi de mer – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire**

La commission procède à la désignation de ses membres appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi modifiant la loi n ° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer.

Mme Michèle André, MM. Éric Doligé, Francis Delattre, Philippe Dominati, Vincent Delahaye, Georges Patient et Éric Bocquet sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Michel Canevet, Philippe Dallier, Jacques Genest, Roger Karoutchi, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent et Richard Yung et sont désignés en qualité de membres suppléants.

Dialogue social et emploi - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi n° 476 (2014-2015) relatif au dialogue social et à l’emploi.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons ce matin deux textes dont notre commission est saisie pour avis, afin de permettre à nos rapporteurs de participer, demain, à la réunion de chacune des commissions saisies au fond.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le projet de loi relatif au dialogue social et à l’emploi, présenté le 22 avril dernier en Conseil des ministres, a pour objet principal de réformer le dialogue social dans les entreprises. Il comporte également une partie relative au régime d’assurance chômage des intermittents du spectacle ainsi qu’un volet instaurant la prime d’activité, correspondant au titre IV du projet de loi.

La prime d’activité doit remplacer, à compter du 1^{er} janvier 2016, le volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l’emploi (PPE), dont nous avons approuvé la suppression à la fin de l’année dernière dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014. Le Gouvernement a prévu une enveloppe de 4,1 milliards d’euros pour cette nouvelle prime, qui sera intégralement financée par le budget de l’État. Il est donc apparu légitime que la commission des finances du Sénat se saisisse pour avis de ce titre IV - comme l’a fait la commission des finances de l’Assemblée nationale. À l’origine, il comprenait quatre articles – les articles 24 à 27 – ; il en compte désormais six, à l’issue de

l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, achevé le 29 mai dernier et qui n'a apporté que peu de modifications au texte présenté par le Gouvernement.

La prime d'activité a vocation à pallier les défauts des dispositifs actuels de soutien financier à l'activité des travailleurs pauvres ou à revenus modestes.

En premier lieu, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt accordé sur une base individuelle à chaque membre du foyer fiscal percevant des revenus d'activité professionnelle compris entre 0,3 et 1,25 fois le SMIC. Elle est largement critiquée en raison de son manque de ciblage, du décalage d'au moins un an entre la perception des revenus et le versement de la prime – lié à l'imposition sur le revenu – et de la complexité de son articulation avec le RSA « activité » – le montant de RSA « activité » versé l'année n étant déduit de la PPE perçue l'année $n+1$.

En second lieu, le RSA « activité » est une prestation sociale familialisée, versée dès le premier euro d'activité, à partir de 25 ans, jusqu'à un certain seuil de revenu d'activité. Il correspond à 1,15 SMIC pour une personne seule. En 2010, dans le cadre d'un rapport d'information, j'avais eu l'occasion, avec des collègues de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, de souligner un certain nombre de ses dysfonctionnements. De fait, son efficacité est contestée en raison d'un faible taux de recours – environ 32 % –, dû à la complexité du fonctionnement de la prestation, dont le versement mensuel génère de nombreux indus et récupérations, ainsi qu'au caractère « stigmatisant » de son lien avec le RSA « socle ».

Un consensus semble donc exister sur la nécessité de modifier ces deux aides. Dès juillet 2013, notre collègue député Christophe Sirugue, a remis au Premier ministre de l'époque, Jean-Marc Ayrault, un rapport esquissant des scénarios de réforme. La question du coût semble toutefois avoir conduit l'exécutif à repousser la mise en œuvre de ces scénarios.

La censure par le Conseil constitutionnel de la réduction dégressive de cotisations salariales, en août 2014, a conduit le Président de la République à annoncer la « fusion » de la PPE et du RSA « activité ». Une première étape a été franchie en décembre dernier avec la suppression de la PPE – qui a d'ailleurs suscité très peu de débats.

En quoi consiste la prime d'activité proposée par le Gouvernement ?

L'exposé des motifs la présente comme une prestation sociale, correspondant à l'actuel RSA « activité » auquel viennent s'ajouter des bonus individuels pour les travailleurs composant le foyer et gagnant plus de 0,5 SMIC. Ces bonus se concentrent principalement sur les travailleurs dont la rémunération est comprise entre 0,8 et 1,2 SMIC.

Cette prestation unique, qui sera versée dès le premier euro d'activité, comprendra à la fois une part familialisée et une part individualisée. Elle sera ouverte à tous les travailleurs, y compris aux jeunes entre 18 et 25 ans.

Selon le Gouvernement, la prime d'activité a donc vocation à opérer « *un compromis entre les deux dispositifs qu'elle remplace. Plus ciblée que la PPE, elle s'adresse à un public plus large que celui du RSA « activité », notamment aux jeunes actifs* ».

L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que la réforme s'inscrit également dans une « *démarche de simplification* », à la fois pour les bénéficiaires et pour les caisses d'allocations familiales (CAF) qui géreront la prime. En particulier, l'introduction

d'un « effet figé » de trois mois, durant lesquels la prime ne peut varier, même en cas d'évolution des revenus d'activité, devrait en faciliter la gestion par rapport à l'actuel RSA « activité ». Il est également prévu d'exclure de la base des ressources prises en compte dans le calcul de la prime certains revenus, comme les avantages en nature, les capitaux non producteurs de revenus ou les revenus du capital non imposables, afin d'alléger les démarches des bénéficiaires.

Il n'en demeure pas moins que la nouvelle prestation demeure extrêmement complexe et peu lisible. En effet, le projet de loi se borne à définir le cadre général du dispositif, l'essentiel de ses règles de fonctionnement et de ses paramètres devant être fixés par voie réglementaire. D'un point de vue financier, le projet de loi précise toutefois clairement que la prime d'activité sera financée par le budget de l'État. L'enveloppe de 4,1 milliards d'euros prévue pour l'année 2016 représente un effort supplémentaire de 300 millions d'euros comparé au coût total qu'auraient représenté, en 2016, le RSA « activité » et la PPE. Cette estimation est construite à partir de l'hypothèse d'un taux de recours à la prime de 50 % des personnes éligibles – contre 32 % actuellement pour le RSA « activité ». La dépense correspondant à un taux de recours théorique de 100 % est estimée à environ 6 milliards d'euros.

En raison du ciblage spécifique de la prime sur les travailleurs gagnant entre 0,8 et 1,2 SMIC et de sa base familialisée, la prime d'activité devrait faire environ 1,2 million de gagnants, concentrés parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, et 820 000 perdants, correspondant à environ un quart des actuels bénéficiaires de la PPE, notamment les concubins imposés séparément qui percevaient la PPE sans qu'il soit tenu compte des revenus de leur conjoint. La réforme serait neutre pour environ la moitié des ménages concernés. J'appelle toutefois votre attention sur le fait que les chiffres communiqués par le Gouvernement intègrent non seulement les effets de la nouvelle prime d'activité mais aussi ceux de la réforme du « bas de barème » de l'impôt sur le revenu (IR), adoptée dans le projet de loi de finances pour 2015, qui a permis d'éviter 370 000 ménages perdants du fait de la suppression de la PPE.

Si donc un certain consensus semble se dégager autour de cette nouvelle prestation, qui paraît corriger certains défauts des dispositifs antérieurs – la prime d'activité répond donc au problème du saupoudrage et du décalage dans le temps de la PPE, tout en étant ouverte aux jeunes actifs –, il n'en faut pas moins souligner les limites et la vigilance qu'appellent certains points.

Premièrement, le caractère très vague du dispositif législatif et la complexité du mécanisme de la prime obligent le législateur à se reposer entièrement sur le pouvoir réglementaire, auquel il reviendra de préciser à partir de quand et selon quel rythme la prime sera versée, ainsi que de définir l'essentiel de ses paramètres de calcul et de ses modalités de fonctionnement. D'ailleurs, la complexité de la formule de calcul est telle que sa définition législative est pratiquement illisible.

Deuxièmement, la simplification proposée paraît bien relative. En effet, la formule de calcul de la prime d'activité, à la fois familialisée et individualisée, est si complexe qu'il sera toujours malaisé, voire impossible à un bénéficiaire d'anticiper, sans simulateur, le montant qui lui sera versé !

Ensuite, même légèrement simplifiée, la base des ressources prises en compte exigera des bénéficiaires qu'ils fournissent un certain nombre de justificatifs et des CAF un

important travail de vérification et de gestion. Des échanges d'information entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les CAF sont certes prévus mais ils ne seront pas immédiatement automatisés. On comprend mal que n'aient pas été retenues les bases fiscales figurant sur les certificats d'imposition ou de non-imposition.

En outre, compte tenu des modifications apportées, la base de la prime d'activité n'est désormais plus identique à celle applicable au RSA. L'exclusion de certaines aides dans la base des ressources prises en compte pour le calcul des prestations sociales est source de complexité. Je souscris pleinement au principe d'un dispositif unique, mais le Gouvernement manque d'ambition : au lieu de « bricoler » un dispositif existant, il aurait pu proposer une véritable réforme en alignant ces différentes bases de ressources et en les rapprochant de l'assiette fiscale.

Enfin, même si les CAF semblent prêtes à gérer cette nouvelle prestation, il est permis de penser que le calcul des primes d'activité sera pour elles un exercice complexe et que le risque d'indus restera élevé.

Troisièmement, l'ouverture de la prime d'activité aux étudiants et aux apprentis, par le biais d'un amendement du Gouvernement, adopté pour mettre en œuvre l'annonce du Président de la République du 19 avril, soulève une question de principe : compte tenu des seuils d'éligibilité à la prime d'activité, ne risque-t-on pas d'encourager les étudiants qui ont une activité professionnelle à travailler davantage, au détriment de leurs études ? Alors que certains étudiants rencontrent des difficultés pour se loger et pour financer leurs études, il serait plus logique de se pencher sur la question des bourses que de leur attribuer le bénéfice de la prime d'activité, qui les poussera à travailler davantage plutôt qu'à s'investir dans leurs études. Cette extension du champ de la prime est également paradoxale au regard de son objectif principal : inciter et encourager l'exercice ou la reprise d'une activité professionnelle. Concrètement, très peu d'étudiants et d'apprentis devraient finalement pouvoir y prétendre, compte tenu des critères très restrictifs qui sont prévus. Je vous présenterai tout à l'heure un amendement qui tend à restreindre l'ouverture du bénéfice de la prime aux seuls apprentis répondant aux conditions de rémunération et de durée d'activité prévus par le texte.

Quatrièmement, alors que le Gouvernement assigne pour objectifs à cette prime l'encouragement à la reprise ou la poursuite d'activité et le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes, il est permis de douter de son impact sur l'emploi, surtout dans un contexte de chômage de masse. D'autant que les temps partiels, notamment les plus petits, sont souvent subis par les travailleurs. Ce n'est donc pas la prime d'activité qui, toute incitative qu'elle soit, fera qu'ils travailleront davantage mais bien une politique efficace de lutte contre le chômage.

Enfin, d'un point de vue financier, l'enveloppe prévue – 4,1 milliards d'euros – repose, comme cela a déjà été dit, sur des hypothèses de taux de recours et des paramètres de calcul difficiles à vérifier. Il conviendra d'être extrêmement vigilant, au cours des prochaines années, dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Solidarité », sur les coûts qui résulteront de cette nouvelle prestation.

Je ne suis pas un fanatique des rapports, mais puisque l'Assemblée nationale a prévu, à l'article 28, un rapport d'évaluation du Gouvernement, autant qu'il serve à quelque chose. Je vous proposerai donc un amendement visant à en compléter son contenu par des informations plus précises sur les déterminants de la dépense, qui pourraient se révéler utiles pour envisager des ajustements visant à contenir le coût de ce nouveau dispositif.

La nouvelle prime d'activité a le mérite de remplacer deux dispositifs par un seul en palliant certains de leurs défauts, mais reste une prestation sociale dont le mode de calcul et les modalités d'attribution demeurent très complexes. Il faut espérer que les hypothèses de travail et les simulations réalisées par le Gouvernement seront confirmées afin que l'enveloppe budgétaire initialement prévue soit respectée.

Sous réserve des amendements que je vous propose et tout en réaffirmant la nécessité d'être vigilant quant au coût de cette nouvelle prestation, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du titre IV, qui comprend les articles 24 à 29 du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

M. Serge Dassault. – Alors que la situation financière de la France est catastrophique, c'est une erreur fondamentale d'augmenter encore la dépense de 4 milliards d'euros. Le Gouvernement ne fait que créer des aides sociales, financées par l'emprunt, ce qui nous mettra dans une situation encore plus difficile dès que les taux d'intérêt vont augmenter. Les entreprises cherchent à embaucher en dessous du SMIC, qu'elles jugent trop élevé compte tenu des charges qu'elles payent. Cela pourrait représenter beaucoup d'emplois pour ceux qui n'ont pas de travail.

Vous n'avez rien dit des autres dispositions du texte.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – La saisine de la commission des finances ne porte que sur le titre IV, qui entre dans le champ de sa compétence. C'est la commission des affaires sociales qui est saisie au fond.

M. François Patriat. – On ne peut pas dire que notre rapporteur général fasse preuve d'un enthousiasme débordant en faveur de la prime d'activité. Pourtant, il est clair que l'un des freins à la reprise d'activité tient au fait que certains chômeurs ne gagnent rien à reprendre un emploi. Encourager les gens à aller chercher du travail est donc, en soi, une bonne mesure. J'entends vos objections sur la complexité qui marque encore ce dispositif, malgré un effort de simplification. Peut-être pourra-t-on faire des propositions pour le rendre plus lisible.

M. Richard Yung. – Je rappelle à Serge Dassault que le dispositif est à enveloppe constante : ces 4,1 milliards d'euros ne représentent pas une dépense supplémentaire. Ce Gouvernement s'emploie au contraire à réduire le déficit de l'État, ce qui ne se fait pas sans douleur. D'autres peuvent prétendre qu'ils feraient mieux et réduiraient les dépenses publiques de 100 milliards d'euros. C'est à voir...

Il est vrai, en revanche, que ce dispositif donne un nouvel exemple de la complexité à la française. Au motif d'éviter toute tricherie, on ne cesse de complexifier à outrance. Cela étant, reconnaissons à la mesure ce mérite qu'elle vise à encourager l'emploi, non pas directement, mais en jouant sur les effets de seuil, et qu'elle donne du pouvoir d'achat aux catégories les plus démunies. Or, chacun s'accorde sur la nécessité de relancer le pouvoir d'achat.

J'en viens à vos amendements. Vous envisagez de revenir sur l'ouverture aux étudiants et apprentis. J'avoue que j'étais plutôt favorable à cette initiative du Gouvernement. Sur le rapport, en revanche, je suis prêt à vous suivre.

M. Éric Bocquet. – Vous avez salué, monsieur le rapporteur pour avis, une mesure qui prend en compte les défauts des dispositifs antérieurs. Pouvez-vous préciser lesquels ? S'agissant du RSA « activité », on déplorait sa complexité, qui en fermait l'accès aux personnes qui manquaient d'un accompagnement. On sait aussi que des raisons psychologiques pouvaient arrêter les demandeurs : il est légitime qu'un salarié estime qu'un emploi rémunéré devrait suffire à assurer sa subsistance, sans avoir à être assisté. Ce qui pose la question du niveau des salaires. S'il était plus haut, un tel dispositif n'aurait plus lieu d'être. Il est vrai qu'une hausse généralisée des salaires supposerait de prendre certaines dispositions fiscales...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Je peux rejoindre Serge Dassault sur un point. S'il est vrai que théoriquement, on reste, avec ce dispositif, à coût constant, par rapport à la dépense de PPE et de RSA « activité » enregistrée en 2014, il est clair que cette dépense n'est pas financée autrement que par la dette, sachant ce qu'il en est du déficit, sur lequel Didier Migaud, que nous avons entendu à plusieurs reprises, a été très clair.

Cette mesure ramènera-t-elle de l'activité ? Je ne le crois pas. L'idée initiale du RSA « activité » était sans doute bonne, puisqu'il s'agissait de parer aux effets de seuil. Une personne au RSA qui voudrait reprendre une activité n'y est pas incitée si elle n'y trouve aucun avantage financier. Or, le faible taux de recours montre que ce n'a pas été une réussite.

Pour simplifier le dispositif, il aurait fallu aller plus loin, et retenir les revenus qui figurent sur l'avis d'imposition ou de non-imposition au lieu de prévoir une déclaration à la CAF. Il est vrai que se pose la question du décalage entre le moment où les revenus sont déclarés et le versement de la prime, et c'est peut-être ce qui explique le débat actuel sur le prélèvement à la source. Je rappelle, également, que certaines prestations sociales sont prises en compte dans la base, tandis que d'autres, au nombre de vingt-quatre, ne le sont pas. Tout cela reste très complexe et crée encore des effets de seuil. Nous aurons ce débat en séance publique.

En quoi ce dispositif remédie-t-il aux défauts de ceux qu'il remplace, me demande Éric Bocquet. Il évite le saupoudrage qui caractérisait la prime pour l'emploi. Il introduit quelques simplifications, comme l'effet figé sur trois mois, qui limitera des indus. Mais quand le Gouvernement nous dit que la procédure sera totalement dématérialisée, et accompagnée d'un simulateur, je m'interroge : je ne suis pas sûr que tous les bénéficiaires potentiels aient accès à un ordinateur. Autre simplification : certaines ressources ne seront plus prises en compte dans la base, et le versement ne sera plus décalé d'une année. Il n'en reste pas moins que le principal défaut perdure : la formule de calcul reste d'une extrême complexité. La base de revenu prise en compte par la CAF ne sera pas le revenu fiscal de référence ; certaines prestations seront incluses dans la base mais pas d'autres. Cela reste une usine à gaz.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 24

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à intégrer, sous certaines conditions, les élèves, les étudiants et les apprentis parmi les bénéficiaires de la prime d'activité.

Par exception au principe selon lequel ces personnes sont exclues du bénéfice de la prestation, au même titre que pour le RSA « activité » aujourd'hui, il est proposé qu'elles puissent y prétendre si elles justifient percevoir des revenus professionnels dont le montant serait fixé à 0,78 SMIC net mensuel, soit environ 900 euros, et exercer leur activité professionnelle depuis une période déterminée, qui devrait être de trois mois.

L'ouverture à ces publics semble pour le moins paradoxale dans la mesure où la prime, qui a pour principal objectif de faciliter et soutenir la reprise d'une activité professionnelle, serait alors servie à des étudiants conduits, en vertu du seuil retenu, à travailler sur des durées importantes, alors qu'ils devraient bien plutôt être encouragés à se consacrer à leurs études, pour les réussir. De fait, un étudiant payé au SMIC horaire devra travailler un nombre d'heures important, au détriment de ses études, pour bénéficier du dispositif.

Je ne méconnais pas les difficultés financières que peuvent rencontrer certains étudiants pour poursuivre leurs études, mais il semble que, plutôt que de les inciter à avoir une activité salariée, il serait préférable de s'appuyer sur un système de bourses sur critères sociaux efficace et une offre de logements adaptée aux besoins.

La mesure adoptée par l'Assemblée nationale propose ainsi, selon moi, une mauvaise réponse aux difficultés rencontrées par des étudiants qui, disposant de peu de moyens financiers, pourraient être incités à travailler davantage pour bénéficier de cette prime.

Le fait de cibler les étudiants percevant plus de 0,78 SMIC conduit, en effet, à soutenir ceux qui ont *a priori* un temps de travail hebdomadaire difficilement compatible avec leurs études et susceptible de remettre en cause leurs chances de réussite, comme l'ont déjà démontré plusieurs études économiques.

Enfin, il ne paraît pas raisonnable d'étendre le champ des bénéficiaires alors que la réforme doit être réalisée à périmètre financier constant, soit une enveloppe de 4,1 milliards d'euros. Alors qu'il est d'ores et déjà permis de douter de la soutenabilité financière de la réforme proposée, cette extension aux étudiants et apprentis aurait un coût de 100 millions d'euros. Sera-t-il couvert par l'enveloppe prévue ? La question n'est toujours pas tranchée. Je ne manquerai pas d'interroger le Gouvernement sur ce point.

Je vous propose donc, par mon amendement FINC 1, de n'ouvrir le bénéfice de la prime d'activité qu'aux apprentis répondant aux critères envisagés par le Gouvernement – être rémunéré au moins 0,78 SMIC net mensuel et exercer cette activité depuis plus de trois mois. Sont ainsi visés les apprentis déjà bien avancés dans leur scolarité et pour lesquels le bénéfice d'une telle prestation peut se justifier par le souci d'encourager et de faciliter leur intégration dans le monde du travail.

Il s'agit, par cet amendement, de pousser le Gouvernement à répondre de ses contradictions. Affirmer que la prime vise avant tout à inciter à l'exercice d'une activité professionnelle, pour finir par en ouvrir le bénéfice aux étudiants et aux apprentis selon des modalités très circonscrites, qui conduiront à détourner de leur scolarité les étudiants les plus en butte à des difficultés financières en est une. Le texte initial me semblait plus cohérent.

M. Philippe Dallier. – Ne risque-t-on pas de rencontrer ici le même problème de cumul avec la demi-part fiscale qui se posait avec les APL ? Pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, l'avantage est-il cumulable avec la demi-part fiscale ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – C'est une question qui se pose effectivement. La ministre, Marisol Touraine, a rappelé, à l'Assemblée nationale, que les jeunes en formation initiale qui bénéficient d'un revenu d'activité supérieur à 0,78 SMIC sont considérés comme des actifs pour le calcul des allocations familiales ou des allocations logement.

M. Michel Bouvard. – Je voterai cet amendement. Tant qu'il n'existera pas un réel contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers, problème sur lequel la Cour des Comptes a appelé à plusieurs reprises l'attention, il ne me paraît pas souhaitable d'étendre ce dispositif aux étudiants. Il nous faut des assurances du Gouvernement en ce sens. C'est, au-delà, l'ensemble des dispositifs concernant les étudiants, et leur cumul, qu'il convient de remettre à plat, y compris les aides au logement et la demi-part fiscale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'assiduité des étudiants boursiers fait partie de notre programme de contrôle de l'année. Philippe Adnot pourra vous en dire plus. Si ce dispositif encourage de faux étudiants, en réalité salariés, sans qu'aucun contrôle d'assiduité n'entrave de telles pratiques, ce serait en effet un problème. On ne saurait encourager l'activité professionnelle des étudiants sans prévoir aucun contrôle de leur assiduité dans leurs études. La situation des apprentis, qui sont déjà dans le monde du travail, est différente.

M. Francis Delattre. – Il est moins que certain, nous l'avons compris, que cette mesure se fera à dépense constante. Vous qui êtes en contact privilégié avec le ministère des finances, pouvez-vous nous dire quelle est l'évolution du produit de l'impôt ? S'il est, comme je le crains, sur la même pente que l'an dernier, on peut craindre que cette mesure ne fasse qu'aggraver notre déficit qui, je le rappelle, malgré tous les propos rassurants qui nous ont été servis en début d'année, s'est accru, l'an dernier, de près de 10 milliards d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – C'est toute la difficulté : personne n'est en mesure de dire, à ce stade, si cette mesure tiendra ou non dans l'enveloppe.

M. Richard Yung. – La politique idéale serait d'offrir davantage de bourses et d'avoir suffisamment de places en cités universitaires ; nous sommes tous d'accord là-dessus. Mais ainsi que vous ne manquez pas de le souligner, le budget est contraint... J'observe aussi qu'alors que vous n'êtes pas les derniers à vous plaindre de contrôles jugés trop tatillons, vous réclamez ici plus de contrôle. Fort bien, mais n'oubliez pas que contrôler l'assiduité des étudiants a un coût. Je ne suis pas favorable à cette approche par le soupçon.

M. Michel Bouvard. – C'est à l'université qu'il revient de faire des contrôles.

M. Philippe Adnot. – Laissez-moi le temps de rendre mon rapport sur la question !

J'estime que l'amendement de notre rapporteur est loin d'être anecdotique. Il est même hautement symbolique. Quand on élargit le nombre de bénéficiaires potentiels d'un dispositif, il faut dire, si l'on prétend agir à coût constant, qui va, en retour, en sortir.

Fixer un seuil de 0,78 SMIC incitera d'évidence tous ceux qui sont en dessous à l'atteindre. C'est une absurdité. Mieux vaudrait améliorer le sort des boursiers en faisant en sorte que ceux qui n'en ont pas besoin n'aient pas accès aux bourses.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Que signifie ce seuil de 0,78 SMIC ? Qu'un étudiant payé au SMIC, comme cela est souvent le cas, devra travailler, pour bénéficier de la mesure, 80 % d'un temps plein soit 30 heures par semaine. Autant de temps qu'il ne consacrerait pas à ses études. Nombre d'études économiques montrent que des étudiants décrochent à cause d'une activité professionnelle trop prenante. Inciter les étudiants à travailler davantage n'est pas une bonne réponse. Le texte initial était mieux calibré, sur le seul objectif de favoriser l'activité.

M. Maurice Vincent. – Améliorer le niveau des bourses serait sans doute la meilleure solution, mais faut-il rappeler que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Geneviève Fioraso, a dû se battre, après sa nomination, pour trouver les 150 millions d'euros de la dixième mensualité de bourses, annoncée par son prédécesseur, Laurent Wauquiez ? Depuis 2012, les budgets votés pour l'enseignement et la recherche ont prévu des enveloppes non négligeables pour l'amélioration des bourses ou l'exemption de droits d'inscription.

Il est vrai que le système des aides aux étudiants, très complexe, mériterait une remise à plat, comme le soulignait Michel Bouvard. De nombreuses associations revendiquent l'autonomie pour les étudiants, mais il ne faut pas oublier que de nombreux étudiants sont aidés par des parents qui en ont largement les moyens.

Cela étant, les risques qui ont été évoqués me paraissent surestimés. Seront surtout concernés par cette mesure, à mon sens, les étudiants de deuxième ou troisième cycle. Ceux qui travaillent à temps presque plein sont généralement en fin de cursus. Cet apport supplémentaire leur permettra de terminer leurs études dans de meilleures conditions. Je ne crois pas, en revanche, qu'il incitera les étudiants de licence à se précipiter sur le marché du travail.

L'amendement FINC 1 est adopté.

Article 28 (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'article 28, introduit par l'Assemblée nationale, a prévu un rapport : autant que celui-ci serve à quelque chose. C'est pourquoi je propose de l'enrichir d'une analyse relative au poids des différentes composantes de la prime d'activité et à l'effet « volume », lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires. Une grande incertitude pèse en effet sur le coût réel de la nouvelle prime, qui repose sur des taux de recours et des paramètres de calcul impossibles à vérifier à ce stade. En cas de dépassement important de l'enveloppe prévue, il faudra s'interroger sur les conditions d'attribution de la prime. Les précisions ici demandées sur l'évaluation du coût du dispositif pourraient se révéler utiles pour identifier les raisons d'un éventuel dépassement et identifier les ajustements à opérer.

L'amendement FINC 2 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 24 et 28 (nouveau) tels que modifiés par ses amendements et à l'adoption sans

modification des articles 25, 26, 27 et 29 (nouveau). Elle autorise le rapporteur pour avis à déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des affaires sociales, saisie au fond, n'aurait pas intégrés à son texte.

Transition énergétique pour la croissance verte - Examen du rapport pour avis

Enfin, la commission examine le rapport pour avis, en nouvelle lecture, de M. Jean-François Husson, sur le projet de loi n° 466 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Notre commission s'était saisie pour avis, en première lecture, du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. La commission mixte paritaire n'a pu s'accorder sur un texte commun et l'Assemblée nationale l'a examiné en nouvelle lecture, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée.

Nous avons relevé, en première lecture, la grande hétérogénéité de ce texte, affecté de trois travers principaux : d'une part, la multiplicité des objectifs, à échéance variable et dépourvus de lien évident entre eux ; d'autre part, la création de nombreux outils ou structures dont les contours demeurent flous ; enfin et surtout, l'absence d'informations relatives aux modalités de financement des mesures proposées, alors que la transition énergétique aura un coût certain.

Tout cela fait planer un doute sur la crédibilité des engagements annoncés. Or, à mon sens, le texte issu de la nouvelle lecture ne permet toujours pas d'éviter ces écueils.

Quelles sont les principales modifications apportées en nouvelle lecture, dans le champ de notre saisine ? Je rappelle que celle-ci s'était limitée aux articles fiscaux ainsi qu'à ceux dont l'adoption aurait un impact direct sur les finances publiques.

Le projet de loi comprend désormais 209 articles. A ce stade, seuls 78 articles ont été adoptés sans modification par nos collègues députés. L'Assemblée nationale a conservé plusieurs dispositions sénatoriales et proposé plusieurs modifications pertinentes à certains des articles qui nous concernent. Elle a notamment confirmé la suppression de trois articles dont nous avons relevé le caractère inopérant : l'article 5 *bis* C relatif à la possibilité temporaire de modulation des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) en fonction de critères de performance, et les articles 22 *septies* A et 22 *septies* visant à inciter les communes à réduire l'éclairage public.

En outre, à l'article 43 relatif à la réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) au profit des électro-intensifs, l'Assemblée nationale a opportunément introduit une compensation de cette réduction au profit du gestionnaire du réseau public de transport, afin de limiter l'impact de cette disposition sur sa trésorerie et de lui permettre de développer ses investissements en faveur de la transition énergétique. Cette mesure permettra aussi d'éviter une hausse trop brutale du TURPE pour les autres utilisateurs.

En revanche, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications qui suscitent davantage d'interrogations.

À l'article 5 *quater*, les dispositions relatives au Fonds de garantie pour la rénovation énergétique des logements privés ont été adoptées sans modification. Je rappelle ici qu'il conviendra de rester vigilant sur les modalités de mise en œuvre et d'alimentation de ce fonds, les conditions concrètes garantissant son bon fonctionnement demeurant floues.

En outre, l'Assemblée nationale a introduit à cet article, à l'initiative du Gouvernement, une nouvelle disposition visant à créer un Fonds dénommé « Enveloppe spéciale transition énergétique » au sein du Fonds de financement de la transition énergétique (FFTE). D'après les informations que j'ai pu recueillir auprès du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la principale vocation de cette enveloppe, abondée par la Caisse des dépôts et consignations, serait de financer des aides aux collectivités territoriales pour des actions en faveur de la transition énergétique. Elle serait de 750 millions d'euros sur trois ans.

Pour autant, de nombreuses interrogations subsistent sur le montage financier de cette enveloppe, que je qualifierai de « byzantin » : nous ignorons quelles ressources viendront l'alimenter, c'est la loi de finances qui le définira. Nous ne savons pas grand-chose non plus ni de son champ concret d'intervention ni des modalités de sa gestion et de son fonctionnement. Quelle sera, en particulier, l'articulation entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations ? Quel sera le circuit budgétaire des fonds ? Il conviendra donc de faire preuve d'une grande vigilance, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, afin que cette enveloppe spéciale ne reste pas une « coquille vide ».

À l'article 23, qui réforme le soutien à la production électrique d'origine renouvelable, l'Assemblée nationale a conservé la disposition adoptée à l'initiative de notre commission, qui visait à préciser que la durée maximale des contrats de complément doit être, pour chaque filière, fixée par arrêté. Elle a en outre adopté plusieurs amendements du Gouvernement qui ont pour conséquence d'assouplir, de façon ciblée et encadrée, les conditions de renouvellement du contrat d'achat et du complément de rémunération au profit de certaines installations.

Toutefois, l'une de ces dérogations donne aux producteurs des installations qui le souhaitent la faculté de rompre leur contrat d'achat pour un complément de rémunération sur la durée restante du contrat d'achat initial. Cela pourrait induire des effets d'aubaine ; il conviendra donc que les textes d'application encadrent suffisamment cette dérogation pour garantir l'application du principe législatif selon lequel le niveau du complément de rémunération ne peut conduire à ce que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales, excède une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à ces activités.

J'en viens, pour terminer, à la suppression regrettable de deux apports importants de notre assemblée. L'Assemblée nationale a ainsi supprimé l'article 1^{er} *bis*, introduit à l'initiative de notre commission des finances, qui demandait au Gouvernement un rapport sur les conséquences financières de l'objectif de réduction de la part du nucléaire à l'horizon 2025. Il s'agissait d'évaluer, dans une démarche de transparence et de vérité vis-à-vis de nos concitoyens, le coût que représentera l'atteinte de cet objectif en raison des fermetures et du démantèlement de réacteurs et de l'indemnisation que l'État devra verser à EDF.

J'avais déposé cet amendement en première lecture, car il me semble primordial que le Parlement ne se contente pas d'avaliser de belles pétitions de principe mais sache bien ce qu'il vote, en particulier quand ses choix auront des conséquences fiscales, économiques ou financières.

En outre, l'Assemblée nationale a rétabli son texte initial à l'article 50, supprimant, dès l'examen en commission spéciale, la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) adoptée par le Sénat, à l'initiative de la commission des finances. Si le co-rapporteur a salué le travail accompli par les sénateurs, il a estimé qu'il n'était « *pas opportun d'engager à moitié ce chantier, alors que le Gouvernement a confié à plusieurs administrations une mission visant à identifier des pistes de réforme en vue du prochain projet de loi de finances* ».

Pour ma part, je considère que cette réforme est essentielle et urgente au regard de l'impératif démocratique et des enjeux juridiques et financiers qui s'attachent à la CSPE – dont je rappelle que le produit s'élève à 6 milliards d'euros. Il n'est pas acceptable qu'elle demeure soustraite au vote du Parlement.

Je souligne au passage que le rapport des inspections n'a toujours pas été remis au Gouvernement, alors qu'il était attendu pour la fin avril. Surtout, ce rapport a été annoncé par la ministre en février, c'est à dire postérieurement à notre proposition de refonte de la CSPE votée en commission fin janvier. Il convient par conséquent de poser dès maintenant les jalons d'une réforme, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2016. Je vous proposerai donc de rétablir, par amendement, notre version de l'article 50.

Enfin, à l'article 60, par coordination avec la suppression de la réforme de la CSPE à l'article 50, l'Assemblée nationale a réintroduit la CSPE dans l'assiette du financement du chèque énergie. Elle a également adopté un amendement gouvernemental visant à inscrire le principe d'une mise en œuvre progressive du chèque énergie dans le cadre d'une expérimentation, en reportant l'extinction des tarifs sociaux au plus tard à fin 2018.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 50

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 1 vise à revenir à la réforme de la CSPE, dans la version adoptée par le Sénat à l'issue de l'accord intervenu en séance publique entre notre assemblée et le Gouvernement. Je rappelle qu'à l'issue du débat, la ministre s'était félicitée du travail accompli en ces termes : « *Nous sommes parvenus à un juste équilibre entre le pouvoir qui est celui du Parlement en matière de fixation des règles, en l'occurrence du plafond, et la nécessaire souplesse qui conduira ce même Parlement à redéfinir annuellement un seuil et, éventuellement, à le faire pour chacune des filières, sans que rien ne soit figé dans le présent projet de loi.* »

Afin de ne pas risquer de freiner le développement des énergies renouvelables, le plafond ici retenu est supérieur de 20 % à celui initialement proposé, et s'applique de manière globale à l'ensemble des différentes filières bénéficiant d'un soutien public.

Je rappelle les grands objectifs de cette réforme : il s'agit, d'une part, de rendre le fonctionnement de cet impôt plus transparent et démocratique, en fixant dans la loi son taux ainsi que le plafond du montant des charges compensées et, d'autre part, de resserrer le champ

des charges que finance la CSPE sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables.

Ce faisant, nous remédions à deux lacunes : nous permettons au Parlement de se prononcer chaque année, en loi de finances, sur cette imposition dont le montant dépasse celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), et nous assurons la compatibilité du régime juridique de la CSPE avec le droit communautaire.

Je vous proposerai deux autres amendements, de conséquence, mais en revanche, à ce stade de la navette, je n'ai pas souhaité déposer un amendement tendant à rétablir l'article 1^{er} bis : en effet, mon collègue Ladislas Poniatowski, rapporteur au fond, m'a indiqué qu'il déposerait un amendement tendant à rétablir la rédaction de l'article 1^{er} du texte votée par le Sénat qui supprime, s'agissant de la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité, la référence à l'horizon 2025.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Compte tenu de l'accord intervenu en première lecture avec la ministre, j'imagine que nos collègues suivront le rapporteur. Moi de même, au bénéfice de quelques rappels. Le produit de la CSPE, rangée sous les impositions de toutes natures par le Conseil constitutionnel, est de 6 milliards d'euros, et pourrait passer à 11 milliards d'euros. Or, nous nous sommes dessaisis de notre pouvoir, en le transférant à la commission de régulation de l'énergie (CRE). Alors qu'il nous arrive, lors de la discussion du projet de loi de finances, de débattre des heures durant sur des écarts ne dépassant pas le centime, nous nous dessaisissons sur des sommes de cette importance ! C'est le rôle du Parlement que de se prononcer sur l'impôt, et la commission des finances est pleinement dans son rôle en présentant cet amendement. J'ajoute que la CSPE est actuellement un « fourre-tout », puisqu'elle sert à financer aussi bien les tarifs sociaux de l'énergie que les énergies renouvelables ou l'approvisionnement des îles non reliées au réseau. Cela pose, ainsi que l'a relevé la ministre, un problème juridique au plan communautaire. Il faut clarifier les choses. Il serait logique de financer par du budgétaire ce qui relève de missions particulières comme le soutien aux tarifs sociaux ou l'alimentation électrique des îles isolées et par la CSPE, dont le taux devrait être fixé annuellement par le Parlement, ce qui relève du soutien aux énergies renouvelables. Cet amendement, tant sur le plan des principes que des enjeux financiers mérite donc d'être soutenu, position que nous avons soutenue lors du débat en première lecture.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 46 bis

L'amendement de coordination n°2 est adopté.

Article 60

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 3 vise à exclure de l'assiette de la CSPE le financement du futur chèque énergie. Nous l'avons déjà adopté en première lecture.

L'amendement de conséquence n° 3 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 46 bis, 50 et 60 tels que modifiés par ses amendements. Elle autorise le rapporteur

pour avis à déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des affaires économiques, saisie au fond, n'aurait pas intégrés à son texte.

La réunion est levée à 10 h 20.

Mercredi 10 juin 2015

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 33.

Projet de décret d'annulation de crédits transmis par le Gouvernement - Communication

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur un projet de décret d'annulation de crédits transmis par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mes chers collègues, je vous invite à être attentifs car presque chacun d'entre vous est concerné, en tant que rapporteur spécial – à l'exception notable de Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense », qui a été préservée.

Le Gouvernement m'a transmis, ce lundi, ainsi qu'à la présidente, un projet de décret portant annulation de crédits qui a été publié ce matin au Journal officiel – mais désormais, il y a mieux que le Journal officiel : Les Échos publiaient hier un article détaillé à ce sujet.

Ce décret, accompagné d'un rapport de motivation, prévoit l'annulation de 617,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 676,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Ces annulations s'inscrivent dans le cadre du plan d'économies annoncé dans le programme de stabilité d'avril pour les années 2015 à 2018 : pour l'année 2015, comme vous le savez, 4 milliards d'euros supplémentaires doivent être économisés sur l'ensemble des administrations publiques. Cet engagement résultait de l'abaissement des prévisions d'inflation, qui sont passées de 0,9 % dans le projet de loi de finances pour 2015 à 0 % en avril, comme le ministre de l'économie et des finances nous l'avait expliqué. En effet, les économies étant calculées par rapport à un tendancier – ce que nous savons bien pour en avoir débattu de nombreuses fois –, la diminution de l'inflation conduit à réduire le rendement de certaines mesures du plan d'économies de 50 milliards d'euros portant sur la période 2015-2017.

Je rappelle que le programme de stabilité prévoyait que ces 4 milliards d'euros d'économies porteraient pour plus d'un quart sur la charge de la dette (1,2 milliard d'euros), pour 1 milliard d'euros sur les administrations de sécurité sociale, pour environ 700 millions d'euros sur l'État et 500 millions d'euros sur ses opérateurs. Pour atteindre le solde de 4 milliards d'euros, 600 millions d'euros de recettes supplémentaires seraient également nécessaires. Le décret d'annulation correspond donc à la part des économies reposant sur le

budget de l'État, hors charge de la dette : 700 millions d'euros étaient annoncés, les annulations sont à peu près en ligne avec ce chiffre.

Ces économies doivent permettre au Gouvernement de répondre à la recommandation adressée par le Conseil européen à la France le 10 mars dernier dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, dans laquelle il demandait d'une part, de mettre fin à la situation de déficit excessif au plus tard en 2017 et, d'autre part, d'engager « une action suivie d'effet » et de remettre un rapport détaillé sur la stratégie envisagée pour atteindre les objectifs fixés, dans un délai de trois mois.

Ce délai expire aujourd'hui : le Gouvernement remet donc sa copie et présente les mesures nouvelles, dont font partie ces annulations, qui doivent permettre de porter l'ajustement structurel à 0,5 % du produit intérieur brut pour l'année 2015, comme cela est exigé par nos engagements européens.

Il faut souligner que si des crédits ont pu être annulés de manière importante en cours d'année dans le cadre de lois de finances rectificatives, sans attendre la fin de l'exercice – cela a été le cas, par exemple, au printemps 2012 –, le recours à des décrets d'annulation pour des montants aussi importants et à des fins de respect des objectifs budgétaires n'a pas, à ma connaissance, été utilisé depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. C'est une première.

M. Michel Bouvard. – Tout à fait !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit donc d'une procédure inédite. Au lieu d'une loi de finances rectificative, le choix a été fait d'un décret d'annulation, pour des montants conséquents.

Je rappelle que la LOLF a prévu la possibilité d'annuler des crédits pour prévenir une « détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée ». Nous n'en sommes pas tout à fait là : c'est, aujourd'hui, le dialogue avec la Commission européenne qui conduit à ces annulations de crédits en cours d'année. La LOLF prévoit une condition : le montant des crédits annulés ne doit pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Dans le cas présent, les annulations conduisent à réduire la cible de dépense de 667 millions d'euros en 2015 dans le champ de la norme en valeur, c'est-à-dire hors charge de la dette et dépenses de pensions. Près de 45 % des crédits de paiement annulés étaient déjà « gelés » dans la réserve de précaution. Vous vous souvenez qu'en loi de finances, nous nous étions émus, pour certains, de la tentation d'augmenter la réserve de précaution : ce « gel » permet ensuite au Gouvernement de bénéficier d'une marge de manœuvre supplémentaire, qui pourrait remettre en cause l'autorisation parlementaire si elle venait à prendre une ampleur trop importante.

Le caractère exceptionnel du recours à cette procédure et les montants en jeu justifient cette communication. Je n'ai pas pu expertiser, à ce stade, les justifications des annulations, au demeurant extrêmement peu précises dans le rapport de motivation du Gouvernement. Je me bornerai à un très bref commentaire.

Les annulations portent sur la quasi-totalité des missions du budget général, à l'exception de quelques-unes, comme la mission, « Défense » mais aussi les missions « Régimes sociaux et retraites » et « Conseil et contrôle de l'État ».

Les autres missions qui avaient fait l'objet d'ouvertures de crédits dans le cadre du décret d'avance du 10 avril sont concernées par les annulations. Parmi ces dernières, la mission « Justice » fait partie des plus importantes contributrices, avec 47 millions d'euros de crédits annulés, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement. La mission « Recherche et enseignement supérieur » connaît également des annulations importantes – les collègues rapporteurs spéciaux, qui s'étaient émus des réductions de crédits à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, regarderont sans doute de plus près la justification des annulations qui s'élèvent à 93 millions d'euros (en crédits de paiement), dont 45 millions d'euros sur le CNRS. La mission « Écologie » voit ses crédits réduits à hauteur de 84 millions d'euros dont 59 millions d'euros sur le programme « Infrastructures de transport ». La mission « Enseignement scolaire » – dont je croyais qu'elle constituait une priorité du Gouvernement – connaît des annulations à hauteur de 64 millions d'euros, dont 39 millions d'euros sur les crédits de personnel. Enfin, 46 millions d'euros sont annulés sur la mission « Travail et emploi ».

Un peu moins de 8 % du total des annulations portent sur des crédits de personnel (titre 2), soit 48 millions d'euros. À ce titre, la mission « Enseignement scolaire » est la plus importante contributrice : 39 millions d'euros de crédits de titre 2 sont annulés sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré ».

Le rapport de motivation, qui ne fournit pas toujours des explications très convaincantes sur les différentes annulations, précise de manière générale que celles-ci portent « *essentiellement sur des dépenses modulables, afin de ne pas remettre en cause la soutenabilité des dépenses obligatoires (en particulier les rémunérations et prestations versées par l'État)* ». La plupart des annulations semblent correspondre à des ajustements des besoins de décaissement ou des prévisions de consommation de crédits et ne paraissent pas constituer de véritables économies au sens où elles traduiraient un renoncement à certaines actions. Il s'agit de régulation budgétaire plus que de véritables économies, semble-t-il.

Voilà mes chers collègues, les quelques points rapides que je souhaitais présenter afin d'attirer votre attention sur cette mesure. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions, mais mes réponses risquent d'être singulièrement brèves au regard du court rapport de motivation transmis par le Gouvernement.

Je vous invite à vous rapprocher des administrations dont vous assurez le contrôle pour obtenir davantage de précision sur la portée des annulations dont elles font l'objet.

Mme Michèle André, présidente. – Nous observons ce matin la suite de ce que le ministre nous avait annoncé : ces annulations découlent d'un engagement pris. Il ne s'agit pas d'une surprise. Chacun d'entre nous va examiner soigneusement, au sein de la mission dont il a la responsabilité, le détail des annulations.

M. Michel Bouvard. – Vous avez raison : ces annulations ne sont pas une surprise, d'autant plus que la hausse du taux de mise en réserve impliquait déjà des annulations de crédits substantielles.

Mais les annulations ne sont pas toutes documentées. Or, la logique voudrait que les justifications soient claires pour tous les programmes.

En outre, on est manifestement ici dans une technique du « rabet » : souvenons-nous des propos tenus, ici même, par le Premier président de la Cour des comptes

il y a quelques semaines, expliquant que cette méthode avait atteint ses limites... Il faudra avoir en tête ces annulations lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2014, et bien plus encore du projet de loi de finances pour 2016. En effet, ces annulations portent pour une grande part sur des dépenses d'investissements : il s'agit plutôt de reports d'opérations d'investissements que de véritables économies sur des dépenses de fonctionnement, en dehors du cas de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Vincent Delahaye. – Je m'interroge sur les 12 millions d'euros annulés sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Quels en sont les motifs ?

Par ailleurs, on annonce 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires prévues en 2016, qui s'ajoutent au plan d'économies de 16,5 milliards d'euros déjà annoncé. J'ai cru comprendre que la contribution des collectivités territoriales à ces économies supplémentaires s'élèverait à 1,2 milliard d'euros. Ce montant s'ajoute-t-il à la baisse de leurs dépenses déjà prévue pour 2016 et qui s'élève à 3,7 milliards d'euros ? Si c'est le cas, ces coupes sont inquiétantes.

M. Jacques Genest. – Je suis surpris par les annulations sur la mission « Sécurités » : elles interviennent dans un contexte où tout le monde s'accorde à mettre la sécurité au premier plan, notamment avec la loi « Renseignement » que nous venons de voter ! En outre, les explications données ne sont pas très éclairantes.

La question des loyers des gendarmeries, que l'État tarde toujours à payer aux collectivités, doit également être soulevée.

Mme Marie-France Beaufils. – Si je ne suis pas surprise par ce décret, je n'en reste pas moins interrogative sur certains éléments. Je trouve que les crédits de personnel sont fortement touchés, en particulier dans l'éducation nationale, qui a pourtant des besoins importants en termes de recrutement.

Il me semble important que nous disposions de davantage de précisions sur les orientations budgétaires retenues dans le cadre de la préparation de la loi de finances initiale. L'ampleur de ces annulations nécessite davantage d'explications. Sans cela, il nous sera difficile d'apprécier les choix budgétaires exprimés dans le projet de loi de finances pour 2016.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concernant les annulations sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je ne peux que citer le rapport d'information qui indique qu'elles sont permises par « *la révision des échéanciers de paiement des dotations d'investissement (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation globale d'équipement des départements et dotation politique de la ville) tenant compte de l'exécution 2014 et du rythme de décaissement observé sur 2015* ». Il ne s'agit donc pas d'abandon de projets, mais de modification du calendrier de décaissement.

Les annulations sur la mission « Sécurités » portent majoritairement sur des crédits mis en réserve. 2 millions d'euros sont annulés sur le titre 2 « *en raison de l'actualisation du taux de GVT positif* » du programme 152 « Gendarmerie nationale » : cela signifie-t-il que l'avancement va moins vite que prévu dans la Gendarmerie ? Concernant les crédits hors titre 2 de ce même programme, les annulations sont pour partie justifiées par « *la prise en compte de la baisse de l'inflation sur les dépenses de loyers et d'énergie* ».

Les économies supplémentaires demandées aux collectivités territoriales sont clairement prévues par le programme de stabilité tel qu'adressé par la France à la Commission européenne : « *les dépenses de fonctionnement des collectivités ralentiraient de 1,2 milliard d'euros grâce aux marges offertes par le ralentissement de l'inflation.* » Le quota d'économies pesant sur les collectivités correspond à peu près à leur poids dans les dépenses des administrations publiques. Ces économies correspondent-elles à une baisse des dotations ? Tout est possible ! Le doute ne pourra que nous inciter à être présents lors du débat d'orientation des finances publiques, en juillet, qui sera l'occasion d'interroger le Gouvernement.

M. André Gattolin. – Je voudrais souligner que les missions fortement ponctionnées l'avaient déjà été par le décret d'avance d'avril : les missions « Recherche et enseignement supérieur », « Écologie » et « Travail et emploi » font donc l'objet de coupes importantes et répétées, alors que la logique voudrait que les annulations supplémentaires soient réparties sur d'autres secteurs que ceux qui ont déjà beaucoup contribué.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ces missions connaissent des annulations importantes car, par rapport à d'autres missions, elles représentent une masse très conséquente de dépenses d'intervention, c'est-à-dire de dépenses « modulables ». Le Gouvernement diminue les dépenses d'intervention avant de s'attaquer aux dépenses de personnel...

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sur les contrats aidés et de génération

Puis, la commission procède à l'audition de Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sur les contrats aidés et de génération.

Mme Michèle André, présidente. – Nous poursuivons notre série d'auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de règlement. Je vous rappelle que nous avons souhaité entendre, cette année, des responsables de programme sur des sujets bien identifiés et à fort enjeu budgétaire. Je vous précise en outre que ces auditions sont ouvertes à la presse.

Nous accueillons notre collègue Michel Forissier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Travail et emploi ».

Aux termes de l'article 70 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les responsables de programme sont chargés de trois missions principales : établir le projet annuel de performances prévu à l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dans lequel il leur est demandé de préciser les orientations stratégiques ainsi que les objectifs du programme et de justifier des crédits et des autorisations d'emplois demandés ; assurer le pilotage du programme dont ils ont la charge ; établir le rapport annuel de performances prévu à l'article 54 de la LOLF.

Nous recevons aujourd'hui Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, afin d'examiner l'exécution des crédits du programme 102 consacrés aux contrats aidés et du programme 103 consacrés au contrat de génération.

M. François Patriat, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ». – Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », sur lequel sont financés les contrats aidés, était doté pour 2014 de 7,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait la conclusion de 430 000 contrats aidés, dont 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi dans le secteur non-marchand (CUI-CAE), 40 000 contrats d'initiative emploi dans le secteur marchand (CUI-CIE) et 50 000 emplois d'avenir.

Ces objectifs ont été dépassés puisque 495 000 contrats aidés ont été conclus en 2014, dont 350 000 CUI-CAE, 50 000 CUI-CIE et 95 000 emplois d'avenir, dont 10 000 emplois d'avenir professeur.

La dépense en faveur de ces contrats s'est élevée à 3,7 milliards d'euros en AE, soit un écart de 3,5 % par rapport aux prévisions, qui s'explique notamment par la décision prise au mois de juin 2014 d'augmenter l'enveloppe de contrats aidés.

Par ailleurs, 256 millions d'euros en AE et 83,5 millions d'euros en CP ont été consacrés aux contrats de génération.

Mes premières questions portent sur les contrats aidés. La performance de ces dispositifs n'est plus mesurée depuis l'exercice 2013. Il serait pourtant utile pour le Parlement de connaître l'impact de ces dispositifs sur l'emploi. Pourriez-vous nous indiquer les raisons pour lesquelles les indicateurs de performance ne sont plus renseignés ? Disposez-vous de statistiques, même provisoires, sur les taux d'insertion dans l'emploi après la sortie d'un contrat aidé ?

Par ailleurs, le rapport annuel de performance ne dit rien sur la qualité de l'emploi. Pourriez-vous nous préciser quelle est la répartition entre CDD et CDI pour chacun de ces types de contrats ?

Enfin, dans une note de septembre 2014, la DARES relevait que moins d'un tiers des bénéficiaires de contrats aidés avaient suivi une formation. Or, cette même étude rappelait que « le fait d'avoir suivi une formation s'accompagne d'une probabilité supérieure d'être en emploi six mois après la sortie de contrat aidé et ce quel que soit le contrat ». Pourriez-vous nous indiquer si ces chiffres sont toujours d'actualité et si des mesures sont envisagées pour améliorer l'accès à la formation de ces personnes ?

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – S'agissant du volet performance, dans un souci de précision, nous nous appuyons sur les données produites par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). La précédente étude portait sur la cohorte de bénéficiaires de contrats aidés sortis en 2012. La DARES réalisant ce type d'enquêtes tous les quatre ans environ, la prochaine devrait avoir lieu l'an prochain.

La DARES a en outre publié, au premier semestre 2015, une enquête qualitative dans laquelle il est précisé que près de 90 % des personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé ou qui ont été accueillies par des structures d'insertion économique étaient satisfaites de cette expérience et considéraient qu'elle avait constitué une aide dans leur processus de réinsertion. Il ressort également de cette étude que l'accompagnement est modulé en fonction de l'intensité des difficultés des personnes.

Par ailleurs, il me semble nécessaire de distinguer la performance de chacun des types de contrats. S'agissant de l'accès à l'emploi à l'issue d'un contrat aidé dans le secteur marchand, le taux d'insertion est compris entre 60 et 70 %. Ce taux est de 30 % pour le secteur non-marchand. Je précise cependant qu'un effet d'aubaine existe dans le secteur marchand, que la DARES estime à deux tiers des recrutements en contrats aidés environ.

Au cours des trois dernières années, la politique du ministère s'est concentrée sur deux actions visant à améliorer les caractéristiques qualitatives de ces contrats :

- allonger la durée des contrats afin de permettre aux bénéficiaires d'avoir un parcours d'insertion plus solide. La durée moyenne des contrats est ainsi passée de 6 ou 7 mois en 2012 à 11 ou 12 mois aujourd'hui ;

- développer la formation des bénéficiaires de contrats aidés, avec un effort particulier pour les emplois d'avenir, conformément aux engagements du Gouvernement. Plus des deux tiers des emplois d'avenir bénéficient ainsi d'un engagement de formation, qui se réalise dans la première année. Pour répondre à votre question sur la répartition entre CDI et CDD, environ un tiers des emplois d'avenir sont conclus en CDI pour deux tiers en CDD.

Par ailleurs, au cours de l'année 2014, il a été décidé de basculer une partie de la dotation destinée aux contrats aidés vers des aides au poste dans le cadre de l'insertion par l'activité économique. Il est en effet plus structurant pour ces employeurs de bénéficier d'un financement par poste plutôt que d'une enveloppe de contrats aidés dont la taille varie en fonction des décisions prises en la matière.

Nous avons lancé une expérimentation dans sept ou huit régions destinée à développer une logique de contractualisation de moyen terme avec les employeurs de contrats aidés « classiques », associations et collectivités territoriales, afin de leur permettre de bénéficier d'une meilleure visibilité sur le volume de contrats aidés qui leur sera octroyé. En contrepartie, ces employeurs doivent prendre des engagements en matière de qualité de l'accompagnement des personnes en contrats aidés.

S'agissant de votre question relative à la formation, les actions à destination des bénéficiaires d'emplois d'avenir sont financées par une contribution exceptionnelle des employeurs publics versée au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), par des crédits issus des fonds de la formation professionnelle « classique » pour les personnes bénéficiant d'un contrat dans le secteur privé et par des crédits mutualisés de la formation professionnelle, du fonds paritaire dédié à la formation des emplois d'avenir et des crédits communautaires de l'initiative pour l'emploi des jeunes.

Cette question du financement de la formation des bénéficiaires de contrats aidés est une question majeure pour les structures d'insertion, qu'il s'agisse des structures d'insertion par l'activité économique ou des employeurs « classiques » de contrats aidés. Des discussions sont en cours avec les partenaires sociaux sur une éventuelle participation des

fonds mutualisés de la formation professionnelle, au-delà de l'effort qui a été consenti pour les emplois d'avenir.

Une autre solution pourrait consister à étendre le principe d'une contribution versée par les employeurs au CNFPT, comme cela est déjà le cas pour les emplois d'avenir, à l'ensemble des employeurs de contrats aidés du secteur public.

M. François Patriat, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ». – Un nouveau type de contrat aidé a été mis en place depuis le 14 avril 2015 : le CIE starter à destination des jeunes de moins de trente ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Pourriez-vous nous en préciser les modalités ainsi que les objectifs ? Ce dispositif ne figurait pas dans la loi de finances pour 2015 : quel en sera le coût ? Sur quelle enveloppe ce nouveau dispositif sera-t-il financé ?

De manière plus prospective, 170 millions d'euros supplémentaires pourraient être consacrés aux contrats aidés en 2015. Pourriez-vous nous confirmer cette information ? À quelles actions précises sera consacrée cette enveloppe et comment sera-t-elle financée ?

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – Le CIE starter repose sur la même base juridique que le CUI-CIE. Il vise à majorer le taux d'aide pour les entreprises employant un jeune rencontrant des difficultés. En moyenne, le taux normal s'élève, je le rappelle à 30,7 %. Dans le cadre du CIE starter, ce taux sera porté à 45 %. Ce dispositif doit bénéficier aux jeunes diplômés issus des quartiers de la politique de la ville ou aux jeunes rencontrant des difficultés particulières. Il est donc complémentaire aux emplois d'avenir, qui sont destinés aux jeunes sans qualification.

La dépense au titre de ce nouveau dispositif est estimée à 10 millions d'euros en 2015. Elle s'ajoutera à celle destinée au financement des 100 000 contrats aidés supplémentaires déjà prévus pour 2015, dont 70 000 CUI-CAE et 30 000 emplois d'avenir. Comme vous le rappeliez, cette dépense supplémentaire n'était pas inscrite en loi de finances pour 2015. Elle sera donc financée par les mécanismes traditionnels de « dégel » de la réserve de précaution ou de décret d'avance.

M. François Patriat, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi » – Enfin, ma dernière série de questions porte sur le contrat de génération. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a facilité l'accès à l'aide pour les entreprises de 50 à 299 salariés qui ne sont plus soumises à l'obligation de négociation préalable. Par ailleurs, le décret du 12 septembre 2014 a porté le montant de l'aide versée à 8 000 euros pour les entreprises qui recrutent un jeune de moins de 26 ans en CDI et embauchent, simultanément un salarié d'au moins 55 ans. Ces mesures se sont-elles traduites par une accélération du nombre de contrats signés ?

S'agissant du volet collectif, pourriez-vous nous indiquer combien d'accords et plans ont été conclus ainsi que leur contenu ?

Enfin, pourriez-vous nous indiquer le nombre de pénalités prononcées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) à l'encontre d'entreprises employant plus de 300 salariés non couvertes par un accord collectif ou un plan d'action intergénérationnel ?

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – La mesure à laquelle vous faites référence, qui était prévue par la loi du 5 mars 2014, vise à ouvrir le dispositif du contrat de génération afin qu'il soit plus favorable à l'emploi des jeunes comme des seniors. L'aide du contrat de génération est ainsi doublée lorsqu'une entreprise recrute simultanément un jeune et un senior. Je ne dispose pas de chiffres sur le nombre de recrutements qui ont eu lieu dans ce cadre. Au niveau agrégé, le ministère a recensé 45 000 demandes d'aides et 38 500 contrats en cours, à la fin du mois de mai 2015. Ces chiffres sont inférieurs aux estimations du Gouvernement, qui prévoyait la conclusion de 40 000 contrats en 2014, alors que 20 000 seulement ont été signés. Cet écart est dû à une difficulté de prévision initiale, qui reposait sur une hypothèse plus optimiste de reprise économique.

S'agissant de votre question sur le nombre d'accords, toutes les grandes entreprises sont désormais couvertes par des accords, qu'ils soient spécifiques sur le contrat de génération ou plus globaux, et il n'y a pas eu, à ma connaissance, de pénalités prononcées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lors de l'examen de la loi de finances pour 2015, le Sénat a adopté plusieurs amendements visant notamment à diminuer le nombre de contrats aidés dans le secteur non-marchand tout en préservant les crédits destinés aux contrats aidés dans le secteur marchand. Le Sénat a en effet considéré, d'une part, que le taux d'insertion dans l'emploi des contrats dans le secteur marchand était plus élevé et, d'autre part, que les employeurs publics, en particulier les collectivités territoriales, avaient atteint leurs limites en termes de recrutements de contrats aidés.

Ne pensez-vous pas que, dans un contexte de réduction du budget des collectivités territoriales, le programme de stabilité prévoyant une baisse supplémentaire de leurs dépenses de 1,2 milliard d'euros, celles-ci auront de plus en plus de difficultés à s'engager dans ce type de contrats ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous indiquer pourquoi le ministère est encore réticent à avoir davantage recours aux contrats aidés dans le secteur marchand alors que ceux-ci ont de meilleurs résultats en matière d'accès à l'emploi durable ?

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – Je souhaiterais tout d'abord rappeler que l'enveloppe de contrats aidés dans le secteur marchand pour 2014, qui s'élevait en loi de finances initiale à 40 000, a été portée en cours d'année à 50 000. Par ailleurs, 80 000 contrats de ce type sont programmés pour 2015. Le Gouvernement a donc suivi votre raisonnement en faisant le choix de doubler le nombre de CUI-CIE entre les deux lois de finances.

S'agissant des contrats aidés dans le secteur non marchand, la budgétisation était en effet élevée. En 2014, après débasage lié au basculement d'une partie de la dotation vers l'aide au poste des chantiers d'insertion, 300 000 contrats ont ainsi été conclus.

Il me semble néanmoins nécessaire de s'intéresser à l'intégralité de l'effort consenti en faveur de l'insertion, qu'il s'agisse de l'insertion par l'activité économique comme des contrats aidés pris en charge par les collectivités territoriales et certaines associations. Nous nous trouvons en effet dans une situation paradoxale où les structures d'insertion par l'activité économique, je pense notamment aux chantiers d'insertion et aux entreprises d'insertion, souhaiteraient une augmentation du nombre d'aides au poste, alors

que, dans le même temps, les collectivités territoriales ou les associations semblent atteindre les limites de leurs capacités en matière de recrutements de contrats aidés.

C'est la raison pour laquelle, le ministère souhaite développer une fongibilité entre ces deux secteurs. Un basculement de crédits destinés aux contrats aidés vers l'insertion par l'activité économique a eu lieu pour la première fois en 2014. Cela devrait aussi être le cas en 2015. Concrètement, les DIRECCTE, sous l'autorité des préfets, pourront, en fonction des situations locales, privilégier le recours à des contrats aidés ou à des aides au poste. Je rappelle d'ailleurs que les structures d'insertion par l'activité économique sont des employeurs dits « de transition », dont le métier est précisément d'accompagner ce type de personnes.

Enfin, s'agissant de l'impact sur l'emploi de ces dispositifs, les taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé sont, en effet, plus élevés dans le secteur marchand que dans le secteur non-marchand : 68 % pour les CIE contre 48 % pour les CAE. Je souhaiterais néanmoins apporter deux précisions. Tout d'abord, si le CIE permet de « contourner la file d'attente », il n'est pas à l'origine de la décision d'embaucher, l'effet déclencheur de ce dispositif étant, en réalité, relativement faible. *A contrario*, les contrats aidés dans le secteur non marchand constituent des créations nettes d'activité. Ils permettent en outre à des personnes souvent éloignées de l'emploi de renouer avec le marché du travail. En effet, pour les chômeurs de longue durée, plus l'expérience professionnelle est ancienne, plus le recrutement est difficile, quelle que soit d'ailleurs la nature du recruteur. Dès lors, même si la création d'emploi n'est pas pérenne, il convient de conserver ces opportunités pour maintenir l'employabilité.

M. Michel Forissier. – Mes collègues ont déjà abordé les aspects budgétaires et comptables. Je souhaiterais, pour ma part, poser une question d'ordre général, relative à l'esprit du système. Je vous l'ai déjà indiqué lors d'une précédente audition, je suis, pour ma part, favorable à un contrat unique d'insertion pour renforcer la lisibilité de ce dispositif.

Par ailleurs, l'effort consenti dans le secteur marchand est logique dans la mesure où les taux d'insertion sont plus élevés.

S'agissant du recours aux contrats aidés par les collectivités territoriales, il me semblerait préférable que les recrutements répondent à un besoin réel et non au « plaisir de faire du contrat », comme cela est parfois le cas.

Sur la question de la formation de ces personnes, nous gagnerions à adopter une approche plus globale. J'ai conduit une délégation sénatoriale en Allemagne et en Autriche en avril dernier et nous avons été surpris de la grande cohérence des actions menées en faveur de la formation dans ces deux États pourtant fédéraux. Cela contraste avec la situation en France, pays de tradition jacobine, où il n'existe pas de pilotage homogène et cohérent de la formation dans l'ensemble des régions.

Enfin, je rejoins mes collègues sur la nécessité pour les parlementaires de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs de performance renseignés chaque année. Il n'est, en effet, pas normal le budget soit voté alors que les résultats de l'année précédente ne sont pas connus. De ce point de vue, l'État devrait respecter les mêmes contraintes que celles qu'il impose aux collectivités.

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – Il me semble important de différencier le suivi budgétaire, qui est déjà effectué par le ministère, et l'analyse de l'efficacité. Sur ce dernier aspect, le déploiement de la déclaration sociale nominative devrait permettre un meilleur suivi des parcours des bénéficiaires de contrats aidés.

S'agissant de l'utilisation des contrats aidés par les collectivités territoriales, les deux approches existent. Certaines considèrent ces contrats comme une forme de pré-recrutement. D'autres les perçoivent davantage comme un appui à un parcours professionnel individuel. Cette utilisation est en outre variable selon le type de contrats. Les collectivités privilégient plutôt le recours aux emplois d'avenir lorsqu'elles envisagent un recrutement pérenne.

D'une manière générale, le sujet de formation des personnes en insertion ne me semble pas suffisamment traité. Les efforts consentis par le CNFPT sont, à cet égard, encourageants, mais les moyens consacrés demeurent limités. Le financement de la formation pour ce type de personnes, qui ne sont pas des demandeurs d'emploi et qui n'ont donc pas accès à la formation des demandeurs d'emploi, mais dont les besoins sont supérieurs à ceux des autres salariés, est un vrai sujet.

Cette question devrait être abordée dans le cadre de la gouvernance nationale quadripartite, qui rassemble l'État, les organisations syndicales et patronales, et les régions, afin de parvenir à une meilleure articulation entre les fonds destinés à la formation des demandeurs d'emplois et ceux destinés à la formation des salariés.

M. Michel Bouvard. – Je partage les observations de François Patriat : nous ne pouvons-nous satisfaire de l'absence de documentation sur un certain nombre d'indicateurs depuis maintenant trois ans. Ce n'est ni l'esprit, ni la lettre de la LOLF. Nous savons, certes, que la DARES est performante. Mais ce qui m'inquiète le plus, c'est sans doute l'indication du rapport annuel de performance selon laquelle l'indicateur relatif au contrat unique d'insertion ne serait pas pertinent : un commentaire précise que « *sans comparaison avec les individus témoins, l'indicateur ne constitue pas une mesure d'efficacité du passage en contrat aidé* ». Dans ce cas, quels sont les travaux entrepris pour obtenir un indicateur qui soit non seulement renseigné mais aussi judicieux ?

J'aimerais aussi connaître la part des crédits du fonds social européen (FSE) dans l'action menée par l'État. Nous ne disposons pas, au travers des documents budgétaires, d'éléments sur ce sujet. Quelle évolution connaissent-ils ? Quel est le taux de mobilisation ?

Il est fait état, dans le rapport annuel de performance, de consommations de crédits imputées par erreur sur l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » dans l'appliquatif Chorus : s'agit-il d'une simple erreur technique ou est-ce un problème qui porte sur le système lui-même ?

Je m'interroge également quant aux contrats d'insertion par l'activité : initialement, ils ont été créés pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Les départements et Pôle Emploi étaient ainsi responsables de la mise en œuvre de ces contrats. En 2014, l'enveloppe allouée à ce dispositif, d'environ 3,5 millions d'euros, n'a pas du tout été consommée : aucun département, aucune structure de Pôle emploi n'a fait de demande. Cela signifie-t-il que ce dispositif est abandonné ? Sait-on pourquoi ?

Enfin, j'aimerais savoir quand est prévue la signature du contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence de services et de paiement (ASP) et si les observations et recommandations de la Cour des comptes seront prises en compte.

M. Philippe Dallier. – J'aimerais souligner les difficultés que peuvent rencontrer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des contrats aidés. Il existait, il y a une petite dizaine d'années, un accord-cadre avec l'Unédic, qui permettait aux collectivités d'adhérer au régime d'assurance chômage pour la seule prise en charge de l'indemnisation des anciens bénéficiaires de contrats aidés. Ce dispositif, qui est arrivé à échéance au 31 décembre 2007 et qui n'a pas été reconduit ensuite, avait, certes, un coût, mais cela permettait aux collectivités territoriales, qui sont normalement leur propre assureur en matière d'indemnisation du chômage, d'accepter de prendre en charge et de donner leur chance à des personnes en difficulté, ce qu'elles ont arrêté de faire. Face au coût de l'assurance chômage pendant un ou deux ans, les avantages procurés pendant la période du contrat aidé n'apparaissent pas suffisants pour emporter la décision. En effet, aujourd'hui, le risque de devoir payer, à la suite d'un contrat aidé, un voire deux ans de chômage, est trop élevé pour que les collectivités territoriales acceptent de le prendre. En tant que maire, je sais que nous avions à une époque, dans ma commune, jusqu'à trente contrats aidés ! Ces recrutements étaient, pour certains, liés à l'anticipation de départs en retraite, mais il s'agissait aussi d'essayer de former des publics en difficulté et de leur remettre le pied à l'étrier. Aujourd'hui, nous n'en avons plus un seul, dans un souci de limiter les risques financiers qui en découlent. L'État nous demande de faire des économies, notamment en matière de dépenses de personnel : nous ne pouvons pas être schizophrènes ! Je veux bien jouer le jeu en matière de formation, mais la collectivité territoriale ne peut assumer seule le risque financier.

Avez-vous évoqué, dans le cadre de vos travaux, la possibilité de revenir à un système comparable à ce qui existait auparavant ? Le sujet est-il sur la table ? Dispose-t-on d'une évaluation des coûts que cela impliquerait ? Il me semble qu'une telle solution conduirait à une plus forte implication des collectivités territoriales sur ces dispositifs.

M. Serge Dassault. – Vous nous avez expliqué que les emplois d'avenir concernent des jeunes sans qualification. Il me semble essentiel de se demander pourquoi ces personnes sortent du système scolaire sans qualification. L'éducation nationale ne fonctionne pas correctement, et au lieu d'essayer d'améliorer son organisation, on supprime peu à peu toute forme de sélection, de note, d'examen...

La formation professionnelle des jeunes est la clé de leur intégration sur le marché du travail. Sans elle, les contrats aidés ne servent à rien !

M. Antoine Lefèvre. – Je voudrais faire remonter quelques informations et questions du terrain. Après un an, subsistent beaucoup d'incompréhensions, auprès des partenaires, autour de la réforme intervenue dans le domaine des contrats d'insertion. Les DIRECCTE ont souvent des difficultés à répondre à nos interrogations. La période transitoire a été un peu compliquée, puisque les informations ne sont parfois arrivées qu'après la signature des contrats... On sent que la réforme n'est pas encore tout à fait « digérée ».

En outre, je m'interroge quant aux difficultés administratives de gestion des dispositifs, notamment du fait du logiciel de paiement de l'ASP : la différenciation du suivi entre contrat unique d'insertion (CUI) et CDD d'insertion (CDDI) par l'ASP complexifie considérablement la gestion de ces contrats et conduit à des problèmes de suivi des remboursements.

Une piste consisterait peut-être à mutualiser un certain nombre d'outils entre les maisons départementales de l'emploi et de la formation et Pôle emploi, notamment en termes de base de données d'offres, de profils de candidats, de subventions... La création d'une plate-forme départementale serait judicieuse pour aider les petites communes, qui ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour utiliser, seules, le dispositif.

M. Maurice Vincent. – La meilleure gestion possible des financements doit bien entendu être recherchée et il faut garantir l'efficacité des contrats aidés. Mais leur effet positif ne doit pas seulement être apprécié en termes d'emploi et d'insertion sur le marché du travail. Il faut aussi tenir compte des effets psychologiques majeurs qui découlent de ces contrats : comme j'ai pu le constater sur le terrain, il est très important de « mettre le pied à l'étrier » de personnes en difficulté. Il faut tenir compte de tous les avantages et de tous les inconvénients du dispositif. Ces dépenses peuvent, certes, paraître lourdes pour les collectivités, mais en intégrant tous les bénéficiaires du dispositif, elles me semblent pleinement justifiées.

Mme Michèle André, présidente. – J'aimerais savoir si vous suivez plus particulièrement les personnes handicapées. En période de crise économique et de chômage élevé, celles-ci sont encore davantage fragilisées. En 2011 déjà, la Cour des comptes recommandait de porter une attention particulière à ces publics. Comment s'organise et se matérialise votre suivi sur ces questions ?

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. – S'agissant des indicateurs, il est en effet important de poursuivre nos efforts en vue de renseigner plus rapidement et de façon plus précise les données concernées, par exemple sur le nombre de personnes qui rentrent dans les parcours, tout en les renforçant par des enquêtes réalisées par la DARES.

En ce qui concerne le Fonds social européen (FSE), il me paraîtrait pertinent de rendre compte dans les documents budgétaires de l'usage des crédits communautaires qui en sont issus. Il est vrai qu'actuellement, les systèmes sont relativement segmentés. Au sein de la DGEFP, nous nous efforçons de faire en sorte que les équipes qui mobilisent des crédits européens travaillent de concert avec les équipes chargées des dispositifs classiques. On essaie aussi d'adopter cette démarche au niveau des DIRECCTE, sachant que le FSE est désormais géré, pour un tiers des crédits, par les régions. On pourrait donc tout à fait introduire des innovations dans les prochains documents budgétaires, en y ajoutant au moins quelques éléments de contexte et des données macroéconomiques sur la place du FSE.

S'agissant de l'erreur d'affectation dans Chorus, je ne suis pas capable de vous répondre maintenant, mais je pourrai vous apporter une réponse plus précise par écrit.

Monsieur Bouvard, vous avez évoqué les contrats d'insertion – je pense que vous faites allusion à des dispositifs en extinction, datant d'avant le contrat unique d'insertion, qui existent encore dans les DOM.

Je voudrais également attirer votre attention sur un sujet qui pourrait s'avérer rapidement préoccupant, et qui concerne les partenariats avec les conseils départementaux en matière de contrats aidés. En effet, comme vous le savez, les textes prévoient que l'État signe une convention avec chacun des conseils départementaux, qui précise une cible d'entrée dans les dispositifs de contrats aidés des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Cette disposition permet un co-financement de ces contrats, lequel mobilise l'allocation qui aurait

été versée au bénéficiaire du RSA s'il n'était pas en contrat aidé. De mémoire, le taux doit être à 80 % de l'allocation versée à cette occasion.

Cette contractualisation existe pour les contrats aidés ; elle devrait aussi exister pour les structures d'insertion par l'activité économique. Or, on se heurte à des difficultés, certains conseils départementaux ne souhaitant pas contractualiser, ou bien sur des volumes très faibles. Alors que le taux de co-contractualisation devrait être de 15 % à 20 % pour les contrats aidés, il oscille plutôt entre 5 % et 10 %. Toutes choses égales par ailleurs, cette situation renchérit le coût de prise en charge des contrats aidés pour l'État et contribue au dépassement de l'enveloppe en cours d'exercice budgétaire.

Pour des raisons presque éthiques, nous ne souhaitons pas bloquer l'entrée des bénéficiaires du RSA dans tous les dispositifs d'insertion. Je me refuse absolument à le faire, car on ne peut évidemment pas répercuter sur les publics en difficulté les problèmes de contractualisation existant entre l'État et les conseils départementaux.

En conséquence, le nombre réel de bénéficiaires du RSA dans les contrats aidés ou dans l'insertion par l'activité économique est supérieur à celui qui est affiché dans les contractualisations entre les conseils départementaux et l'État.

Par exemple, si l'on décide, au niveau d'un département, que le conseil départemental financera 100 contrats aidés, on ne va pas pour autant renvoyer la 101^e personne, que l'on intégrera de fait dans les dispositifs. Or, il est évident que l'écart croissant entre le nombre de personnes qui bénéficient des contrats aidés ou de l'insertion par l'activité économique et la contractualisation sous-jacente financière entre le conseil départemental et l'État finira par nous poser une vraie difficulté.

À cet égard, je voudrais insister sur un progrès acquis sur la période précédente, qui me paraît très important, et qui concerne le nouveau mode de contractualisation entre Pôle Emploi et les départements sur les modalités d'accompagnement.

En effet, Pôle emploi a accepté d'internaliser, avec des crédits du FSE, la prise en charge professionnelle renforcée des bénéficiaires du RSA. Nous sommes ici en amont de la prescription des contrats. Pôle Emploi requiert simplement des départements, en retour, qu'ils s'engagent sur l'accompagnement et la prise en charge sociale, qu'il s'agisse des bénéficiaires du RSA ou des autres publics en difficulté.

Ce mécanisme, dénommé accompagnement global, est proposé par Pôle emploi à tous les départements, dont environ un sur deux y a actuellement souscrit. Cette démarche constitue une véritable avancée dans la mesure où, auparavant, l'opérateur facturait aux départements l'accompagnement professionnel renforcé.

En ce qui concerne le contrat de performance de l'ASP, il devrait être examiné lors du conseil d'administration de cette dernière fin juin ou début juillet.

La question relative au financement de l'assurance-chômage des personnes en contrats aidés n'est pas revenue récemment sur la table, mais je comprends qu'elle constitue une difficulté et un sujet de préoccupation. Il est vrai que l'on demande désormais à chaque collectivité d'être son propre assureur ou de contractualiser avec Pôle Emploi pour qu'il joue le rôle d'assureur, moyennant un coût. Cette question pourrait donc être reposée à la suite de votre intervention.

En réponse aux questions de Serge Dassault, je peux vous indiquer que nous travaillons de plus en plus en partenariat avec l'éducation nationale pour effectuer la meilleure prise en charge précoce possible des jeunes. Nous avons ainsi systématisé les plateformes de lutte contre le décrochage, action qui nous permet, dans la France entière, d'identifier tous les jeunes qui quittent en cours ou en fin d'année le système scolaire sans qualification, à travers une gestion des données entre l'éducation nationale et le service public de l'emploi - à commencer par les missions locales. Nous sommes donc capables de faire des propositions à tous les jeunes en situation de décrochage. L'éducation nationale a par ailleurs mis en place un droit au retour à la formation initiale sous statut scolaire.

En outre, le Gouvernement a mis en place un conseil national école-entreprise actuellement présidé par Pierre Ferracci. Cet organe, qui regroupe à la fois des entrepreneurs et des personnels de l'éducation nationale, travaille à une meilleure connaissance du monde de l'entreprise dans le cadre des parcours des jeunes et des scolaires, à travers la multiplication d'expériences innovantes du type « mini entrepreneurs ». Nous structurons donc du mieux que nous le pouvons des passerelles avec l'éducation nationale.

En ce qui concerne la réforme de l'insertion par l'activité économique (IAE), il est vrai que l'année de transition a été une année difficile en matière de contractualisation avec les structures. La situation me paraît meilleure cette année que l'an dernier. Nous étudions cela très attentivement dans le cadre du comité de suivi de la réforme, présidé par la sénatrice Christiane Demontès. On se heurte toutefois à un problème de système d'information. En effet, tout cela est géré par l'ASP dans deux systèmes d'information distincts, mais la refonte du système d'information de l'IAE est en cours et devrait être livrée début 2016.

Enfin, en réponse à la remarque de Maurice Vincent, il est vrai que le fait de donner une opportunité aux jeunes par les emplois d'avenir change assez fondamentalement leur manière d'évoluer par la suite, et l'on a des retours qualitatifs extrêmement positifs à cet égard.

S'agissant des personnes en situation de handicap, nous faisons preuve d'une grande vigilance au niveau des indicateurs de pilotage des différents types de contrats aidés : nous suivons ainsi à la fois les volumes d'entrée mais aussi la situation qualitative. Nous nous efforçons de ne pas piloter ces dispositifs que par les chiffres, mais également en prenant en compte des éléments qualitatifs, tels que la durée. En effet, il est plus facile de réaliser 300 000 contrats aidés de six mois que 300 000 contrats aidés de douze mois. Nous suivons aussi les personnes issues des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour nous assurer que les personnes les plus fragiles ne sont pas évincées des dispositifs au moment où l'on mène un effort particulier.

Enfin, nous développons peu à peu les postes en entreprises adaptées et nous veillons à faire en sorte que l'on consomme bien 100 % des enveloppes budgétaires, notamment en mettant en place une sorte de bourse aux postes entre les régions et les départements. Ainsi, si l'on constate que, dans une région, les postes ne peuvent pas être consommés, cela permet de les réallouer dans les régions qui en ont besoin.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Yvon Collin, vice-président -

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année
2014 - Audition de M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale,
responsable du programme 183 « Protection maladie », sur l'aide médicale
d'État**

Enfin, la commission entend M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale, responsable du programme 103 « Protection maladie », sur l'aide médicale d'État.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous propose de poursuivre cette matinée d'auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de règlement en entendant le directeur de la sécurité sociale, Thomas Fatome, qui a participé à notre audition de la semaine dernière consacrée au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU), et que nous recevons ce matin en sa qualité de responsable du programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé ». Comme précédemment, cette audition est ouverte à la presse.

Ce programme regroupe quasi-exclusivement les crédits finançant l'aide médicale d'État (AME). Comme vous le savez tous, l'AME apporte une couverture médicale gratuite aux étrangers qui se trouvent de façon irrégulière sur le sol français depuis plus de trois mois et qui sont sans ressources. Cette dépense a très fortement augmenté ces dernières années, et pose des problèmes récurrents de dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale. L'année passée, nous avons d'ailleurs entendu la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, sur l'exécution des crédits de la mission « Santé » et plus particulièrement de ceux relatifs à l'AME. Constatant une nouvelle sur-exécution – de plus de 25 % – des crédits du programme 183 dédiés à l'AME, nous avons souhaité inviter le responsable du programme, Thomas Fatome, afin qu'il nous explique plus en détails les causes de cette augmentation.

Je salue la présence parmi nous de notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Santé ». Sans plus attendre, je donne la parole au rapporteur spécial de la mission « Santé », Francis Delattre.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Nos questions seront ciblées sur le programme 183 qui regroupe les crédits de l'AME.

L'AME comporte trois volets. Premièrement, l'AME de droit commun, financée en intégralité sur les crédits du programme 183, et ouverte à tous les étrangers en situation irrégulière, résidant depuis au moins trois mois en France, et possédant des ressources inférieures au plafond d'éligibilité à la couverture maladie universelle (CMU). Deuxièmement, l'AME pour soins urgents, qui est financée à hauteur de 40 millions d'euros par l'État et ne pose pas de véritables problèmes. Troisièmement, l'AME dite « humanitaire », dont le ministre chargé de la santé dispose en fonction de critères laissés à leur appréciation.

Ma première question porte sur les crédits du programme 183 : le projet de loi de finances pour 2014 avait prévu une dépense de 560 millions d'euros pour l'AME de droit commun, alors que l'exécution constatée en 2013 s'élevait à 702 millions d'euros. Quels sont les éléments qui expliquent cette prévision ? Nous n'avons pas obtenu d'explication en première lecture du projet de loi de finances. Cela est d'autant plus gênant que ce sont les

crédits du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » qui sont de ce fait sollicités, et notamment les crédits des agences sanitaires.

Ma deuxième question porte sur les causes de la hausse des dépenses de l'AME. Au-delà de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, avez-vous observé une évolution du profil des bénéficiaires en 2014 ? Quelle est la proportion des jeunes mineurs ? Quelles sont les pathologies les plus souvent relevées ?

Ma troisième question porte sur le délai moyen d'instruction des dossiers : l'un des indicateurs de performances fait apparaître une nette hausse de ce délai moyen, qui passe de 31 jours en 2012, à 40 jours en 2013, puis 50 jours en 2014. Cette hausse est-elle liée à l'augmentation du nombre de demandeurs ? Ou aux difficultés à instruire les dossiers, notamment dans certains départements ?

Enfin, les comparaisons européennes font apparaître la grande générosité de l'AME française. Elle offre un accès gratuit à un panier de soins très large. En Allemagne, où un système comparable mais moins coûteux existe, la situation ne me semble pas être aussi difficile. Avez-vous réfléchi à une éventuelle modification du panier de soins, afin de le rapprocher de celui utilisé en Allemagne ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – La prévision des dépenses de l'AME est un exercice délicat, et ceci de longue date puisque les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative sont récurrentes. Nos difficultés à anticiper précisément les dépenses de l'année à venir au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale s'expliquent par le fait que nous ne disposons, à ce moment-là, que des résultats du premier semestre de l'année en cours. L'année 2014 n'a pas échappé à la règle et des ouvertures de crédits relativement importantes – 155 millions d'euros – sont intervenues.

Pour autant, la dépense d'AME effectivement supportée par l'Assurance maladie, soit 722 millions d'euros, n'a augmenté que de 1,1 % par rapport à l'année 2013. C'est l'indicateur qui permet d'appréhender l'évolution de la dépense de la manière la plus fine possible. Ce résultat est le fruit de deux tendances contraires. D'une part, une augmentation du nombre de bénéficiaires de 4 % sur l'année 2014, et plus précisément une augmentation de 5,6 % du nombre de bénéficiaires qui consomment des soins. D'autre part, et dans le sens inverse, une meilleure maîtrise de la dépense du fait de la modification de la tarification hospitalière. Nous avons depuis trois ans adapté les règles de la tarification hospitalière, qui étaient auparavant assise sur 100 % des tarifs journaliers de prestation, pour les aligner sur les tarifs du régime général – c'est-à-dire 80 % pour les groupes homogènes de séjour et 20 % pour le tarif journalier de prestation. Nous avons également supprimé progressivement les coefficients de majoration pérennes et transitoires, qui avaient été mis en place pour accompagner cette réforme. Ces différentes mesures ont permis, sur l'année 2014, des économies à hauteur de 95 millions d'euros liées à la pleine montée en charge de la réforme de la tarification, auxquelles s'ajoutent 26 millions d'euros d'économies liées à la suppression des coefficients de majorations – en année pleine, à partir de 2015, cette suppression permettra d'économiser 55 millions d'euros. Ces mesures permettent de baisser la dépense hospitalière, et donc de maîtriser l'augmentation des dépenses d'AME aux alentours de 1 % sur l'année 2014.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Ce n'était pas ma question ; pourquoi avoir inscrit 560 millions d'euros en loi de finances initiale, pour l'AME de droit commun, et non pas un montant plus proche de 700 millions d'euros ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Il est difficile d'estimer la réalité de la dynamique de la dépense sur l'année à venir, dans la mesure où, au moment de la construction budgétaire, nous ne disposons que des six premiers mois de l'année en cours.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – L'écart est tout de même considérable entre le montant inscrit en loi de finances initiale et la dépense réelle constatée... Mais au moins peut-on se réjouir que la dépense globale soit presque stabilisée en 2014 par rapport à 2013.

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – En ce qui concerne le profil des bénéficiaires de l'AME, nous n'observons pas d'évolution. Les bénéficiaires sont à plus de 60 % des hommes, plutôt jeunes. Un sixième d'entre eux sont des enfants. En ce qui concerne les profils de dépense, le recours à l'hôpital représente les deux tiers des dépenses pour un peu moins d'un tiers de soins de ville ; le recours à l'hôpital est donc beaucoup plus important que pour la population générale. Par ailleurs, les dépenses d'AME sont très concentrées sur quelques caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), l'essentiel des bénéficiaires relevant de Paris, Bobigny et Marseille.

Je signale que la hausse des bénéficiaires de l'AME que j'évoquais tout à l'heure, soit 4 % pour les bénéficiaires de l'AME et 5,6 % pour les bénéficiaires « consommateurs », est en nette décélération par rapport à 2013. Nous retrouvons maintenant le rythme moyen d'augmentation des années 2008-2013.

S'agissant des comparaisons européennes effectuées régulièrement, à la fois par les travaux des deux assemblées et les inspections, elles me semblent devoir être prises avec beaucoup de prudence. Il importe de distinguer entre ce qui relève des règles nationales et de la pratique. L'Espagne, par exemple, a introduit des dispositions très restrictives en 2012, qu'elle est aujourd'hui en train de modifier. En Allemagne, nos travaux montrent que, dans la plupart des cas, les municipalités complètent les dispositifs d'accès aux soins, pour des raisons de santé publique. Par rapport à la Belgique, à l'Italie ou aux Pays-Bas, le panier de soins offert par la France est sans doute dans la moyenne supérieure, mais tout de même proche de la moyenne.

Nous ne sommes pas restés inactifs pour autant. Ces dernières années, nous avons procédé à quelques ajustements du panier de soins. En 2011, les cures thermales et la procréation médicalement assistée (PMA) en ont été retirées. En 2015, nous avons supprimé de la liste, pour les bénéficiaires majeurs de l'AME, les médicaments à service médical rendu faible, remboursés à 15 %.

Faut-il aller plus loin ? Il s'agit avant tout d'une question politique. Toutefois, nous observons qu'un resserrement supplémentaire du panier de soins risquerait de retarder la prévention et la prise en charge de proximité dans le cadre des soins de ville, et donc d'aboutir à un transfert des dépenses de cette population vers des soins hospitaliers plus coûteux. Il faut également regarder avec attention les effets de bord entre l'AME et les dépenses au titre des soins urgents. Quoi qu'il en soit, au niveau technique, nous n'avons pas, à ce stade, instruit de nouvelles hypothèses d'évolution du panier de soins pour les bénéficiaires de l'AME.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Il pourrait être opportun d'étudier la possibilité d'un recours aux assurances privées, pour les personnes étrangères en situation irrégulière qui disposent de ressources.

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – L'AME est placée sous condition de ressource : en théorie, une personne dont les revenus dépasseraient le plafond de la CMU de base, soit environ 9 600 euros, par an n'a pas accès à l'AME et doit souscrire une assurance privée.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Ce plafond est impossible à vérifier en pratique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous faisiez allusion aux éléments permettant de vérifier l'admission à l'AME. J'ai un doute à ce sujet. Il me semble que la loi de finances rectificative pour 2003 avait prévu une obligation de produire certains documents justificatifs, dont la liste devait être fixée par décret. Pouvez-vous me confirmer que le décret n'est jamais sorti, et que le système est par défaut déclaratif ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Ce que prévoit la loi depuis 2002 ou 2003, c'est la possibilité pour le pouvoir réglementaire de mettre à la charge des bénéficiaires de l'AME un ticket modérateur. Ce décret n'a effectivement pas été pris depuis maintenant plus de douze ans, les gouvernements successifs étant attachés à ce que les bénéficiaires de l'AME continuent à bénéficier de soins gratuits.

J'ajoute que les CPAM vérifient bien la réalité des ressources des bénéficiaires de l'AME, sur le fondement du décret du 28 juillet 2005 qui fixe la liste des pièces justificatives nécessaires. Celles-ci sont contrôlées de manière semblable à ce qui se fait pour d'autres prestations placées sous condition de ressources.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le décret de 2011, que vous avez évoqué, restreint quant à lui l'accès à un certain nombre de soins, dont le plus choquant était sans doute le thermalisme. Lors de son audition devant la commission des affaires sociales l'année dernière, la ministre avait affirmé qu'il existait encore des abus et des fraudes. Par exemple, des sites étrangers continuent à vendre des cartes d'AME, des publicités proposent des « packs » de tourisme médical, des personnes qui ne sont pas résidentes en France font des allers retours pour bénéficier de soins, etc. Ces cas existent-ils toujours ? Pourquoi le décret de 2011 a-t-il fixé un seuil d'accord préalable aux soins coûteux hospitaliers, à 15 000 euros ? Ce seuil n'est-il pas trop élevé, au regard du risque de tourisme médical sur des soins lourds ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Je ne m'aventurerais pas à nier la réalité de tentatives de fraudes, mais celles-ci sont largement à mettre en relation avec la politique migratoire, qui ne relève pas du ministère de la santé. Quoi qu'il en soit, depuis 2010, les titres d'admission à l'AME sont sécurisés, comportent une photo d'identité pour les adultes, et sont systématiquement remis en main propre par les agents des CPAM.

Des contrôles réguliers sont menés sur l'activité de certains professionnels de santé qui peuvent éventuellement s'inscrire dans une logique de filière ou de consommation excessive ou anormale de soins pour les bénéficiaires de l'AME. Ces contrôles ont abouti en 2014 à près d'une dizaine de procédures pénales engagées par les CPAM – on peut juger que c'est peu mais c'est l'aboutissement de procédures de contrôle qui sont relativement lourdes.

S'agissant du dispositif d'accord préalable que vous avez évoqué, il a été abrogé en même temps que le droit de timbre en 2012, le gouvernement considérant qu'il était en réalité inopérant et difficile à mettre en œuvre, et qu'il ne répondait pas à son objectif. Par

ailleurs, depuis 2011, le bénéfice de l'AME est subordonné à la vérification de la stabilité de la condition de résidence, ce qui entraîne également des contrôles menés par les CPAM.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Existe-t-il un seuil d'accord préalable pour les soins hospitaliers coûteux des assurés du régime général ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Non, il n'en existe pas pour les soins hospitaliers, mais des seuils existent pour certains types de soins, par exemple les soins dentaires ou de kinésithérapie. Les procédures d'accord préalable pour ces soins s'appliquent de la même façon pour les assurés du régime général que pour les bénéficiaires de l'AME.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la mission « Santé ». – Je comprends que l'effet de la hausse des bénéficiaires de 4 % en 2014 soit estompé par l'impact de la réforme de la tarification hospitalière. Mais si le rythme de progression des bénéficiaires se maintient et que les mesures d'économies cessent de produire leurs effets, les crédits de l'AME augmenteront nécessairement après 2015.

J'ai une question concernant l'AME pour soins urgents. L'État finance ce dispositif à hauteur de 40 millions d'euros. Quel est le montant des dépenses prises en charge par l'assurance maladie en 2014 ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Nous sommes attentifs à l'évolution de la dépense sur l'année 2015, même si l'exercice est difficile. Je souhaiterais préciser que la réforme de la tarification hospitalière finira de produire ses effets en 2015, ce qui représentera une économie de 55 millions d'euros. L'hypothèse sous-jacente d'évolution du nombre de bénéficiaires est d'un peu moins de 4 % en 2015. Par ailleurs, nous estimons que l'évolution des règles en matière de droit d'asile, et l'accélération du traitement des demandes, pourrait permettre de limiter la progression du nombre de demandeurs d'AME.

Concernant les soins urgents, le montant total de la dépense d'AME dépasse un effet le forfait de 40 millions d'euros pris en charge par l'État. Le total de la dépense s'est élevé à 129 millions d'euros en 2013 et à 105 millions d'euros en 2014. L'assurance maladie a donc financé le différentiel, soit près de 90 millions d'euros en 2013 et 65 millions d'euros en 2014.

M. Roger Karoutchi. – La commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile se tiendra au Sénat ce jour-même. Monsieur le directeur, vous dites que la situation actuelle concernant l'AME est une conséquence de la politique migratoire, qui ne dépend pas de votre ministère, et que l'accélération des procédures de demande d'asile devrait réduire la progression des demandes – alors qu'en réalité la durée des procédures s'allongera, du fait de la création de nouvelles possibilités de recours. Cela signifie, qu'en réalité, nous allons continuer de voir les dépenses d'AME progresser. Comme l'a dit le rapporteur général, nous savons bien qu'il existe, dans un certain nombre de pays, et pas seulement en Chine, des réseaux et des filières proposant d'aller en France pour se faire soigner. Les hôpitaux franciliens sont submergés. D'ailleurs, il y a quelques années, certains grands médecins hospitaliers avaient lancé une pétition contre le tourisme médical en Île-de-France. La seule chose que l'on nous dit est, qu'en effet, le nombre de bénéficiaires de l'AME augmente de 4 % à 5 % par an, qu'en effet, les dépenses sont sous-évaluées chaque année, que si une autre politique migratoire était mise en place, les choses changeraient... Et le système continue de tourner, tout en sachant pertinemment qu'il implosera tôt ou tard.

Pourquoi n'y a-t-il pas de réflexion, au sein du ministère des affaires sociales et de la santé, sur la définition de l'AME et les possibilités de la recentrer sur une aide pour les cas urgents et non pas un système général et générique, qui attire un nombre croissant de personnes.

M. Serge Dassault. – La France n'a plus les moyens d'assurer une politique sociale, vis-à-vis de qui que ce soit, y compris des étrangers. Nous dépensons trop ; les déficits budgétaires augmentent. Le jour où les taux d'intérêt augmenteront, nous ne pourrons plus rembourser – comme les Grecs ! Je suis contre le dispositif de l'AME tel qu'il existe et je suis très inquiet de la progression des dépenses des hôpitaux.

M. André Gattolin. – Nous connaissons le coût de l'AME. Il est possible de la présenter, à l'instar de certains collègues, comme une aide indue aux étrangers en situation irrégulière. Mais on oublie souvent qu'il s'agit d'un instrument de santé publique, qui met en œuvre des mesures de prophylaxie. Disposez-vous d'une évaluation des conséquences financières et sanitaires d'une suppression ou d'une réduction du périmètre de l'AME ? Il faut en effet tenir compte des bénéfices que l'AME procure à la société dans son ensemble, en termes de prévention et de prophylaxie.

M. Éric Doligé. – Peut-être avez-vous déjà donné ces chiffres, mais je souhaiterais connaître la progression du nombre de demandeurs d'AME ainsi que la situation dans d'autres pays européens – ont-ils une AME ou un équivalent ? Aura-t-on encore longtemps les capacités d'assumer une dépense sociale d'une telle ampleur sans surcroît de recettes ?

M. Michel Bouvard. – Je souhaiterais que vous nous éclairiez sur la façon dont se déroule la conférence budgétaire pour déterminer le montant des crédits dévolus à l'AME. Il y a une sous-budgétisation chronique du programme 183 ; ceci n'est pas une nouveauté et remonte à avant 2012. Quels chiffres fournissez-vous et comment s'opère l'arbitrage lors de la conférence budgétaire ? Tenez-vous compte de l'exécution des crédits de l'année précédente ? La sous-budgétisation est-elle délibérée ?

M. Richard Yung. – Tout d'abord, je souhaiterais poser la même question qu'André Gattolin sur l'incidence, en termes sanitaire et financier, d'une suppression de l'AME. Ensuite, j'aimerais avoir des explications complémentaires concernant l'évolution des dépenses : les conséquences financières de la progression des bénéficiaires semblent avoir été en partie compensées par des mesures d'économies importantes. Ces mesures ont-elles seulement un effet ponctuel ? Avez-vous d'autres mesures d'économies dans votre besace ? Comment devrait évoluer la dépense dans les trois à quatre prochaines années ?

Mme Marie-France Beaufils. – Je ne reviendrai pas sur les propos d'André Gattolin, que je partage pleinement. Nous entendons beaucoup parler d'un soi-disant tourisme médical, lié à l'AME. Avez-vous des outils pour mesurer ce phénomène ? Je souhaite également rappeler que, de temps à autres, lorsque l'AME ne peut pas être utilisée, ce sont les collectivités territoriales et leurs centres communaux d'action sociale qui sont sollicités. Il faut donc être vigilant. Nous avons besoin de l'AME au niveau national pour éviter des répercussions très lourdes au niveau local.

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Tout d'abord, l'année 2014 ne marque pas une dérive des dépenses d'AME. La progression de 1,1 % est inférieure au rythme d'accroissement des dépenses de l'assurance maladie. Il n'y a donc pas de dérapage de l'AME de ce point de vue.

Cela résulte des mesures mises en œuvre par le ministère des affaires sociales et de la santé, qui ne reste pas inactif face à cette situation. Ces mesures ont concerné le panier de soins, la tarification à l'activité à l'hôpital... À l'issue de leur montée en charge, fin 2015, l'ensemble de ces mesures représenteront au total près de 155 millions d'euros d'économies. Ceci n'est pas négligeable pour le programme 183 « Protection maladie ». Je rappelle également, compte tenu de la nature des dépenses en cause, que nous attachons une attention particulière à la vérification des droits et à la juste dépense. Néanmoins, 722 millions d'euros représentent moins de 0,5 % de la dépense publique de santé, qui est supérieure à 180 milliards d'euros. Par ailleurs, l'ensemble des actions que nous menons en matière de maîtrise des dépenses de santé ont un effet sur l'AME. Lorsque nous baissons les prix de médicaments, que nous encourageons l'utilisation des génériques, ceci a un effet sur l'ensemble des utilisateurs du système de santé, qu'ils bénéficient ou non de l'AME.

S'agissant des éventuelles conséquences sanitaires et financières d'une suppression de l'AME, les deux rapports successifs de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF), rendus il y a plus de cinq ans, indiquent qu'une restriction importante du panier de soins de l'AME pourrait créer des risques en matière de santé publique. Ceux-ci ne sont pas quantifiés mais ils sont néanmoins soulignés, à la fois par l'IGAS et par l'IGF.

Je souhaiterais compléter les éléments chiffrés : à la fin de l'année 2014, il y avait 294 000 bénéficiaires de l'AME. Ce chiffre était de 215 000 en décembre 2010 et de 155 000 en décembre 2004. La hausse n'est donc pas nouvelle.

Les économies annoncées ne sont pas « one shot » mais viennent bien minorer de façon pérenne l'évolution de la dépense.

Comme toutes les conférences budgétaires concernant des dépenses de guichet telles que le revenu de solidarité active (RSA) « activité » ou l'allocation pour adulte handicapé (AAH), celle concernant l'AME est compliquée. Nous échangeons avec les services de la direction du budget, de l'assurance maladie et les équipes statistiques de la direction de la sécurité sociale, pour évaluer le tendancier des dépenses, et nous discutons de la faisabilité des mesures d'économie. Ces réunions préparatoires se traduisent ensuite par des réunions entre les ministres en charge du budget et de la santé – je suis d'ailleurs sous l'autorité des deux ministres concernés.

La réalité est simple : nous sommes incapables d'anticiper quel sera le nombre réel de bénéficiaires de l'AME car il s'agit d'une population en situation irrégulière et dont l'évolution dépend de multiples facteurs ! À titre d'exemple, en 2010, nous avons enregistré une hausse de 8 % des bénéficiaires et en 2011, une baisse de 5 %. Il est effectivement difficile de déterminer le tendancier d'évolution de la dépense, en raison de l'évolution très erratique du nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, je rappelle que les hypothèses techniques de budgétisation sont fournies au Parlement dans les projets annuels de performances.

Je souhaiterais également compléter mon propos concernant la situation en Allemagne. Les personnes en situation irrégulière se voient appliquer la législation relative aux demandeurs d'asile, ce qui signifie qu'elles ont droit à des prestations médicales dites « de base », en cas de grossesse, de maladie grave et lorsque leur état nécessite une intervention urgente. Nous avons interrogé les services de l'ambassade de France à Berlin. Il s'avère que les professionnels de santé ont, dans la plupart des cas, des difficultés à différencier les différents types de soins, notamment pour des raisons éthiques et

déontologiques. Par ailleurs, un certain nombre de municipalités – Munich, Berlin, Francfort, Cologne – mettent en place des dispositifs complémentaires à travers des centres de santé ou des aides financières.

Enfin, concernant l'éventuel tourisme médical lié à l'AME, par définition, face à une population en situation irrégulière, nos outils statistiques sont limités. Nous menons beaucoup d'enquêtes sur la population du régime général mais ceci est nettement plus compliqué pour les bénéficiaires de l'AME. Il n'y a pas de fichier national, vous comprendrez bien pourquoi... Même si les échanges que nous avons avec les hôpitaux, y compris avec l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP), confirment qu'il existe des filières d'accès aux soins, qui peuvent entraîner des arrivées sur le territoire français.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapporteur spécial vous a adressé un questionnaire récemment, dans lequel il était demandé de fournir des éléments de comparaison avec les autres pays européens. Je constate que vous avez cité une note préparée par les services des ambassades. Pourriez-vous nous transmettre ces éléments afin d'éviter d'avoir, à notre tour, à solliciter ces services ?

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Bien entendu. Je vous transmettrai ces éléments par écrit.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – J'avais cru comprendre que, dès lors qu'un demandeur d'asile déposait son dossier, il avait droit à la CMU de base et complémentaire. L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile ne peut donc pas avoir un impact sur l'AME. Je ne comprends pas le lien que vous faites avec la réforme du droit d'asile.

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Vous avez raison sur le fait que les demandeurs d'asile se voient attribuer le droit à la CMU.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Ce que je ne conteste pas !

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – Mais à partir du moment où le demandeur d'asile est débouté, il peut recourir à l'AME. C'est le lien entre la gestion du droit d'asile et la reconduite à la frontière des déboutés qui joue sur le flux de bénéficiaires potentiels de l'AME.

- Présidence de M. Yvon Collin, vice-président -

M. Daniel Raoul. – Monsieur le directeur, je sais que vous ne disposez pas d'outil statistique très performant. Je souhaiterais rebondir sur la question d'André Gattolin : a-t-on une estimation du rôle de prophylaxie de l'AME, bénéficiant à l'ensemble de la population ? Nous constatons en ce moment des épidémies de rougeole en Alsace, ce qui entraîne la fermeture de certaines écoles. Grâce à l'AME, ne protège-t-on pas aussi notre population des maladies infectieuses ? Certains spécialistes d'épidémiologie seraient peut-être capable de concevoir un modèle de développement de certaines maladies en l'absence d'AME.

M. Michel Canevet. – Vous avez évoqué le fait que l'assurance maladie supportait un « reste à charge » important au titre des dépenses d'AME pour soins urgents. N'est-il pas envisagé que l'État finance l'intégralité des dépenses effectivement constatées ?

Sinon, ce seront les entreprises, par le biais des cotisations sociales, qui devront financer cette dépense.

M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. – À ma connaissance, aucun travail n'a été engagé pour développer un modèle de prévision du coût, notamment en termes de dépenses de santé, de la suppression ou de la réduction du champ de l'AME. Nous allons tout de même vous transmettre les extraits des rapports de l'IGAS et de l'IGF sur un certain nombre de pathologies. Si l'on analyse de plus près les pathologies au titre desquelles les bénéficiaires utilisent l'AME, on constate que 20 % des cas concernent des accouchements. Il existe également de nombreux cas d'infections, hépatiques, de l'appareil respiratoire ou de l'appareil circulatoire, dont certaines peuvent être contagieuses, parmi les dépenses hospitalières des bénéficiaires de l'AME. Nous compléterons notre réponse sur ce point par écrit.

S'agissant de l'AME pour soins urgents et de son financement forfaitaire par l'État, cette situation résulte d'une décision prise en 2008. On peut s'interroger sur la logique consistant à mettre une partie de ces dépenses à la charge de l'assurance maladie. Pour autant, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a transposé les mesures de réforme de la tarification hospitalière, prises précédemment pour l'AME de droit commun, à l'AME pour soins urgents. Ceci se traduira par une économie substantielle en 2015, estimée à 50 millions d'euros, ce qui devrait permettre de diminuer très fortement le reste à charge de l'assurance maladie.

La réunion est levée à 11 h 39.

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense

La réunion est ouverte à 18 heures 15.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 et sur le projet de loi n° 494 (2014-2015), actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue et sommes sensibles au fait que vous ayez pu vous libérer. Nous vous entendons dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2014. Notre commission est également saisie pour avis du projet de loi visant à actualiser la loi de programmation militaire (LPM) 2015-2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Toutes les informations que vous pourrez nous donner seront précieuses.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – Comme vous le savez, la loi de programmation militaire a significativement renforcé le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, dans ses dimensions financières, capacitaires,

industrielles et sociales. Son article 10 prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution de la loi de finances avant le débat d'orientation des finances publiques. L'article 8 ajoute à cela une présentation semestrielle aux commissions compétentes d'un bilan détaillé de l'exécution des crédits de la mission défense. Ces documents sont en cours de finalisation dans les délais prévus, c'est-à-dire pour la fin du mois de juin. Il n'est malheureusement pas possible de les produire avant cette date.

L'année 2014 a été marquée par plusieurs événements majeurs. Sur le plan opérationnel, les engagements sont importants. L'année 2014 a connu à la fois la fermeture de trois théâtres d'opérations extérieures, Afghanistan, Kosovo et Côte d'Ivoire, la réduction drastique de notre participation à Atalante, mais aussi la montée en puissance de l'opération Barkhane sur l'ensemble du Sahel, le déclenchement de l'opération Chammal contre Daesh en Irak, la prolongation de Sangaris en République centrafricaine, les mesures de réassurance en Europe de l'Est ou encore l'opération Tamarin en Guinée.

Dans le domaine capacitaire, l'année 2014 s'est traduite par le lancement de programmes structurants pour les armées, en particulier le programme de modernisation Scorpion, l'avion ravitailleur A330 MRTT, le missile océanique stratégique M51.3 ou encore la commande du quatrième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda. Cette année a également marqué la fin des renégociations de contrats prenant en compte les orientations de la LPM.

Sur le plan organique, nous avons poursuivi les chantiers de réforme du ministère : au 31 décembre, plus des deux tiers des mandats de réforme étaient au stade de la mise en œuvre. La transformation du soutien interarmées, dans une logique dite de bout en bout, s'est traduite par le placement des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) sous l'autorité hiérarchique du service du commissariat des armées.

Au plan financier, l'exécution 2014 s'établit à 31,5 milliards d'euros, comme en 2013. Au sein de ce total, les dépenses de personnel s'élèvent à 11,1 milliards d'euros, en baisse de 0,3 milliard par rapport à 2013. L'effort de maîtrise de la masse salariale du ministère porte ses fruits avec cette deuxième baisse consécutive. La cible de déflation d'effectifs a été respectée, avec 8 007 réductions de postes, pour une cible initiale de 7 881.

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 15,7 milliards d'euros, contre 15,3 milliards en 2013, car l'effort d'équipement des forces est l'une de mes préoccupations prioritaires. Enfin, les dépenses de fonctionnement s'établissent à 3,5 milliards d'euros et les dépenses liées aux opérations extérieures (OPEX) à 1,1 milliard d'euros.

Ce niveau d'exécution a été atteint grâce à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue à l'article 3 de la LPM et à la couverture interministérielle des surcoûts nets des OPEX, conformément à l'article 4. Ainsi, 500 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) par les lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014 au profit des dépenses d'équipement du ministère. S'agissant des opérations extérieures, le 1,1 milliard d'euros de dépenses pour 2014 a été couvert par la dotation de 450 millions d'euros en loi de finances initiale, des remboursements internationaux à hauteur de 56 millions d'euros et un abondement interministériel de 611 millions d'euros par décret d'avance en fin de gestion.

S'agissant plus spécifiquement des équipements, l'année 2014 a été conforme dans son exécution à la LPM. Pour les commandes, le niveau des engagements s'est élevé en

2014 à 18,6 milliards d'euros, en hausse de près de 3 milliards d'euros, ce qui nous place en position de respecter les orientations fixées en loi de programmation. Les livraisons prévues ont été respectées : 13 Rafale dont deux mises à niveau, 3 hélicoptères Tigre et 9 hélicoptères NH90, 4 avions A400M, plus de 4 000 équipements Félin, 25 torpilles légères MU 90, etc.

Le report de charges s'établit fin 2014 à 3,5 milliards d'euros, soit un niveau globalement stable par rapport à la fin 2013, même s'il reste trop élevé. Toutefois, en tenant compte des 247 millions d'euros de reports de crédits constatés sur 2015 et des 250 millions d'euros de PIA ouverts fin 2014, le report de charges net du ministère est ramené à environ 3 milliards d'euros fin 2014, soit l'hypothèse prise en compte dans la LPM.

Au bilan, et sous réserve d'informations complémentaires, l'année 2014 a été conforme aux objectifs fixés par la LPM. Elle a également mis au jour des tensions dans certains domaines comme les capacités critiques, le vieillissement des parcs et la difficile régénération des matériels engagés en opérations.

Ces points, précisément, ont été traités à l'occasion de l'actualisation de la LPM. Neuf orientations majeures sont à retenir dans le projet de loi. D'abord, le Président de la République a fait le choix de définir un nouveau contrat de protection sur le territoire. L'objectif est désormais que nos armées puissent déployer durablement 7 000 soldats sur le territoire national, et monter presque instantanément jusqu'à 10 000 pendant un mois, comme nous l'avons fait après les attentats de janvier.

Les effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) seront portés à 77 000 hommes au lieu des 66 000 initialement prévus. La contribution de la réserve opérationnelle sera également accrue. Cette augmentation représente un tournant majeur dans notre histoire militaire récente. Ces dispositions ont vocation non pas à créer une armée à deux vitesses, mais au contraire à assurer une complémentarité entre les missions de projection à l'extérieur et les missions de protection du territoire national.

Le Président a également décidé un allègement des déflations d'effectifs dans le but de renforcer nos capacités opérationnelles et faire face à certains besoins majeurs de nos services de renseignement et de cyberdéfense.

Plus globalement, cette réduction de la déflation offrira la possibilité de gager les postes à créer au bénéfice de la FOT ; de gager les créations de postes dans le renseignement (650 postes supplémentaires) et la cyberdéfense (500 postes) ; et de poursuivre et de parachever les transformations des armées et services de la défense.

En troisième lieu, la dépense de défense est accrue de 3,8 milliards d'euros par rapport à la LPM initiale. Les crédits supplémentaires bénéficieront d'abord au nouveau contrat de protection, avec 2,8 milliards d'euros consacrés aux effectifs et aux coûts d'infrastructure et de soutien. Une dotation de 500 millions d'euros supplémentaires sera affectée à la régénération des matériels, sujet préoccupant. J'avais déjà renforcé ce poste dans la loi de programmation, ce qui s'est traduit par une augmentation des crédits de 4 % par an. Nous pourrions accentuer cet effort. Il est peu spectaculaire mais indispensable, car les matériels s'usent, dans les climats peu propices des zones où nous intervenons.

Les 500 millions d'euros restants iront à des acquisitions, pour nous adapter à la nouvelle donne sécuritaire. À ce total s'ajoute 1 milliard d'euros issu de la réaffectation des gains de pouvoir d'achat liés à l'évolution favorable des indices économiques depuis le vote

de la LPM à la fin 2013. Ce montant n'est pas une approximation, il a été chiffré conjointement par l'inspection des finances et le contrôle général des services de mon ministère. Au total, 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires pourront ainsi être alloués au renforcement de la composante hélicoptère. Nous serons en mesure d'acquérir 7 hélicoptères Tigre et 6 NH 90 supplémentaires, de renforcer nos capacités de transport aérien tactique avec la mise à disposition de 4 appareils C130, et enfin d'accélérer notre programme de satellites optiques avec la mise du service du troisième satellite, issu d'une collaboration avec l'Allemagne.

Au total, l'effort budgétaire s'élèvera à 162 milliards d'euros sur la période 2015-2019 contre 158,6 milliards d'euros votés dans la LPM initiale.

En quatrième lieu, la structure des ressources financières de la programmation militaire est simplifiée : nous mettons un terme à la pratique contestée des ressources extrabudgétaires (REX), qui seront désormais remplacées par des ressources budgétaires nettes. La conversion s'effectuera dans le collectif budgétaire de fin d'année. Si des besoins de trésorerie devaient apparaître entretemps, des dégelés et décrets d'avance y pourvoiraient. Et en 2016, plus de REX ! J'avoue ma satisfaction, que votre commission des finances comprendra...

Cinquième point, notre industrie de défense : le ministère dépensera 17,6 milliards d'euros par an en équipements au bénéfice de l'industrie nationale. Un creux dans les acquisitions de Rafale, en LPM initiale, se manifestait entre 2016 à 2019. Je devais encore déterminer comment le combler ; c'est chose faite, grâce aux marchés récemment remportés. Le bilan des exportations s'est établi à 8,4 milliards d'euros en 2014 ; pour 2015, dès aujourd'hui il atteint 15 milliards d'euros, auxquels s'ajoute une commande d'hélicoptères qui m'a été confirmée il y a une heure par l'émir du Koweït.

Je passerai rapidement sur les autres points, création des associations professionnelles nationales de militaires, nouvelle politique des réserves qui porte le nombre de réservistes de 28 000 à 40 000, expérimentation sur trois sites d'un service volontaire en métropole sur le modèle du service militaire adapté (SMA) dans les outre-mer, poursuite de la transformation du ministère, nouvelle organisation de l'armée de terre que le général Bosser a formalisée dans le plan stratégique « Au contact ». Je donne la priorité à la brigade aéro-combat et l'hélicoptère de combat, pour tenir compte de l'évolution des caractéristiques des conflits.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Défense ». –

Vous avez indiqué que 450 millions d'euros ont été provisionnés pour les OPEX, dont le coût total s'élève à 1,12 milliard d'euros. Il manque donc environ 650 millions d'euros, qui ont été remboursés à la défense, pour partie par les contributions d'organismes internationaux, mais surtout par ouverture de crédits au titre de la solidarité interministérielle. Cependant, je rappelle que votre ministère a été ponctionné de 400 millions d'euros au titre de cette même solidarité interministérielle, après avoir été prélevé de 200 millions d'euros au titre de la réduction des dépenses publiques. Malgré le financement interministériel, les OPEX sont donc très coûteuses pour le ministère de la défense.

Dans le même temps, le ministère a perçu deux fois 250 millions d'euros de crédits de paiement dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), pour

répondre à la dégradation du report de charges liée aux annulations de crédits de l'année 2013. Ces abondements correspondent-ils réellement à la philosophie du PIA ? Je n'ose prononcer le mot de détournement d'investissements...

Des questions se posent quant au mode de calcul de la solidarité interministérielle pour compenser le surcoût des OPEX. La contribution devrait être proportionnelle au montant du budget de chaque ministère, or selon le périmètre retenu par la direction du budget, c'est-à-dire en excluant les crédits de titre 2, le vôtre représente 16 % du total mais contribue à hauteur de 19 %. Cela représente un écart de 54 millions d'euros.

Les 253 millions d'euros de crédits non consommés en 2014 en raison d'un gel prolongé se retrouveront-ils en 2015 en report ?

Concernant le report de charges, les fournisseurs qui ne sont pas payés à temps reçoivent-ils une compensation ?

Enfin, où en est-on dans le recouvrement des trop-perçus liés aux dysfonctionnements de Louvois et dans le remplacement de ce logiciel ? Les sommes recouvrées sont-elles restituées au ministère de la défense ?

Quelques questions, maintenant, sur l'actualisation de la LPM.

Je me félicite du remplacement des REX par des recettes budgétaires nettes, qui valide *a posteriori* les réserves que nous avons exprimées au moment du vote du budget 2015. La LPM actualisée comporte-t-elle un nouvel objectif de réduction des reports de charges ? Vous avez indiqué que sur les 3,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires, 500 millions seraient consacrés au maintien en condition des matériels qui ont le plus souffert, notamment dans les opérations du Sahel. Or les estimations de votre ministère faisaient état d'un besoin de financement de 800 millions d'euros. Il semble que notre armée consomme ses ressources matérielles : 20 % des matériels mobilisés au Mali sont désormais irréparables.

L'une des justifications de l'actualisation de la LPM est le dépassement important qui touche les OPEX. Envisagez-vous de prendre en compte le coût que représente la participation financière du ministère aux opérations en cours, qui s'effectue au travers de sa contribution à la solidarité interministérielle ? Paradoxalement, c'est au moment où les armées sont le plus sollicitées qu'on les ponctionne pour financer les OPEX.

La clause de garantie sur la vente d'actifs a été introduite à la demande de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat dans la LPM pour garantir les recettes exceptionnelles de ventes de fréquences. La vente de biens immobiliers ne justifie-t-elle pas les mêmes garanties ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – La clause de garantie sur les ventes d'immeubles a été introduite par l'amendement Lamour à l'Assemblée nationale, avec le soutien du Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quel coût représente l'augmentation des effectifs de sécurité intérieure de 7 000 à 10 000 hommes dans le cadre de l'opération Sentinelle ?

La LPM prévoit 630 millions de recettes immobilières. Or si la décote pour les logements sociaux prévue par la loi Duflot est intégralement appliquée à la vente des

bâtiments parisiens, le manque à gagner sera considérable. L'îlot Saint-Germain pourrait être cédé pour 1 euro !

M. Vincent Capo-Canellas. – Si je vous ai bien compris, les REX seront désormais remplacées par des crédits votés dans la loi de finances initiale ; en cas de besoin, le gel sera levé cette année en attendant le collectif budgétaire. Faut-il en conclure qu'il n'y aura pas de décret d'avance ni de report sur 2016 ? Deuxième point, peut-on dire que c'est la fin des sociétés de projet ? Je m'interroge enfin sur l'impact des exportations d'hélicoptères pour nos forces armées. Les industriels ont-ils la capacité de produire à la fois pour notre armée et pour les exportations ? Des livraisons prévues à court terme ne sont-elles pas remises en cause ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Parmi les acquisitions d'hélicoptères en projet, vous n'avez pas cité le Caracal, dont 19 modèles équipent nos forces spéciales. Une décision a-t-elle été prise concernant le regroupement envisagé de cette flotte à Cazaux ?

Mme Fabienne Keller. – Je salue la décision du conseil de défense et de sécurité nationale d'accorder des marges de manœuvre à votre ministère. Considérez-vous que notre armée est prête pour faire face aux obligations internationales de la France, en particulier vis-à-vis de Daesh au Moyen-Orient ? Vous avez indiqué que le futur service militaire adapté (SMA) serait réparti sur trois sites. Confirmez-vous que la LPM marque la fin de l'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDE) ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – L'ÉPIDE ne relève pas de la défense.

Mme Fabienne Keller. – Très bien.

Enfin, je vous enjoins de ne pas casser l'outil d'excellence qu'est l'École polytechnique, alors que d'autres formations françaises remarquables ont récemment été diluées dans des ensembles plus vastes.

M. Jean-Claude Requier. – Louvois fut un bon secrétaire d'État à la guerre de Louis XIV. Le logiciel qui porte son nom a été beaucoup moins brillant. Où en est son remplacement ?

Mme Michèle André, présidente. – Une proposition de résolution européenne adoptée lundi par l'Assemblée nationale a demandé la prise en compte de l'effort de défense dans le calcul des déficits publics. Pensez-vous que Bruxelles y sera sensible ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – S'agissant de Louvois, les indus versés en 2014 s'élèvent à 77 millions d'euros ; les recouvrements ont représenté 42 millions d'euros, qui reviennent au ministère de la défense. L'impact net est donc de 35 millions d'euros. Le logiciel qui remplacera Louvois est en phase d'expérimentation au sein de la Marine. S'il donne satisfaction, il sera étendu en 2017 à l'armée de terre.

M. Jean-Claude Requier. – Le nouveau logiciel portera-t-il le nom de Le Drian ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Plus modestement, il s'appellera Source Solde.

Les cessions immobilières se présentent au niveau prévu, soit 200 millions d'euros par an. Quant au site de Balard, nous n'y serons installés qu'à l'automne. Nous allons engager des discussions avec les acquéreurs potentiels des sites actuels, dont la Ville de Paris fait partie. Souvent, les recettes se révèlent nettement supérieures aux évaluations de France Domaine.

Vous évoquez un possible détournement du PIA. Le très vigilant commissaire général à l'investissement ne l'autoriserait pas !

Les 500 millions d'euros perçus au titre de 2014, considérés comme des ressources exceptionnelles, s'inscrivent dans mon exigence de retrouver un budget de 31,4 milliards d'euros pour le ministère de la défense. C'est dans ce cadre que, pour compenser les annulations, j'ai renforcé les REX : les recettes ont été en 2014 supérieures aux prévisions de la LPM.

Ce supplément de recettes exceptionnelles dont fait partie le PIA a été affecté, pour 500 millions d'euros, au Centre national d'études spatiales (CNES), et pour 368 millions d'euros au programme de recherche sur la dissuasion. La destination du PIA a été donc respectée.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Ce n'est pas ce que dit le commissaire général...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Sur le financement des OPEX, vous dénoncez des pertes en ligne, nous sommes pourtant très vigilants.

Je confirme à Vincent Capo-Canellas qu'il n'existe plus de sociétés de projet. Je ne regrette pas pour autant de les avoir portées. La LPM disposait que les REX pouvaient être issues du PIA, de ressources immobilières, de ventes de fréquences ou de cessions d'actifs. Comme je ne croyais pas à la vente des fréquences 700 MHz, je me suis rabattu sur les cessions, qui nécessitaient la création de telles sociétés, en raison des exigences de la LOLF. Puisque toutes les recettes sont désormais budgétaires, la question ne se pose plus. Peut-être même est-ce le spectre de cette nouvelle catégorie de sociétés qui a incité Bercy à avancer sur le sujet !

L'entretien programmé des matériels est une véritable préoccupation. L'effort budgétaire que j'ai détaillé fera néanmoins sentir ses effets prochainement. Concernant les reports de charge et les fournisseurs payés en retard, je vous transmettrai des réponses détaillées par écrit. Nous avons obtenu une levée de gel de crédits pour assurer la gestion jusqu'à la fin de l'année. Quoi qu'il en soit j'arriverai aux 31,4 milliards d'euros. Un arbitrage important a été rendu en notre faveur.

Enfin, l'impact des ventes à l'export sur les disponibilités, évoqué par Vincent Capo-Canellas, est extrêmement réduit. Nous avons prélevé la frégate *Normandie* sur notre stock dans le cadre de notre vente à l'Égypte, mais elle sera remplacée dans le délai prévu pour la livraison des six premières frégates à notre flotte, soit fin 2019. Quant aux Rafale, 3 appareils seront remis à l'Égypte en août et 3 en décembre : au lieu de livrer 11 Rafale à l'armée de l'air en 2015, nous n'en livrerons que 5, mais le rattrapage sera effectué en 2016.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le Koweït nous achète des hélicoptères Caracal. Nos armées vont-elles en recevoir elles aussi ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Non. La demande de notre armée ne portait que sur des hélicoptères NH 90 et Tigre.

Le surcoût lié à l'opération Sentinelle est réel. Il consiste notamment en une prime spéciale pour les opérations intérieures et représente 260 millions d'euros en 2015.

Quant au dispositif de financement des OPEX, j'en suis satisfait et je l'ai défendu contre les tentatives de modification. Nous en avons besoin pour faire face à des opérations dont le contenu et la durée ne sont pas connus à l'avance. Seules la Justice et l'Éducation nationale sont dispensées de contribution.

Si nous laissons l'École polytechnique continuer comme cela, elle perdra toute sa substance. Certains s'inquiètent que l'on « casse ce qui marche bien ». Je ne suis pas sûr que l'école aille si bien, lorsqu'on la voit disparaître du classement de Shanghai...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – C'est une question de taille.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Il ne s'agit pas de casser la baraque, mais bien de la consolider ! Je me réjouis qu'elle reste dans le giron du ministère de la défense. Je compte bien la réformer avant la fin de l'année pour qu'elle garde son image. Comparez son évolution et celle de l'École polytechnique de Lausanne : c'est à la fois spectaculaire et inquiétant pour nous. J'ai rencontré beaucoup de monde la semaine dernière à l'École polytechnique ; je ne crois pas que cela posera tant de problèmes. Je ne suis pas sur des mesures gadgets – sortir l'école du giron du ministère de la défense ou supprimer la solde des élèves – mais sur le fond : j'élargirai son périmètre et j'établirai des liens avec d'autres grandes écoles.

Mme Michèle André, présidente. – La résolution de l'Assemblée nationale vous rend-elle service à Bruxelles ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Oui, mais il faudrait que cette position soit partagée. C'est la bataille d'après-demain. Nous commençons toutefois à avoir des alliés, comme les Polonais et les Italiens...

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 19 h 18.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 9 juin 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 16 h 30***Consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté
- Modernisation du droit de l'outre-mer - Audition de Mme Georges Pau-Langevin, ministre des outre-mer**

La commission entend Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, sur le projet de loi organique n° 402 (2014-2015) relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté et sur le projet de loi n° 422 (2014-2015) relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Le Premier ministre et vous-même, madame la ministre, avez réuni vendredi le Comité des signataires de l'Accord de Nouméa. Les parties sont parvenues à certains points d'accord. La commission des lois est très impatiente de vous entendre sur votre texte et sur les conclusions que vous tirez de cette réunion.

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer. – Ce sont deux projets de loi qui m'amènent ici.

M. Philippe Bas, président. – En effet : le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, dont je suis le rapporteur, et le projet de loi de modernisation du droit de l'outre-mer, dont le rapport est confié à Jean-Jacques Hyest.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Nous devons offrir aux Calédoniens les meilleures conditions pour la consultation par laquelle ils se prononceront sur les liens qu'ils entretiennent avec la France. Le Comité des signataires, l'instance chargée de traiter les problèmes éventuels dans l'application de l'Accord de Nouméa, s'est réuni en octobre 2014, pour la définition de la liste électorale spécifique à cette consultation, fondée sur un corps électoral restreint. Un large accord s'est établi sur l'idée de dispenser de formalités quatre catégories de Calédoniens, sans pour autant retoucher la liste. Nous avons entendu les réserves du Conseil d'État sur deux des quatre catégories (les deux autres étant validées) et les critiques de certains sur les commissions administratives spéciales destinées à évaluer les listes, qui n'avaient pas donné satisfaction à des demandes dans certaines communes. Nous avons inclus dans le texte du projet de loi organique un certain nombre de mesures pour faciliter le travail des commissions et leur transparence. Certaines ont suscité des critiques ; la meilleure instance pour en discuter étant le Comité des signataires, nous l'avons réuni le 5 juin dernier. Nous avons pu constater qu'il y avait parmi les forces politiques en présence un réel souhait commun que la consultation se déroule dans les meilleures conditions et avec des listes établies de la façon la plus transparente.

Au sein des commissions administratives, le projet de loi organique ajoutait un second magistrat judiciaire. Le président de chaque commission administrative aurait disposé de pouvoirs propres d'instruction. Les partis indépendantistes considèrent que les

commissions les utilisent de façon trop parcimonieuse. Nous voulions donner la possibilité au président d'écarter rapidement certaines demandes infondées. Les parties ont souhaité que seule la commission dispose de cette prérogative. Nous avons constaté qu'une personnalité qualifiée, à la place du second magistrat, pourrait jouer un rôle de sage au sein des commissions administratives.

L'article 2 complète la loi organique sur la troisième consultation – en 2018, la première consultation sera en effet suivie, si le non l'emporte, d'une deuxième puis d'une troisième consultation. Cette dernière se déroulera comme les précédentes – il fallait le préciser, c'est chose faite.

Une commission consultative d'experts sera susceptible d'éclairer les commissions sur le terrain, notamment concernant la catégorie, sujette à débat, des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux. Cette notion s'appréciant de façon jurisprudentielle à partir d'un faisceau d'indices, le Conseil d'État a estimé impossible une inscription d'office. Nous avons donc imaginé nous référer aux inscriptions sur les listes des élections provinciales. L'expression « inscription automatique » peut en effet prêter à confusion : ce sont les commissions qui y procéderont à partir de certains critères. Or le fait d'avoir été admis à voter pour les élections du congrès et des assemblées de province constitue un critère objectif. D'autres personnes seront inscrites d'office : celles nées en Nouvelle-Calédonie, ayant atteint leur majorité après le 31 octobre 1998 et inscrites sur les listes spéciales, ainsi que celles, nées après le 1^{er} janvier 1989, et dont un des parents a été autorisé à participer à la consultation du 8 novembre 1998. Nous avons donc défini des catégories d'électeurs dispensés de formalités, qui constituent l'immense majorité du corps électoral calédonien.

Nous souhaitons que le texte soit le plus consensuel possible. Les parlementaires ont certes le droit de l'amender ; je crois qu'il serait préférable en tout cas de rester au plus près du souhait des Calédoniens.

La durée actuelle d'activité prévue des commissions est de deux ans – c'est très court. Nous sommes convenus d'allonger cette durée pour leur donner plus de marge.

Un dernier point empoisonne les échanges politiques en Nouvelle-Calédonie : la contestation, notamment par les indépendantistes, de certaines inscriptions sur les listes provinciales. Des recours ont été déposés, avec des fortunes diverses. Les signataires sont aujourd'hui convenus qu'il faut d'abord identifier le problème : la solution sera différente selon que le problème concerne 50 ou 3 000 personnes !

Nous avons donc confié au haut-commissaire le soin de réaliser une étude, bien sûr anonyme, qui distingue deux situations : ceux qui sont arrivés après novembre 1998 – et qui n'ont donc rien à faire sur les listes pour la consultation finale – et ceux arrivés avant. Pour eux, le critère doit-il être la présence en Nouvelle-Calédonie à cette date ou l'inscription sur les listes ? Les signataires trancheront une fois le problème quantitativement cerné. Un accord politique n'est pas exclu. Les signataires se rencontreront à l'automne et tireront alors les conclusions du travail qui aura été mené.

Le Comité des signataires est parvenu à des solutions raisonnables. Certes, vous trouverez des moyens d'améliorer encore ce texte. Néanmoins, j'espère que les modifications proposées réuniront des signataires de différents groupes, afin de marquer le consensus, ou

qu'elles seront portées par le président de votre commission. Bien sûr, c'est à vous d'en décider...

Le deuxième texte, relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer – texte portant « diverses dispositions » sur l'outre-mer, pourrait-on dire – est par nature disparate.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – C'est la modernisation, paraît-il !

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Il faut en effet actualiser certaines dispositions autour de cinq grandes thématiques : l'économie, la maîtrise et l'aménagement fonciers, la fonction publique, les collectivités locales, la sûreté et la sécurité.

Dans le domaine économique, nous proposons d'étendre à Saint-Martin le bénéfice de l'article 15 de la loi du 20 novembre 2012 sur la régulation économique, qui a consacré la constitution des observatoires des prix, des marges et des revenus, tandis que les préfets ont été chargés de mettre en œuvre des « boucliers qualité-prix ». Là où ceux-ci ont été mis en place, la baisse des prix a atteint jusqu'à 11 %.

Nous voulons aussi changer le statut de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), aujourd'hui une société d'État inscrite au registre de commerce, statut souple mais inadapté. Nous proposons de la transformer en établissement public administratif, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes en 2011. Nous aménageons enfin la représentation du monde agricole dans les caisses de sécurité sociale, conformément à l'engagement pris par le Président de la République à La Réunion en août dernier.

Les outre-mer font face à des situations démographiques différentes de celle de l'hexagone : Mayotte et la Guyane sont en pleine expansion, avec des besoins considérables, notamment en logements. Les agences chargées de veiller de la protection de la zone des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique, qui ont été créées il y a une quinzaine d'années, voient leur durée de vie prorogée jusqu'à 2018 car leur action dans des quartiers d'habitat spontané n'est pas terminée. Une mission d'information de la Délégation sénatoriale des outre-mer étudie cette question en ce moment. Mettons en commun nos réflexions pour stabiliser leur mission ! Les propositions du Sénat seront les bienvenues.

La fonction publique doit être adaptée à Wallis-et-Futuna, où des agents exercent des missions de service public, pour le compte de l'État ou des circonscriptions territoriales, mais demeurent contractuels. Après la crise sociale de l'année dernière, nous avons voulu faire évoluer leur situation. Ils pourront bénéficier immédiatement de la loi Sauvadet de mars 2012. L'administrateur supérieur prendra des mesures réglementaires pour les agents du territoire. Dans un second temps, les agents pourront aussi présenter les concours internes de chacune des trois fonctions publiques. La loi prévoit l'intégration des agents des communes de Polynésie française dans la fonction publique ou la révision de leur rémunération, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. Les propositions de classement seront adressées aux agents dans le délai de trois mois à compter de l'ouverture du poste. Ils auront aussi des possibilités de mobilité dans les trois fonctions publiques métropolitaines.

Concernant les finances des collectivités territoriales, de nouvelles exigences de transparence s'imposeront aux exécutifs de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Dans les communes de plus de 80 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, comme à Nouméa, un adjoint au maire chargé des quartiers pourra être désigné.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Seulement à Nouméa : il n’y a pas d’autres communes de cette taille !

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Les maires délégués en Polynésie française devront être issus de la liste arrivée en tête dans la commune associée, un peu comme dans les arrondissements de Paris. L’association des maires de la Polynésie française a mis sur pied un groupe de travail que nous avons rencontré. Les sénateurs polynésiens pourront, au cours de la discussion, faire part de ses conclusions.

Sur le cinquième et dernier axe de ce projet de loi, la sécurité et la sûreté, une erreur doit être corrigée concernant les terres australes et antarctiques françaises (Taaf). Il y a beaucoup d’armes en Nouvelle-Calédonie : nous préparons donc une base législative pour créer un quota d’armes de catégorie C et du premier groupe de la catégorie D par voie réglementaire. Le texte comprend aussi l’abrogation de dispositions obsolètes à Mayotte ; et pour Saint-Barthélemy, devenu un pays et territoire d’outre-mer (PTOM) au niveau européen, le projet de loi prévoit expressément l’application sur son territoire du droit dérivé de l’Union européenne, par exemple en matière de transport aérien.

Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances sur la mise en conformité du droit social à Mayotte, à Wallis-et-Futuna et dans les Taaf avec les normes de l’Organisation internationale du travail (OIT), ou pour permettre l’exercice plein et entier des compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit de la consommation. Ce texte présente donc un spectre assez large de dispositions, qui modernisent différents aspects du droit outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cet exposé très complet concernant à peu près... tout l’outre-mer ! Je me réjouis qu’un calendrier ait été fixé pour traiter les problèmes relatifs aux listes électorales en Nouvelle-Calédonie. Il restera cependant du travail à faire, car les critères restent à définir ; au moins un cadre est-il posé. Question d’ordre technique : une partie importante du travail dépendra de la connexion entre différents fichiers, comme la liste pour la consultation de 1998 et les registres de personnes relevant du statut coutumier, dont la tenue n’est pas toujours parfaite. Sont-ils numérisés ? Sinon, combien de temps leur numérisation prendra-t-elle ?

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Je ne parlerai pas de la Nouvelle-Calédonie, même si j’ai eu plusieurs fois l’occasion de m’y intéresser. Je me réjouis de l’accord, tant la situation semblait insoluble. Rappelons que la restriction du corps électoral vient du fait que les Kanaks avaient peur que l’arrivée massive d’Européens les marginalise.

Le texte de modernisation comporte une foule de dispositions. Les agents contractuels de Wallis-et-Futuna et des communes de la Polynésie française ne sont pas forcément intéressés par la fonction publique : leurs contrats sont parfois avantageux, comme cela arrive ailleurs. Il y aura des concours spéciaux : pourquoi dans ce cas leur offrir des concours internes, qu’ils ne passeront jamais, préférant les premiers ? L’article 8 concerne les agences des cinquante pas géométriques en Martinique...

M. Félix Desplan. – ...et en Guadeloupe !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – En effet. Les agences développent des activités d’aménagement éloignées de leurs missions premières. Le Gouvernement veut-il élargir ces missions ? Veut-il mettre en place une agence foncière comme en Île-de-France ?

Ladom, une société d'État selon le modèle des années cinquante, est victime d'une sous-budgétisation chronique qui la met en difficulté financière. Ne vaudrait-il pas mieux prévoir d'allouer davantage de fonds à cette agence ?

L'article 7 concerne l'Établissement public d'aménagement en Guyane (Epag) de Guyane dont deux rapports du Conseil général de l'environnement et du développement durable préconisent la scission en deux entités en raison de l'évolution démographique exceptionnelle à laquelle il ne serait pas en mesure de répondre. Pourquoi garder un seul établissement public ?

Le Gouvernement demande souvent des habilitations pour l'outre-mer. La commission des lois veille toujours à inscrire dans les textes législatifs une mention sur leur application outre-mer. Plusieurs habilitations ont expiré comme celle votée dans la loi sur l'économie sociale et solidaire, et d'autres arrivent à expiration, à l'instar de deux au sein de la loi portant diverses dispositions sur l'outre-mer. Les ordonnances seront-elles prises à temps, ou devons-nous prolonger les habilitations ? Cela commence à bien faire !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ce texte rappelle les récentes lois de simplification... Il est aussi touffu ! Les dispositions qu'il comporte étaient cependant attendues. L'extension de la loi du 20 novembre 2012 à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy est bienvenue. Mais dans les territoires où elle est d'ores et déjà appliquée, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) requiert des moyens supplémentaires contre les comportements abusifs : seront-ils accordés ? En Guyane et à Mayotte, il est opportun que l'État prenne la main sur les aspects fonciers et je salue la création de l'établissement foncier d'État. Je me pose cependant la question de la régularisation foncière à Mayotte : ne pourrait-elle pas être confiée à ce nouvel établissement ? Cette politique est en panne depuis des années...

Je fais miennes les déclarations de M. Hyst sur les habilitations : quelles garanties avons-nous que les ordonnances seront prises, d'autant plus que leur intitulé est très vague ? La mise en place d'un conseil des prud'hommes à Mayotte a été remise à plus tard dans le projet de loi Macron. Établir un cadre pour le travail intérimaire serait par exemple assez simple, et tellement utile, dans un territoire qui souffre tant du chômage. Enfin, une vingtaine d'agents originaires de Mayotte exerçant en Guyane m'ont saisi de leur problème : ils ne peuvent percevoir l'indemnité de sujétion géographique.

M. Félix Desplan. – Je me félicite de l'accord des signataires. Le 4 juin dernier, lors de son audition, le président du Congrès était inquiet, il doutait de la volonté du Gouvernement de faciliter la consultation. Nous, parlementaires, devons respecter cet accord. Néanmoins, je m'interroge sur certains points. Par exemple, comment seront désignées, et par qui, les personnalités qualifiées ?

Si à la première consultation, le oui l'emporte, tout sera mis en œuvre pour parvenir à la souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. En revanche, si le non l'emporte, il devra être confirmé par un nouveau vote.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Oui.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ce sont les termes de l'Accord !

M. Philippe Bas, président. – Même si c'est un régime particulier...

M. Félix Desplan. – Et qu'en sera-t-il des modalités de vote ? Toutes seront-elles admises ? Feront-ils l'objet d'un accord ? Enfin, comment identifier les inscriptions douteuses sur les listes provinciales sans établir des critères au préalable ?

Quelques mots de l'Agence des cinquante pas géométriques : selon que l'on vit à la Guadeloupe ou à la Martinique, le prix au mètre carré n'est pas le même pour la régularisation. Il est plus cher en Guadeloupe : la loi d'indemnisation gommara-t-elle cette anomalie ?

En Polynésie française, pourquoi ne pas appliquer aux contractuels de la fonction publique la loi de 1984, avec une titularisation de ceux qui sont en poste depuis un certain temps ?

M. Hugues Portelli. – Le relevé des conclusions du Comité des signataires reste tout à fait dans l'esprit des textes qui se sont succédé depuis 1998 : les partenaires représentant les diverses communautés fixent les règles, la loi les met simplement en musique. Je prends l'exemple du second magistrat : « les partenaires s'accordent pour lui donner un statut d'observateur ».

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Il est remplacé par une personnalité qualifiée.

M. Hugues Portelli. – Une personnalité qualifiée, qui ne sera qu'un observateur : soit. Quant au président, il a des pouvoirs d'instruction, mais ne pourra rejeter une inscription manifestement infondée. Bref, si j'ai bien compris, les partenaires décident et le Parlement entérine ?

M. Philippe Bas, président. – L'État s'est fixé un impératif de neutralité. Nous avons bien vu en revanche, le 5 juin dernier, combien son rôle et sa présence étaient fondamentaux, dans le dialogue entre les partenaires. Les événements qui se sont produits lors du déplacement du président de l'Assemblée nationale à Nouméa ont ainsi débouché sur une réunion rapide du Comité, grâce à l'initiative de l'État, proactif bien qu'impartial et neutre.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Les fichiers, depuis que la notion de corps électoral restreint a été définie, sont bien tenus. Les opérations de croisement se feront sous le contrôle de la Cnil. Les fichiers coutumiers sont entachés d'erreurs dans l'orthographe des noms : des vérifications seront nécessaires. Les électeurs devront eux-mêmes, également, s'enquérir de leur bonne inscription sur la liste, afin de faire rectifier les omissions, s'il y a lieu. Ils en auront le temps.

Les contractuels de Wallis-et-Futuna ont-ils intérêt à être titularisés ? Pas toujours. Du reste, certains ne satisfont pas tous les prérequis. Notre effort porte précisément sur ces situations. La loi Sauvadet prenait en compte le cas de ceux qui n'avaient pu être régularisés dans la cadre de la loi précédente. Nous poursuivons dans cette voie.

Les agences des cinquante pas géométriques n'ont pas réussi à achever leur mission, pour diverses raisons : parfois, parce que les terrains et bâtiments sont des indivisions ; dans d'autres cas, parce que les occupants ne sont pas solvables. Il est vrai aussi que certaines agences privilégient plutôt l'aménagement des zones, tâche jugée plus gratifiante, que la régularisation. Il faudra les recentrer sur leur première mission. Les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) ne fonctionnent pas

pareillement dans toutes les collectivités d'outre-mer, ce qui a pu renforcer les écarts de résultats, comme entre la Guadeloupe et la Martinique. Une harmonisation est souhaitable.

En Guyane, diviser en deux entités l'Épag ne nous a pas semblé le plus efficace. Nous sommes en train de réfléchir à la meilleure solution, notamment pour rentabiliser nombre de terrains appartenant à l'État.

À Mayotte, tout reste à faire en matière de foncier, à commencer par l'établissement d'un cadastre. Nous mettons en place la structure correspondante.

M. Thani Mohamed Soilihi m'interroge sur le contrôle des marges abusives des commerçants. Les associations de consommateurs sont moins organisées outre-mer qu'en métropole. Nous prévoyons des mesures d'habilitation d'agents supplémentaires pour le contrôle. Un certain nombre de structures ne fonctionnent pas au mieux à Mayotte, où le foncier est pour une bonne partie géré par le conseil général. Un conseil de prud'hommes me semble également une bonne idée.

Les indemnités de sujétion géographique suscitent des réticences dans les administrations, lorsque les agents viennent d'une autre région d'outre-mer. Je n'ai pas de solution. Il ne s'agit pas d'éloignement de la métropole...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Un enseignant de Mayotte s'éloigne tout autant, géographiquement, quand il prend un poste en Guyane ! Il lui faudrait faire un crochet par la métropole d'abord !

Mme George Pau-Langevin, ministre. – C'est ce qui se passe aussi pour les militaires et les policiers.

En Nouvelle-Calédonie, les personnalités qualifiées dans les commissions ne seront pas des magistrats en activité. En effet, certains des signataires y étaient opposés et arguaient que les difficultés proviennent précisément de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui aurait été chargée de les désigner. Mais il pourra s'agir de personnes ayant exercé une profession juridique, ou étant considérées comme sages. Les modalités de désignation sont en cours d'examen.

M. Portelli semble amer, estimant que la métropole est, en quelque sorte, dessaisie.

M. Hugues Portelli. – Pas du tout.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – À situation particulière, solution juridique originale, dans le respect des grands principes républicains. Des solutions ont même été apportées par des juristes, y compris venant de l'hexagone. Le schéma actuel est issu de l'Accord de Nouméa, je vous le rappelle. Cela n'empêche pas de réfléchir. Par exemple sur la formulation exacte de la question qui sera soumise au vote, nous avons deux ans pour trouver un consensus.

Toutes les modalités de vote seront-elles admises, demandez-vous : vous pensez sans doute aux Calédoniens qui vivent hors du territoire ?

M. Félix Desplan. – Oui.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Ce point sera défini par le Comité.

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité, oui, a des difficultés financières ; les moyens de fonctionnement ont été drastiquement réduits, tandis que l'activité demeure très importante. Nous avons dès lors proposé des conditions plus strictes pour la délivrance des aides à la continuité territoriale, afin d'éviter l'asphyxie.

Nous rencontrons certains problèmes dans l'élaboration des ordonnances. Celle-ci ne dépend pas de mon seul département ministériel, qui joue surtout le rôle d'un aiguillon. Nous faisons le maximum pour respecter les délais : sur Mayotte, sur le droit du travail, nous y sommes parvenus !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il reste tant à faire.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – La convergence des droits du travail progresse.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Et les habilitations en cours, qui vont bientôt expirer ?

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Nous nous efforçons d'activer tous les ministères, mais certains textes sont très délicats à rédiger, les sujets très complexes.

M. Félix Desplan. – Il manque une bonne coordination ?

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Il existe paraît-il un Secrétariat général du gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Et un Premier ministre.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Nous soulevons les questions mais nous n'avons pas toujours les réponses techniques sur tous les points en suspens.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 18 heures

Mercredi 10 juin 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Organisme extraparlamentaire - Désignation d'un candidat

La commission désigne Mme Jacqueline Gourault comme candidate proposée à la nomination du Président du Sénat pour siéger comme membre titulaire au sein du Comité placé auprès de la personnalité qualifiée chargée de contrôler la plate-forme nationale des interceptions judiciaires.

Renseignement - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

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

MM. Philippe Bas, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Jacques Hyest, Yves Détraigne, Jean-Pierre Sueur, Michel Boutant et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Pierre-Yves Collombat, Michel Delebarre, Mme Catherine Di Folco, MM. Christophe-André Frassa, Michel Mercier, Alain Richard et Jean-Pierre Vial sont désignés en qualité de membres suppléants.

Nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie - Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 348 -2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Notre commission des lois s'est saisie pour avis de la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, d'abord examinée en première lecture à l'Assemblée nationale. Elle se prononce après la commission des affaires sociales, compétente au fond en se fondant, par conséquent, sur le texte que cette dernière a adopté.

Cette proposition de loi traite d'un sujet difficile et sensible, qui engage des considérations médicales et juridiques, des questionnements éthiques et philosophiques, et, surtout, des souffrances humaines. Ce sujet est celui de la fin de vie, des douleurs qui l'accompagnent, de l'ultime choix laissé au patient et du rôle de la médecine au seuil de la mort. Il appelle une réflexion prudente et empreinte d'humilité face aux détresses qui s'expriment et aux incertitudes qui le traversent.

Deux principes cardinaux de la législation française sur la fin de vie encadrent ces travaux : la prohibition absolue que la mort soit donnée activement et intentionnellement ; le respect, dans ce cadre, de la volonté de la personne et de sa dignité. Rédigé à la suite de nombreux travaux préparatoires, par nos collègues députés, MM. Alain Clayes et Jean Leonetti, le texte vise à revenir sur le dispositif de la loi dite « Leonetti » du 22 avril 2005, dont la mise en œuvre, notamment pour son volet relatif aux soins palliatifs, est apparue insuffisante, et qui méritait, pour les auteurs de la proposition de loi, d'être renforcée en consacrant, au côté des devoirs du médecin, de nouveaux droits des patients.

Cette proposition de loi y apporte en deux modifications principales. En premier lieu, elle tend, dans son article 3, à consacrer le droit, pour le patient victime d'une affection grave et incurable, à recevoir une sédation profonde et continue, qui le plonge dans l'inconscience, jusqu'à sa mort, et qui est accompagnée d'un arrêt de tous les traitements médicaux.

En second lieu, elle réforme, dans son article 8, le régime juridique des directives anticipées écrites, qui doivent en principe éclairer le médecin sur le vœu de son patient dans l'éventualité où se poserait la question de la fin de sa vie, lorsque celui-ci est inconscient ou incapable d'exprimer sa volonté.

Elle précise aussi le rôle de la personne de confiance, chargée de témoigner de la volonté du patient, et l'articulation entre les différents témoignages, écrits et oraux, du choix du patient. D'autres dispositions concernent les conditions du refus de l'acharnement thérapeutique, l'amélioration de la prise en compte de la souffrance et le développement de l'offre de soins palliatifs, la réaffirmation du droit des patients à recevoir des soins palliatifs et à refuser un traitement.

Le texte consacre ainsi un droit à la sédation profonde et continue jusqu'au décès. Ce droit doit être encadré. La sédation profonde et continue place le patient, par des moyens médicamenteux, dans un état où il n'a plus conscience de sa situation. D'intensité variable, la sédation, qui constitue une des techniques de soins palliatifs, peut aller d'un endormissement léger, dont l'intéressé peut être tiré par une simple sollicitation de la voix ou du toucher, au placement en coma artificiel. Elle peut être temporaire, le patient se réveillant lorsque la dose prescrite cesse d'avoir des effets, ou continue, lorsque le patient reçoit à intervalles réguliers une dose de sédatif, destinée à maintenir son état d'endormissement. À cet égard, la sédation profonde et continue qui place le patient dans un état de coma artificiel, jusqu'à son décès, pour éviter, notamment, qu'il souffre, constitue sans doute le dernier degré de la gamme des soins palliatifs.

En prévoyant, à l'article 3, de consacrer, dans certain cas, un droit pour le patient à bénéficier d'une sédation profonde et continue jusqu'à son décès, la proposition de loi ne crée pas une nouvelle pratique médicale. D'ores et déjà, les équipes soignantes y recourent, dans un souci d'humanité, pour éviter au mourant les souffrances de sa maladie ou de son agonie. En revanche, élever cette possibilité au rang de droit garantirait au patient de pouvoir en réclamer le bénéfice contre un médecin qui le lui refuserait – cas fort peu probable au regard des exigences de la déontologie médicale – ou auprès de l'établissement hospitalier ou du service qui le soigne, ce qui est plus plausible compte tenu du retard de notre pays dans le développement des soins palliatifs. Ce droit pourra en outre fonder une action en responsabilité, pour carence, contre les structures qui n'auront pu en garantir l'exercice.

Mais selon les situations, la consécration de ce droit à la sédation change de sens. Quatre cas ont été évoqués, au cours des auditions, qui pourraient justifier le recours à la sédation profonde et continue jusqu'au décès.

Le premier est celui d'un patient en fin de vie, atteint d'une maladie grave et incurable, qui éprouverait une souffrance réfractaire à tout traitement. La gamme entière des soins palliatifs étant impuissante à soulager cette douleur, le patient pourrait demander à être plongé dans l'inconscience, pour ne plus souffrir.

Le deuxième cas est celui d'un patient lui aussi en fin de vie et atteint d'une maladie grave et incurable, mais dont les souffrances seraient suffisamment apaisées par les soins palliatifs. Pour autant, il pourrait demander à bénéficier de cette sédation, parce qu'il souhaiterait éviter de vivre son agonie et être plongé dans l'inconscience pour ne pas se voir mourir.

Le troisième cas est celui d'un patient qui, sans être en fin de vie, est atteint d'une maladie grave et incurable, et souhaite arrêter le traitement qui le maintient en vie – dialyse, traitement à l'insuline, respirateur artificiel... Ce faisant, il basculerait dans une situation de fin de vie. Il serait procédé à la sédation profonde et continue concomitamment à l'arrêt du traitement de maintien en vie.

Le quatrième cas concerne le patient hors d'état d'exprimer sa volonté, pour lequel une décision d'arrêt de traitement de maintien en vie est prise au titre du refus de l'obstination déraisonnable. La sédation serait appliquée, préventivement, parce qu'il a été constaté, dans certains cas dramatiques, que l'arrêt de l'alimentation artificielle chez un patient en état végétatif avait provoqué d'importantes souffrances.

La proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale a retenu les premier, troisième et quatrième cas de recours à la sédation profonde et continue, et écarté le second. Le texte adopté par la commission des affaires sociales du Sénat n'a retenu que le premier et le quatrième, à la condition, dans ce dernier cas, que la souffrance soit jugée réfractaire à tout autre traitement.

S'agit-il d'assurer au patient le droit de ne pas souffrir ou celui de ne pas se voir mourir, même si l'exercice de ce droit suppose de le placer en état de sédation profonde et continue jusqu'à son décès ? Telle est la question qui doit guider le choix des cas de figure à retenir. Dans ce que je vous proposerai, il ne s'est pas agi pour moi, à la différence de ce que l'on attend traditionnellement d'un rapporteur, de me faire l'avocat d'une position tranchée. Je n'ai jamais autant lu qu'en travaillant sur ce texte et j'ai constaté que la conviction que forgeait chaque audition, chaque réflexion, chaque lecture, ne paraissait étayée que jusqu'à l'audition ou la lecture suivante, qui l'effritait.

Répondre en faveur du seul droit de ne pas souffrir conduit à retenir le premier cas, celui d'une souffrance réfractaire à tout traitement, et, sans doute, le quatrième, si l'on craint que la personne hors d'état d'exprimer sa volonté ne souffre de l'arrêt de traitement. Tel est le choix opéré, à l'initiative de ses rapporteurs, par la commission des affaires sociales.

La sédation profonde et continue pour éviter une souffrance qu'aucun autre traitement ne peut apaiser est, dans les faits, pratiquée, et personne ne le conteste. Mais en consacrant un droit à la sédation profonde et continue, pour ne pas assister à sa propre mort, ne risque-t-on pas de créer symboliquement un modèle du « bien mourir », qui conduirait ensuite les professionnels à privilégier cette pratique au détriment d'une prescription adaptée de soins palliatifs ? Ceci rejoint une préoccupation énoncée par le Conseil d'État, qui juge que « la sédation profonde ne peut en aucun cas être un substitut aux soins palliatifs, une " solution de facilité " qui viendrait en quelque sorte pallier leur absence ».

De ce point de vue, lier systématiquement la sédation profonde et continue et l'arrêt de tous les traitements pose question. Dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, comme dans celle issue de ceux de la commission des affaires sociales, l'article 3 lie indissolublement cette sédation à une analgésie avec arrêt des traitements de maintien en vie.

Sans en contester la pertinence d'un point de vue médical, même si, comme le souligne le docteur Régis Aubry, président de l'Observatoire national de la fin de vie, les effets sur la fin de vie d'une sédation profonde et de l'arrêt de certains traitements sont ambivalents, il est nécessaire de s'interroger sur ce systématisme.

Outre qu'il est contradictoire de reconnaître un nouveau droit du patient tout en limitant sa liberté dans l'exercice de ce droit, soulignons qu'indépendamment de leur effet médical, certains traitements peuvent, plus que d'autres, avoir pour la personne une dimension symbolique. Il en va tout particulièrement ainsi de l'alimentation, de l'hydratation ou de la respiration : la nourriture que nous mangeons, l'eau que nous buvons, l'air que nous respirons. Ne serait-il pas paradoxal de chercher à apaiser la détresse d'une personne face à sa mort, en lui offrant la consolation symbolique d'un sommeil apaisé, tout en lui refusant la certitude qu'elle ne mourra pas de faim, de soif ou d'asphyxie, mais bien de sa maladie ?

Enfin, lier indissolublement sédation profonde et arrêt des traitements vitaux est rendre plus indistincte la frontière entre une mort causée par la maladie, et une mort causée par autre chose que cette maladie, voire par les conséquences d'un traitement médical. Or c'est cette distinction qui permet d'écarter tout risque de dérive euthanasique.

Je vous soumettrai donc un amendement visant à redonner force à la volonté du patient au seuil de sa vie.

Reste une question cruciale : la définition du moment à partir duquel il peut être recouru à la sédation profonde et continue. Celle-ci ne pourrait être mise en œuvre à la demande du patient que si son pronostic vital est engagé à court terme en raison de l'arrêt d'un traitement ou de l'évolution de sa maladie. Cette expression vise à caractériser la situation de fin de vie. Les professionnels de santé que nous avons entendus s'accordent pour fixer ce terme à quelques heures ou quelques jours. Il n'est sans doute pas possible à la loi d'être plus précise sans risquer d'exclure des situations qui mériteraient d'être qualifiées de situations de fin de vie. Toutefois, toute interprétation qui consisterait à considérer cette condition remplie, alors que le pronostic vital est certes engagé, mais à plusieurs semaines, serait dangereuse et risquerait de changer totalement la nature du droit ainsi consacré.

En effet, le dispositif proposé est justifié parce que la sédation, qui apaise les souffrances, ne donne pas la mort : le malade en fin de vie, dont l'agonie a commencé, meurt de sa maladie. Or, plus la sédation anticipera ce terme, moins il sera sûr que le malade mourra de sa maladie, puisque, si les suppléances vitales, et en particulier l'hydratation, n'ont pas été mises en place, il mourra de leur défaut.

Dans cette situation, la frontière, précédemment évoquée, entre la fin de vie causée par la maladie et celle causée par les conséquences d'un traitement serait brouillée, au risque de faire perdre toute légitimité au recours à une telle sédation. Encore une fois, je ne fais là que vous livrer mes réflexions.

J'en viens à la reformulation des dispositions relatives à l'obstination déraisonnable, qui peut entraîner une contestation de ses conséquences.

L'article L. 1110-5 du code de la santé publique autorise le médecin à cesser un traitement, au titre du refus de l'obstination déraisonnable, lorsque ce traitement est inutile, disproportionné ou qu'il n'a pour effet que le seul maintien artificiel en vie de la personne. Dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, l'article 2 du texte modifie cette disposition pour faire de cette autorisation une obligation, et limiter l'obstination déraisonnable aux traitements inutiles ou disproportionnés, estimant que le troisième cas, celui du seul maintien artificiel de la vie, se rattache à l'un ou l'autre. Le texte issu des travaux de notre commission des affaires sociales est plus protecteur puisqu'il a rétabli, sur ce point, le droit en vigueur. Notre commission des lois peut y souscrire : la rédaction de

l'Assemblée nationale est d'une portée symbolique problématique, puisqu'elle répute inutile ou disproportionné le maintien artificiel de la vie, alors que le jugement que l'on peut avoir sur un corps en apparence déserté par toute conscience est forcément subjectif et dépend des convictions de chacun. En outre, imposer au médecin, fût-ce au titre du refus de l'obstination déraisonnable, d'arrêter un traitement de maintien en vie s'accorde mal avec le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en principe, comme avec la mission qui est la sienne.

On doit également s'interroger sur le champ d'application de la procédure collégiale

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, comme celui qu'a établi notre commission des affaires sociales, généralise l'obligation faite au médecin, lorsqu'il envisage d'arrêter un traitement au titre du refus de l'obstination déraisonnable, de s'en remettre à la volonté du patient et de rendre sa décision au terme d'une procédure de consultation collégiale.

Je suggérerai pour sauvegarder mieux encore la volonté du patient, un amendement limitant ce recours à la procédure collégiale aux cas où ce dernier serait hors d'état d'exprimer lui-même sa volonté. Ce serait faire peu de cas de la volonté du patient conscient que de soumettre sa décision d'arrêter un traitement à une procédure collégiale. On peut en revanche souscrire aux précisions apportées par la commission des affaires sociales sur les caractéristiques auxquelles une telle procédure collégiale doit répondre.

Favoriser la recherche d'une meilleure prise en compte de la volonté du patient : tel a été mon deuxième souci. C'est un objectif qui est au cœur des réflexions menées ces dernières années sur le système de santé et en particulier sur la fin de vie. Ainsi, la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a permis au patient de désigner une personne de confiance, qui est consultée sur la décision à prendre au cas où la personne serait hors d'état d'exprimer sa volonté. La loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie a ensuite introduit la possibilité pour toute personne majeure d'exprimer de manière anticipée ses souhaits relatifs à sa fin de vie par des directives anticipées. Mais contrairement à ce que laisse supposer cette appellation, ces directives n'ont aucun effet contraignant pour le médecin, qui a seulement l'obligation d'en tenir compte dans ses décisions d'investigation, d'intervention ou de traitement.

Ce texte fait un choix : faire des directives anticipées une preuve absolue de la volonté du patient. Il aurait peut-être été plus pertinent de commencer par rendre les dispositions prévues par la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie pleinement applicables, et d'en tirer un véritable bilan, avant d'envisager de les réformer en profondeur. Tel n'est pas le parti qu'ont pris par les auteurs de la proposition de loi, MM. Alain Claeys et Jean Leonetti. Au-delà des mesures visant à améliorer le recours aux directives anticipées comme la mise à disposition d'un modèle de rédaction, ou leur enregistrement dans un fichier national, le texte propose une véritable réforme de leur statut juridique.

Les auteurs de la proposition de loi ont ainsi choisi de renforcer substantiellement les directives anticipées, en supprimant leur durée de validité de trois ans et en prévoyant qu'elles s'imposeraient désormais aux médecins. Pour éviter la multiplication de témoignages différents et la naissance d'éventuels conflits d'interprétation de la volonté du malade inconscient, le texte établit une hiérarchie entre les différents éléments de preuve. Les directives anticipées seraient le mode privilégié de preuve de l'expression de la volonté du

patient. Elles l'emporteraient sur tout autre témoignage. À défaut de directives anticipées, c'est le témoignage de la personne de confiance, si elle a été désignée, qui ferait foi. En dernier lieu, seraient pris en compte les éléments recueillis par la famille ou les proches.

Il faut parfaire notre recherche de la réalité de cette volonté, en dissociant, dans la réflexion, deux questions. La première concerne la validité des directives anticipées au regard des souhaits les plus récents exprimés par le patient avant de sombrer dans l'inconscience, indépendamment du contenu de ses directives. La seconde concerne l'effet contraignant des directives à l'égard du médecin, dès lors que leur contenu est adapté à la situation médicale du patient.

Faire des directives anticipées la preuve irréfragable de la volonté du malade présente un danger. Si les directives anticipées constituent certes l'élément le plus fiable pour déterminer la volonté d'un patient en état d'inconscience, j'estime cependant dangereux de leur attribuer un caractère trop absolu. Comme l'a souligné Jean-Marc Sauvé, lors de son intervention au colloque organisé par le Sénat sur la fin de vie, en janvier dernier, « lorsque le patient est dans un état d'inconscience, ses directives anticipées expriment une présomption de volonté ; elles sont une approximation, certes très forte, de ce qu'aurait été sa volonté consciente. Mais cette présomption ne saurait être irréfragable : elle doit pouvoir être écartée, lorsqu'un faisceau d'indices probants et circonstanciés démontre qu'elles ne correspondent plus à la volonté du patient ».

Je vous proposerai donc, à l'article 8, un amendement prévoyant que les directives anticipées peuvent être révoquées « par tout moyen », ce qui permettra de remettre en cause des directives qui ne correspondraient pas au dernier état de la volonté du patient inconscient, à la lumière du témoignage de la personne de confiance ou de toute autre personne. Imaginons une personne qui prend, aujourd'hui, des directives anticipées ; qui, vingt ans plus tard, est victime d'un accident et qui, alors même qu'elle a pu oublier l'existence de ces directives, dit avant d'entrer dans la salle d'opération, à sa personne de confiance : « Je veux vivre ». Il faut laisser une place à la volonté du patient, à sa dernière volonté. Avec mon amendement, seules des directives « dont la validité n'est pas contestée » auraient vocation à être mises en œuvre.

Pour améliorer, autant que faire se peut, la mise à jour des directives anticipées, je proposerai également un amendement précisant que le décret en Conseil d'État, qui fixe notamment les conditions de conservation des directives anticipées, devrait également prévoir un rappel régulier, à la personne qui a enregistré ses directives anticipées dans le registre national, de l'existence de celles-ci. Alors que l'on oblige les banquiers à fournir des informations annuelles sur l'engagement de caution, cela me semble une mesure minimale.

Il existe aussi un risque de voir la volonté du patient entravée par des conditions de mise en œuvre des directives anticipées trop restrictives. La rédaction de directives anticipées est un exercice complexe, *a fortiori* pour une personne qui n'est pas atteinte d'une affection grave. Il est donc excessivement contraignant d'imposer que, pour s'appliquer, celles-ci aient à viser précisément les circonstances de la fin de vie du patient. Une telle disposition risquerait de priver d'efficacité les directives anticipées, qui seraient écartées dans de nombreux cas, ce qui semble contraire à l'objectif poursuivi par le texte, qui entend en renforcer l'utilisation en leur conférant un caractère contraignant.

Par ailleurs, la commission des affaires sociales a prévu que le médecin, avant l'application de toutes directives anticipées, devra consulter un collège composé de l'ensemble de l'équipe soignante, de la personne de confiance ou, à défaut, des membres de

la famille ou des proches qui le souhaitent. On aurait pu estimer que lorsque les directives anticipées sont valides et qu'elles ne posent pas de difficultés particulières au regard de la situation médicale du patient, il n'est peut-être pas justifié de soumettre l'expression de cette volonté à un examen par ce collègue. Vous apprécierez.

Concernant la personne de confiance, je m'interroge sur la rédaction retenue par la commission des affaires sociales concernant la valeur du témoignage de la personne de confiance. La parole de la personne de confiance prévaudrait ainsi « sur tout autre élément permettant d'établir la volonté du patient à l'exclusion des directives anticipées », alors que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne la faisait prévaloir que sur les autres témoignages, ceux de la famille et des proches, le plus souvent. D'où mon amendement à l'article 9, qui rend, comme l'avait prévu l'Assemblée nationale, une valeur plus limitée au témoignage de la personne de confiance.

Enfin, l'article 8 de la proposition de loi permet aux personnes qui font l'objet d'une mesure de protection juridique, quelle qu'elle soit, de rédiger des directives anticipées sur autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été désigné. Il convient, à mon sens, de limiter l'application de ce dispositif aux seules personnes placées sous tutelle, sachant que dans les autres cas, comme celui de la curatelle, les personnes peuvent actuellement rédiger de directives anticipées librement. Je vous proposerai également, à l'article 9, de prévoir les mêmes conditions pour la désignation, par les personnes sous tutelle, d'une personne de confiance.

Tels sont les quelques éléments de réflexion que je vous sou mets.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie notre rapporteur, qui fait preuve, comme à l'accoutumée, d'une grande honnêteté intellectuelle et d'un sens de l'éthique marqué par le souci de rester fidèle à la diversité de nos points de vue. Il s'est agi pour vous, ainsi que vous l'avez souligné, d'éclairer le débat par des éléments de réflexion, dont vous avez traduit certains sous forme d'amendements.

M. Yves Détraigne. – Je remercie à mon tour notre rapporteur de sa position nuancée et équilibrée. Ce sujet touche de près à l'humain et il est éminemment difficile d'avoir des certitudes. Aussi je m'interroge. Ce texte va-t-il améliorer les choses ou bien au contraire, comme souvent lorsque l'on entreprend de sophistication une procédure en prévoyant tous les cas de figure, ne risque-t-il pas de compliquer les prises de décision et d'ouvrir la voie à des contentieux, au risque d'aggraver les souffrances de familles souvent déchirées, comme l'actualité récente l'a encore montré ?

M. Jean-Jacques Hyest. – À mon tour de féliciter François Pillet de sa réflexion et de l'approche juridique qui a été la sienne. Car si nous sommes saisis de ce texte, c'est bien parce qu'il touche à des questions juridiques d'importance.

Faut-il ou non légiférer ? Je ne vais pas rouvrir ici le débat, mais la loi Leonetti me paraissait équilibrée pour autant qu'elle s'accompagnait d'une vraie politique de soins palliatifs. N'est-ce pas parce que cette condition n'a pas été mise en œuvre que nous sommes amenés à légiférer de nouveau ? Si tel est le cas, cela pose, en effet, problème.

La sédation profonde est une pratique qui existe déjà, mais lier cet acte à l'arrêt de l'hydratation, de l'alimentation et de l'assistance respiratoire, c'est entrer, comme vous l'avez dit, dans tout autre chose. Sans rémission. Pour moi, vos propositions apportent des précisions

importantes. La médiatisation de l'affaire Lambert, venue après beaucoup d'autres, montre assez que plus on légifère, plus on ouvre de motifs de contentieux. Je n'en dirai pas plus sur ce que je pense, sur le fond, de ce texte, mais c'est bien parce qu'il aura sans nul doute ses effets, jusque peut-être dans les maisons de retraite, que les amendements de notre rapporteur sont bienvenus.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m'associe à ces louanges. Le sujet est plus que délicat. Si l'on fait une loi nouvelle parce que la précédente, avec sa politique de soins palliatifs, n'a pas été mise en œuvre, ce serait, en effet, fâcheux. S'il y a eu échec, faut-il l'imputer au manque de moyens ou au fait que la façon de traiter le problème ne répondait pas totalement à la question ? La sédation profonde, la cessation des traitements de maintien en vie ne sont-ils pas une façon de laisser la mort arriver plutôt que de la donner ? Car c'est bien cela qui fait le fond du débat.

Ce texte apportera des améliorations sur certains points, mais il laisse de côté un aspect du problème. Que se passera-t-il pour quelqu'un qui n'est pas en toute fin de vie mais se sait atteint d'une affection incurable et fait le choix de disparaître ? Dans d'autres pays, on lui en laisse la possibilité. Quand la seule liberté qui reste à quelqu'un est de choisir sa mort, peut-on faire quelque chose pour lui ? La réflexion aurait mérité de prendre en compte le cas d'une volonté ainsi exprimée en pleine conscience – ce qui veut dire aussi qu'elle peut à tout moment être modifiée. Or, ce texte, comme la loi Leonetti, dans le prolongement de laquelle il se situe, laisse cette question de côté.

M. Alain Anziani. – Je salue à mon tour le travail du rapporteur, plein d'intelligence et de sensibilité. Il a centré sa réflexion sur la volonté exprimée du patient. Mais il existe, et je rejoins en cela Pierre-Yves Collombat, d'autres cas. Je pense également à celui du patient qui ne peut pas exprimer sa volonté, sans doute définitivement. Or, certains choix de rédaction peuvent poser des difficultés. Je pense à l'article 2, qui prévoit que lorsque les actes de maintien en vie « apparaissent inutiles, disproportionnés ou lorsqu'ils n'ont d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie, ils peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris, conformément à la volonté du patient et à l'issue d'une procédure collégiale ». Dès lors que ce « et » est inclusif, qu'en sera-t-il du patient qui ne peut exprimer sa volonté ? Il me semble également que l'article 4 comporte une contradiction, puisque tout en visant, à l'alinéa 4, le cas du patient hors d'état d'exprimer sa volonté, il précise, à l'alinéa 6, que la sédation profonde et continue est mise en œuvre « à la demande du patient ».

M. Jacques Mézard. – Nous avons tous conscience que sur un tel sujet, toutes les opinions méritent respect. Il touche au problème le plus personnel qui puisse être, au point qu'il est éminemment difficile de lui trouver une réponse collective.

L'espérance de vie a évolué, et la question, tant sociologiquement que techniquement, ne se pose pas dans les mêmes termes qu'il y a quelques décennies. Notre groupe, où a longtemps siégé Henri Caillavet, avait déposé une proposition de loi sur la fin de vie. Personnellement, je suis satisfait de voir nous arriver ce texte, issu de la collaboration de deux députés qui ont travaillé ensemble non pour rechercher un compromis, parce que le mot, sur cette question, n'a aucun sens, mais dans la conscience que les problèmes auxquels chaque famille est un jour confrontée sont devenus, avec l'évolution des techniques médicales, encore plus douloureux. On peut avoir des idées de principe, mais lorsque l'on est confronté au réel, on peut aussi changer d'avis du tout au tout. Ce qui me semble essentiel, en l'occurrence, c'est l'expression de la volonté, sur laquelle notre rapporteur a, à juste titre, porté l'accent. Surtout quand elle change, et encore plus quand on ne peut plus l'exprimer de

manière cohérente. Ce texte fait, de ce point de vue, progresser les choses, et si ses termes restent dans un certain flou, c'est qu'il ne peut pas en être autrement.

De la loi sur le renseignement, je disais qu'elle avait l'avantage, parmi beaucoup d'inconvénients, d'entourer d'un cadre légal des pratiques qui ont déjà cours. Sans pousser au-delà la comparaison, ne soyons pas aveugles à ce qui se passe dans les Ehpad (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), dans les hôpitaux, dans les familles. Il est clair que les réponses sont tellement personnelles que nous n'arriverons jamais à une position commune, mais essayons de respecter au plus près la volonté de chacun.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Faut-il à nouveau légiférer ? La loi va-t-elle améliorer la situation ? Je rappelle, pour commencer, que l'on ne fait pas ici le procès d'une loi qui aurait été mal pensée. C'est une loi qui n'a pas été suffisamment appliquée. Les soins palliatifs ne sont pas assez développés en France. Ce n'est pas seulement une question de moyens, mais d'approche. Par une sorte de mésestime, on dédaigne la formation aux soins palliatifs, alors même que ce sont des soins qui, comme je l'ai souvent entendu, sont complémentaires du traitement avec lequel ils se mettent en place. Or les médecins généralistes n'y sont pas formés ; ils en ignorent les objectifs et les techniques. Alors que l'on crée, pour lutter contre la désertification dans nos territoires, des maisons pluridisciplinaires de santé, ne serait-il pas utile de prévoir qu'au moins un médecin au sein de ces structures y soit sensibilisé ?

La loi ne réglera pas tous les problèmes. Elle va apporter des garanties supplémentaires quant à la recherche de la volonté du malade, mais elle ne préviendra pas tous les contentieux. Imaginez quelqu'un qui, victime d'un accident de la circulation, se trouve dans le coma. S'il n'a pas donné de directives anticipées, n'a pas désigné de personne de confiance et que ses proches sont divisés, la loi ne résoudra pas le problème. Si le médecin estime qu'on en est arrivé à une situation d'acharnement thérapeutique, il pourra interrompre les soins, mais on n'échappera pas à de possibles contentieux. Aucune loi ne peut les prévenir entièrement, et celle-ci pas plus qu'une autre.

Si la loi telle que l'a voulue le législateur en 2005 avait été appliquée, et les soins palliatifs développés, il n'aurait peut-être pas été nécessaire de réfléchir à un nouveau texte.

La question des maisons de retraite a également été évoquée. Ce sont des situations que je connais bien, pour avoir été président d'un Ehpad. Quand, en pleine nuit, une personne qui se trouve dans un état quasi végétatif est prise d'un problème respiratoire, qu'il n'y a pas d'infirmière, pas de médecin qui puisse se déplacer, on l'envoie directement aux urgences. Il est sûr, dans ce cas, que son agonie sera douloureuse. Si, avec cette loi et pour peu qu'existent des directives anticipées, le médecin de l'Ehpad peut décider, en prenant la responsabilité, qu'il n'envoie pas aux urgences et traite la douleur, est-ce que ce sera plus humain ? À chacun d'en décider. En n'oubliant pas que plus personne ne meurt chez soi.

J'en viens à la grande question qu'a soulevée M. Collombat. Fallait-il aller jusqu'à l'extrême forme de l'expression de la volonté ? La question n'a pas été oubliée : cette solution a été écartée. C'est un choix. Et qui relève de la conscience de chacun.

La procédure collégiale, Monsieur Anziani, est nécessairement mise en œuvre lorsque le patient ne peut pas faire connaître sa volonté.

La mort de chacun se traite aussi, comme je l'ai entendu au cours des auditions, dans ce que l'on appelle le bien vivre ensemble. Tout le débat est là. L'agonie ne sert à rien ? Tout est dans le point d'interrogation : si vous faites de l'assertion une interrogation, vos réflexions ne seront pas terminées.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 2

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il me semble qu'il convient de respecter la volonté du patient de suspendre ou de ne pas entreprendre un traitement. Mon amendement LOIS.1 vise donc à limiter le recours à la procédure collégiale aux seuls cas où le patient est hors d'état d'exprimer sa volonté.

M. Philippe Bas, président. – Vous rendez en somme explicite ce qui restait implicite.

L'amendement LOIS.1 est adopté.

Article 3

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.2 est important ; il vise à assurer le respect de la volonté du patient. Je précise que j'ai rencontré les rapporteurs de la commission des affaires sociales pour leur soumettre l'état de mes réflexions ; il est apparu qu'un accord pourrait intervenir sur certains points, mais celui-ci est débattu. L'article 3 consacre le droit du patient en fin de vie à bénéficier d'une sédation profonde et continue jusqu'à son décès lorsqu'aucun traitement ne permet de soulager sa douleur. Il impose, en revanche, que cette sédation soit accompagnée de l'arrêt de tous les traitements de maintien en vie – alimentation, hydratation, respiration artificielle. Mais lorsque le patient est conscient, cette décision ne doit-elle pas lui revenir ? Étant entendu que cela n'influe que sur le temps : la sédation durera sans doute un peu plus, mais au moins, le patient n'aura pas le sentiment de mourir de faim, de soif ou d'étouffement. Il est difficile de s'accorder, car la technique médicale influe beaucoup, en ce domaine, sur la décision de chacun – bien que je n'ai pas rencontré beaucoup de certitude, chez les médecins, sur leurs techniques...

M. Yves Détraigne. – Votre amendement vise à insérer les mots « , sauf si le patient s'y oppose » après le mot « et ». Mais il y a deux fois le mot « et » dans cet alinéa ; il faudrait préciser.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – En effet. Je rectifie l'amendement pour préciser que c'est après les mots « analgésie et ».

M. Jean-Jacques Hyst. – Il est assez extraordinaire de considérer que l'hydratation et l'aide respiratoire sont des traitements. Il est clair que sans sédation, leur arrêt provoquera d'horribles souffrances chez le malade. Mais c'est bien pourquoi lier les deux actes me gêne beaucoup. Cela change totalement la nature du projet, et même des directives.

M. Philippe Bas, président. – Le président Hyst a, me semble-t-il, raison. Vous avez évoqué, tout à l'heure, les différentes hypothèses de recours à la sédation. Quand le malade est à l'agonie et que malgré un recours à toute l'échelle des soins palliatifs, la souffrance reste réfractaire, la sédation profonde, si elle peut avoir pour effet d'abrèger le

nombre d'heures qui restent au patient à vivre, est plus aisément justifiable que dans d'autres cas. Elle n'est au fond que l'étape ultime de l'application du droit aux soins palliatifs. Le cas dont nous discutons est plus complexe. Il faut admettre une réponse positive à plusieurs questions difficiles avant d'accepter de lier l'arrêt de l'alimentation, de l'hydratation et de la respiration artificielle et le droit à la sédation profonde. Il faut admettre, alors, qu'il s'agit de « traitements ». Ce saut a été opéré par le juge. Dès 2009, le Conseil d'État a estimé, dans son rapport, qu'il fallait englober dans la notion de « traitement » ces trois soins supplétifs. Il a confirmé cet avis par jugement, dans l'affaire Vincent Lambert. Le droit positif actuel englobe donc ces soins de suppléance vitale dans la catégorie des traitements. Le législateur pourrait retenir une réponse différente, mais à supposer qu'il admette ce point, il reste que la nature du geste médical n'est plus la même que dans le premier cas. L'ordre des facteurs peut même s'inverser : c'est parce que l'on décide d'arrêter les traitements de suppléance vitale, ce qui va entraîner la mort, mais une mort horriblement douloureuse, que l'on applique la sédation. La loi, dont on a souvent dit que sa visée était de rendre effectif le droit aux soins palliatifs, ne traite plus là de la même question que précédemment. Elle opère un saut, dont il revient ici à chacun de se demander s'il faut l'opérer.

M. Jean-Jacques Hyest. – On sait où mènent les sauts successifs...

M. Pierre-Yves Collombat. – On revient à ce que je disais tout à l'heure. Le fond du débat est bien là : peut-on accepter un acte qui entraîne la mort ? On apporte ici une réponse sans l'apporter, et selon des modalités, qui plus est, discutables. Le rapporteur nous dit que la réponse est individuelle. Pas seulement, c'est aussi un problème éminemment politique. Qu'est-il acceptable de faire quand une personne demande, en toute conscience, une assistance pour mourir ?

M. Jacques Bigot. – Je comprends mal le sens et la portée de cet amendement. Nous sommes ici dans l'hypothèse où le malade peut exprimer sa volonté. Je conçois mal qu'il puisse demander à la fois la sédation et la poursuite de soins de maintien de vie. À moins que ces soins ne soient conçus comme un simple accompagnement de la fin de vie. On veut ici aller trop loin ; la loi ne peut pas tout faire. Tout tient ici dans l'échange entre le malade et le médecin, qui apportera son conseil. Le juriste doit rester, en ce domaine, d'une humilité absolue.

M. Philippe Bas, président. – Je pense que ce que vise l'amendement, c'est à changer profondément le sens de ce qu'ont retenu l'Assemblée nationale et la commission des affaires sociales, qui ont rendu indissociable l'exercice du droit à la sédation profonde et l'arrêt des traitements de suppléance vitale – air, eau, aliments. Notre rapporteur les dissocie. Oui, il existe un droit à la sédation profonde pour vaincre la douleur, mais il n'a pas à être obligatoirement assorti d'une rupture de l'alimentation en eau, en air, en aliments. Voilà, je crois, ce que veut signifier l'amendement.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Votre analyse est parfaitement juste. Il est vrai que l'hypothèse sera peut-être extrêmement rare, mais le souci qui m'anime est de préserver à tout prix la volonté du patient. Que demande-t-il ? À ne plus souffrir. Les praticiens ne sont pas tous d'accord entre eux. Quand l'un procède à la sédation en maintenant l'hydratation, un autre lui objecte qu'il prolonge, ne fût-ce que de 24 heures, la vie que le malade veut quitter. Mais est-on sûr que l'on respecte ainsi la volonté du malade, qui se résignait peut-être à mourir de sa maladie, mais pas d'autre chose ? Dans les faits, l'hypothèse où un malade demande la sédation avec maintien des soins sera sans doute rare. Le médecin les maintiendra-t-il jusqu'au terme ultime ? Ce sera de sa responsabilité.

On ne peut pas vouloir respecter au plus près la volonté du malade, dans la limite des critères de recours à la sédation profonde que j'ai rappelés, et ne pas lui permettre d'exprimer celle-là.

M. Alain Anziani. – Ce débat apporte de nombreux éclaircissements mais aboutit à une conclusion qui me choque profondément, parce qu'elle crée deux catégories de patients. Ceux qui peuvent s'exprimer seront écoutés, mais ceux qui ne le peuvent pas seront condamnés à la souffrance, parce qu'ils n'auront pas pu dire qu'ils n'en veulent pas. Il faut aller jusqu'au bout et se poser la question que posait Jean-Jacques Hyest. Est-il vraiment nécessaire d'interrompre les traitements de suppléance vitale, et ne peut-on se contenter de recourir à une sédation profonde ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le 2° de l'article 3 répond à votre interrogation : « lorsque le patient est hors d'état d'exprimer sa volonté et sauf si ses directives anticipées s'y opposent, dans le cas où le médecin arrête un traitement de maintien en vie au titre de l'obstination déraisonnable et que la souffrance du patient est jugée réfractaire », il est procédé à une sédation profonde et continue.

Mme Jacqueline Gourault. – Mais avec arrêt des traitements.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – En cas d'obstination déraisonnable, oui. Après avis collégial.

M. André Reichardt. – Il me semble, au contraire, qu'il y a une contradiction entre votre amendement et cet alinéa. Vous voulez que le patient qui demande une sédation puisse s'opposer à l'arrêt des traitements supplétifs mais il est clair, à la lecture de cet alinéa, que le patient qui n'est plus en état d'énoncer sa volonté verra inéluctablement ces traitements interrompus.

Mme Catherine di Folco. – Je vais mettre les pieds dans le plat : je vois mal la différence entre « sédation profonde et continue associée à une analgésie et un arrêt des traitements » et euthanasie, mot que personne n'ose ici prononcer. Un médecin à qui je m'en ouvrais me disait qu'en effet, la seule différence est dans la durée. L'amendement du rapporteur me semble appréciable, parce qu'il rompt ce lien problématique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce que vous dites devrait conduire à refuser le texte dans son ensemble. Pour moi, je suis d'accord avec la logique du texte, mais mal à l'aise, monsieur le rapporteur, avec votre amendement. Quelqu'un qui demande la sédation profonde demande à mourir et il me semble que cela implique l'arrêt d'un certain nombre de traitements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce qui est contradictoire, c'est de prévoir ce qui est, en effet, une forme d'euthanasie, mais en retenant la procédure qui fera souffrir le plus. On ne veut pas aborder le problème en face : peut-on aider quelqu'un à mourir ? Moyennant quoi on préfère attendre que la mort vienne en le déshydratant, en l'asphyxiant ? Il y a tout de même des méthodes plus humaines. La proposition du rapporteur ne résout pas, en effet, le problème que soulevait Alain Anziani, mais elle vaut déjà un peu mieux.

M. Philippe Kaltenbach. – Tout est question de temps. En combien de temps vient la mort une fois la sédation profonde engagée ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – On ne peut pas le dire.

Mme Esther Benbassa. – Je suis d'accord avec ma collègue : le mot d'euthanasie nous fait peur. Nos convictions religieuses sont également en jeu. Avec la sédation profonde, on pense aussi au confort de la famille, pour laquelle une euthanasie active, qui raccourcit le temps de la mort, pourrait être traumatisante.

Il ne s'agit pas ici de rester dans la théorie et de nous gargariser de mots, mais bien de trouver des solutions pragmatiques pour que ceux qui veulent en finir ne souffrent pas ; des solutions, aussi, pour ceux qui ne peuvent pas s'exprimer – on a vu, avec l'affaire Lambert, tout ce qui pouvait être en jeu dans de telles situations. Imaginez quelqu'un qui, victime d'un accident, n'aurait pas donné de directives anticipées ni désigné une personne de confiance ; s'il n'a pas de famille, de surcroît, sera-t-il condamné à végéter indéfiniment ? Nous devons voter un texte clair, qui n'oblige pas nos concitoyens qui veulent en finir dans la dignité à aller en Suisse payer pour mourir.

M. Didier Marie. – On peut, sans être médecin, parler tout de même d'expérience. Dans la sédation profonde, le corps réagit différemment selon sa constitution. Le terme arrive très vite dans certains cas, moins vite dans d'autres. Je souscris pleinement à l'amendement du rapporteur, car je considère que c'est au médecin de décider ce que doit être l'accompagnement destiné à éviter la douleur. Je pense en particulier à l'assistance respiratoire. Dans le cas auquel je pense, il est clair qu'elle a permis à la personne concernée, qui avait voulu la sédation, de ne pas souffrir. Lier, comme le veut la commission des affaires sociales, la sédation à l'arrêt de toute assistance serait prendre le risque d'amplifier la douleur, au contraire de ce que l'on recherche. Laissons, comme le disait Mme Benbassa, un peu de pragmatisme dans tout cela : les médecins ont toute qualité pour juger des soins d'accompagnement nécessaires.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Cette dernière intervention est éclairante. Je veux ici rappeler que la sédation ne tue pas ; elle n'est pas faite pour cela, mais pour empêcher de souffrir. C'est une anesthésie. L'hypnovel, qui est le médicament utilisé dans ce cas, ne tue pas. Joël Schumacher a été placé sous sédation profonde, mais il a été maintenu en vie parce qu'il n'était pas en fin de vie. Ce qui tue c'est la fin de vie, ce n'est pas la sédation profonde. C'est aussi pourquoi il nous faut bien distinguer les cas où il y aurait « obstination déraisonnable » – ce que le langage courant désigne par acharnement thérapeutique.

Notre collègue a clairement illustré le problème. Mon amendement ne règle pas tout, mais il a le mérite de se concentrer sur la volonté du malade en fin de vie, qui est au premier chef de ne pas souffrir.

Mme Jacky Deromedi. – Le sujet nous concerne tous, quelquefois personnellement. Je voulais simplement apporter une précision. Nous devons être attentifs aux décisions qui pourraient être prises, dans le cas d'un malade sous tutelle ne pouvant s'exprimer, par le tuteur, qui n'est rémunéré, il ne faut pas l'oublier, que jusqu'à la mort de la personne dont il assure la tutelle...

M. Jacques Bigot. – Je comprends mieux le sens de l'amendement. Mais je ne suis pas sûr que la question soit ici celle de la volonté du malade. L'objectif de la loi est d'autoriser le médecin à arrêter les traitements de maintien en vie. Il suffirait de retenir une expression comme « l'arrêt, le cas échéant, des traitements ». Le malade sait qu'il va mourir, il ne veut pas souffrir, et il demande au médecin de l'accompagner. Telle est, en réalité, la situation. Ce qui importe, c'est d'éviter des contentieux qui pourraient être soulevés au motif

que si le médecin a engagé la sédation tout en maintenant les traitements, c'est que la personne aurait pu vivre. La solution de la commission des affaires sociales n'est sans doute pas satisfaisante, mais je ne suis pas sûr que la vôtre soit susceptible de prévenir de tels contentieux.

M. François Bonhomme. – Je suis pris de vertige devant les interrogations nouvelles que soulève ce débat. Le texte est-il susceptible d'engendrer de nouveaux contentieux entre les familles, telle est la question que je me pose.

M. Philippe Bas, président. – Je veux ici rappeler que le principe de respect de la vie est à la racine de toute organisation sociale. Qu'un juge soit appelé à intervenir quand une décision est complexe à prendre est heureux. C'est une régulation ultime, qui nous fait mesurer la difficulté de sa tâche. Je ne crois pas que l'on puisse adopter aucune rédaction qui l'évince de cette responsabilité ultime.

M. Jean-Jacques Hyest. – Sauf si le juge se voulait législateur...

M. François Bonhomme. – N'alimente-t-on pas ici l'idée que le législateur peut valablement intervenir dans ce domaine et trouver une réponse à une question aussi lourde ? Ne suscite-t-on pas, ce faisant, une attente sociale plus forte encore ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – J'indique à Mme Deromedi qu'en aucun cas le tuteur ne peut avoir, en cette matière, voix au chapitre.

M. André Reichardt. – Je voterai l'amendement parce qu'il permet de dissocier la sédation profonde et continue et l'arrêt des traitements de maintien en vie, mais il ne me satisfait pas pleinement parce que lorsque le patient sera hors d'état d'exprimer sa volonté, l'un et l'autre resteront liés, comme l'indique clairement le quatrième alinéa, ce que je considère inacceptable.

M. Philippe Bas, président. – Dans l'alinéa que vous visez, soit le 2^o de l'article, il s'agit d'arrêter les traitements de maintien en vie au titre de l'obstination déraisonnable. Dans le deuxième alinéa, sur lequel vient se greffer l'amendement, il s'agit d'autre chose : en l'état du texte, les traitements de maintien en vie seraient interrompus alors même qu'ils ne relèvent pas de l'obstination déraisonnable.

M. André Reichardt. – Mais le patient inconscient n'aura pas eu le choix. On va le déshydrater, lui couper l'oxygène. Ce n'est pas acceptable

L'amendement LOIS.2 rectifié est adopté.

Article 8

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.3 vise à préciser que les directives anticipées peuvent être révisées dans les conditions prévues par décret et révoquées par tout moyen, c'est à dire sans formalités particulières. Il s'agit, là encore, de privilégier la volonté du patient, qui peut changer, par exemple avant une opération.

M. Philippe Bas, président. – Vous affinez, en somme, la rédaction de la commission des affaires sociales en précisant les modalités selon lesquelles les directives sont révisables ou révocables, sans exiger un parallélisme des formes entre l'un et l'autre cas. Si la

preuve est apportée que les directives anticipées ont été révoquées par le patient, ce changement de volonté doit être respecté.

M. Alain Richard. – Sur quoi portera le décret ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il prévoira un modèle, différent selon que les directives anticipées sont prises par une personne malade ou en pleine santé, et les conditions auxquelles celles-ci peuvent être révisées.

M. Alain Richard. – Vous visez les modalités formelles de leur révision, or, le terme de « conditions » peut renvoyer à des conditions de fond. Mieux vaudrait retenir le terme de « modalités », et bien préciser, en séance, que sont visées les modalités formelles de la révision.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – C'est juste. Je rectifie l'amendement en ce sens.

M. Philippe Bas, président. – Vous souhaitez également que l'on réinterroge régulièrement l'auteur des directives anticipées ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Non pas qu'on le réinterroge, mais qu'on lui rappelle, à intervalle régulier, qu'il a déposé des directives anticipées. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

M. Yves Détraigne. – Le texte précise-t-il où doivent être déposées ces directives anticipées ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Un registre national prévu au sixième alinéa y pourvoira. Ce registre prendra vraisemblablement la forme d'un recueil informatique du type de ce qui est prévu pour les testaments.

L'amendement LOIS.3 rectifié est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.4 vise à préciser les cas dans lesquels le médecin pourra ne pas appliquer les directives anticipées rédigées par un patient. La rédaction de la commission des affaires sociales est beaucoup plus restrictive que celle que proposait l'Assemblée nationale : le médecin ne pourrait plus écarter les directives anticipées qu'au regard de la situation médicale du patient. Ce qui va jusqu'à le priver de l'examen de leur validité.

M. Jean-Pierre Sueur. – On commence par dire que les directives anticipées s'imposent au médecin, pour préciser, ensuite, que celui-ci peut ne pas les suivre s'il juge qu'elles ne conviennent pas au regard de la situation médicale. Est-il judicieux d'ajouter, comme vous le faites, le cas où existerait une « contestation sérieuse » ? Ne risque-t-on pas d'ouvrir la voie à des contentieux ? Ne serait-il pas préférable, si vous souhaitez élargir la faculté d'appréciation du médecin, de viser plus sobrement le cas où les directives sont « manifestement inappropriées » ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Cela donnerait en effet un peu plus de latitude au médecin, mais si j'ai retenu les termes de contestation sérieuse, c'est que l'hypothèse ne peut être écartée, du fait que des directives anticipées qui auraient été prises

vingt ou trente ans auparavant resteront opposables. Le médecin doit pouvoir prendre en compte les éléments qui lui laisseraient penser que ces directives ne sont plus d'actualité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends votre argument, mais il peut arriver, comme vient de le prouver l'actualité récente, qu'un membre de la famille oppose une contestation radicale à un choix. Autant je comprends que des directives ne s'appliquent pas pour une raison médicale, autant il me paraît périlleux d'admettre qu'elles puissent être suspendues parce que s'exprimerait une contestation consistant à remettre en cause le fait que la volonté du malade s'impose.

M. Philippe Bas, président. – La question est, là encore, extrêmement délicate. Il faut partir de la règle fondamentale qui veut que l'arrêt des traitements et la sédation profonde supposent un consentement libre et éclairé du patient. On mesure par là le niveau de l'information qui devra être délivrée au patient sur les actes pratiqués, liés à une situation médicale donnée, laquelle n'est pas toujours prévisible et peut évoluer.

Dans le cas où le patient est inconscient, son consentement éclairé ne peut plus être recueilli. D'où les directives anticipées, prévues par la loi de 2005. On ne saurait leur donner force opposable sans tenir compte du fait qu'elles ne pourront, par hypothèse, valoir consentement libre et éclairé pour toutes les situations qui pourront se présenter dans le parcours médical de leur signataire. C'est bien pourquoi la loi de 2005 prévoyait que ces directives devaient être prises en compte par le médecin, mais non pas qu'elles s'imposaient à lui. Nul ne saurait formuler des directives anticipées susceptibles de s'appliquer, sans aucune difficulté d'interprétation, à toute situation – même si leur auteur, au moment où il les rédige, a connaissance d'une maladie et des circonstances dans lesquelles elle pourrait se terminer.

Je comprends donc que notre rapporteur ait souhaité que ces directives anticipées, auxquelles ce texte donne une force juridique nouvelle, ne s'imposent pas sans un minimum de précautions.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Qu'elles ne soient pas irréfragables.

M. Philippe Bas, président. – D'où la prise en compte de deux cas de figure : inadaptation à la situation médicale ou contestation sérieuse de leur validité juridique. Cela indique, d'une certaine façon, que les circonstances dans lesquelles on se trouve n'entrent pas dans les prévisions des directives anticipées.

M. Jacques Bigot. – L'hypothèse d'une inadaptation à la situation médicale doit évidemment être prise en compte. En revanche, il me semble que si l'on adopte l'amendement à venir du rapporteur qui prévoit un rappel permanent à l'auteur des directives de leur existence, avec consignation au registre, les contestations ne seront plus possibles. Sinon, on entre dans le contentieux des témoignages, dont on connaît la complexité. Bien souvent, le témoignage ne consiste pas en un « il a dit que », mais en un « il aurait pensé que ».

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne sais si je comprends bien la rédaction proposée par le rapporteur, mais il me semble que ce qui est ici visé, si j'en crois le « lorsque » qui lie les deux propositions, ce sont les « contestations sérieuses » touchant à la situation médicale. Les autres seront réglées par d'autres voies. N'est-ce pas ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – En toute hypothèse, ce n'est pas parce qu'une contestation sérieuse s'élèvera que ce qui est envisagé n'aura pas lieu. Tout

dépendra aussi de l'avis collégial. Une contestation sérieuse permettra au médecin de ne pas prendre seul la décision.

M. Philippe Bas, président. – Le « lorsque » qui apparaît dans l'amendement du rapporteur, monsieur le président Hyst, n'a pas, comme le marque la virgule, valeur de subordination à la proposition précédente, mais à la proposition de tête. Le médecin n'est pas tenu de se conformer aux directives dans trois cas : soit lorsque leur validité fait l'objet d'une contestation sérieuse, soit lorsqu'elles ne sont pas adaptées à la situation médicale, soit en cas d'urgence vitale pendant le temps nécessaire à une évaluation complète de la situation médicale.

M. Jean-Jacques Hyst. – Ce n'est franchement pas clair à la lecture de l'amendement.

M. François Grosdidier. – Une virgule peut vite s'égarer. Peut-être serait-il prudent de la remplacer par un « ou ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne voterai pas cet amendement. Le mieux est l'ennemi du bien. Ajouter la circonstance d'une « contestation sérieuse » ouvre aux conjectures et aux contentieux.

M. Philippe Bas, président. – Il est bien écrit que le médecin « n'est pas tenu » de se conformer aux directives anticipées. Cela ne veut pas dire qu'il ne s'y conformera pas.

Envisageons la situation où une famille se déchire au chevet de l'un des siens à l'agonie et où émerge une contestation sérieuse. Quel médecin ira se précipiter pour procéder à l'arrêt des traitements ? Il le fera s'il estime qu'il y a obstination déraisonnable, en assumant, comme il le fait déjà, sa responsabilité. Que la contestation sérieuse puisse être considérée comme une indication pour le médecin, susceptible de le délivrer de l'obligation qui lui est faite, me paraît acceptable.

M. Didier Marie. – Si par contestation sérieuse, on entend une discussion familiale au chevet du malade en fin de vie, je ne puis suivre. Il faut que la contestation soit solidement étayée.

De même, il serait bon de préciser ce qui relève de l'appréciation médicale. Il ne faudrait pas que cela permette à un médecin de ne pas respecter, en vertu de ses convictions, les attentes du patient. Quelles garanties peuvent être apportées pour s'assurer que l'avis médical est bien étayé ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il faut s'en référer à la rédaction des directives anticipées. Autant celles qui seront rédigées sur la base du formulaire prévu par décret seront très informatives, autant celles de quelques lignes que l'on retrouvera dans un tiroir de table de nuit pourront prêter à interprétation. C'est bien pourquoi il faut permettre au médecin de recourir à l'assistance de la collégialité.

L'amendement LOIS.4 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.5 vise à préciser les modalités de mise en œuvre de la procédure collégiale utilisée pour apprécier la possibilité d'appliquer ou non les directives anticipées. Il me semble nécessaire d'affirmer clairement que le collège, composé de l'équipe soignante, de la personne de confiance ou à

défaut des membres de la famille ou des proches, ne donnera qu'un simple avis. Il vise également à préciser qu'en cas de contestation sérieuse concernant la validité des directives anticipées au regard du dernier état connu de la volonté du patient, le médecin ne sera pas seul pour apprécier les différents éléments en présence. De même que pour l'appréciation du caractère adapté de ces directives à la situation médicale du patient, il soumettra cette question à l'avis du collège avant de prendre sa décision.

L'amendement LOIS.5 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Dès lors que des directives anticipées peuvent être opposables quel qu'ait été le moment de leur rédaction, remontât-il à vingt ou trente ans, il me semble indispensable de prendre la précaution, minime, d'en rappeler régulièrement l'existence à leur auteur. Tel est le sens de mon amendement LOIS.6

M. Jean-Jacques Hyest. – Je n'ai pas d'objection mais je m'interroge, en revanche, sur le septième alinéa de l'article 8 : « Le médecin traitant informe ses patients de la possibilité et des conditions de rédaction de directives anticipées. » Il est vrai que cela se pratique pour le don d'organes, mais le cas est tout différent. Personnellement, si mon médecin traitant me dit que ce serait une bonne chose que je donne des directives anticipées, je me dirai que je suis fichu. Il faut supprimer cette proposition, ne serait-ce parce qu'elle n'a rien à faire dans la loi, car elle n'emporte aucune conséquence juridique.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Elle était dans le texte initial.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce n'est pas une raison pour la conserver.

M. Alain Richard. – C'est une interpellation unique dans la vie de chaque personne que ce sujet. Le premier péril, quand arrive la fin de vie, c'est que la personne n'ait pas anticipé son choix. Alors que la loi, en prévoyant que les directives anticipées seront opposables, opère un vrai changement, il me paraît normal qu'elle prévoie les conditions dans lesquelles les personnes sont appelées à prendre ces directives anticipées. Et qui d'autre que le médecin de famille pourrait faire ce rappel ? D'autant que ce sont des médecins qui prendront, *in fine*, la décision.

M. Philippe Bas, président. – Il y a plusieurs cas de figure. Dans le cas où le médecin pose un diagnostic engageant le pronostic vital, il peut ne pas juger opportun d'engager son patient à rédiger des directives anticipées. D'autant que le code de déontologie, s'il fait obligation au médecin de dire la vérité au malade en prévoit aussi les limites, pour tenir compte de ce que le malade peut supporter. Lui imposer d'évoquer ces directives anticipées devant tout malade serait contraire au caractère tempéré de cette obligation déontologique. On pourrait aussi imaginer qu'il ait à faire connaître cette procédure par voie d'affiche, comme pour les tarifs, mais je crains fort qu'une telle obligation ne soit rarement suivie d'effets... Pour moi, le cabinet médical n'est pas forcément le lieu le mieux approprié pour faire connaître cette procédure.

M. Yves Détraigne. – Si on charge le médecin de délivrer cette information, cela peut en effet donner au patient le sentiment qu'il est fichu, même si c'est faux.

Mme Catherine Tasca. – Je rejoins les réserves exprimées par le président Hyest. On ne respecte pas, au bout du compte, la responsabilité du patient. L'attitude face à la fin de vie est une question éminemment personnelle. Plus on encadrera les choses par la loi, plus on

déniera au patient son autonomie. Or, le sens de la réforme en cours est bien, dans le prolongement de la loi Leonetti, de reconnaître au patient sa volonté, sa responsabilité dans la décision. Demander au médecin d'encadrer à ce point son patient me semble contraire à cet esprit. J'ajoute que beaucoup de gens ne rédigeront pas de directives anticipées. Laissons à chacun son libre arbitre.

M. François Grosdidier. – On mesure là toute la difficulté de l'anticipation. On peut anticiper sa décision en matière de don d'organes mais dans le cas de la fin de vie, il y a une balance entre l'état de souffrance et l'envie de vivre. Or, comment préjuger de sa souffrance future ?

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle à l'amendement, qui porte sur le sixième alinéa et a trait au rappel de l'existence de ses directives anticipées à leur auteur.

M. Alain Richard. – Cela aura un coût. Il est bon de le préciser.

M. Philippe Bas, président. – Il peut être fait usage du mail. Le décret trouvera la bonne formule.

L'amendement LOIS.6 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Souscrivez-vous, monsieur le rapporteur, aux observations du président Hyst sur le septième alinéa, et souhaitez-vous déposer un amendement de suppression ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La mention est sans doute mal placée et sa formulation, qui crée une obligation pour le médecin, pourrait être revue, mais il ne me semble pas opportun de la supprimer purement et simplement. Les directives anticipées devront comporter des précisions très techniques, qui ne rendent pas inutile l'intervention du médecin. Dans 90 % des cas, on demande à ceux qui accompagnent quelqu'un qui entre dans un Ehpad s'il a donné des directives anticipées et désigné une personne de confiance. Qui mieux que le médecin personnel peut y aider quand ce n'a pas été fait ?

M. Philippe Bas, président. – Peut-être le président Hyst pourra prendre une initiative, s'il le souhaite.

M. Jacques Bigot. – Alors que l'on s'efforce, dans ce texte, de faire en sorte que tout le poids de la responsabilité ne pèse pas sur le seul médecin, avec cette mention, on renforce légalement son obligation. Je rejoins le président Hyst. Les médecins, si on leur demande leur aide, l'apporteront naturellement, et c'est plutôt à l'ordre des médecins qu'à la loi de les inciter à le faire.

Si l'on crée une obligation légale, où s'arrêtera-t-on ? On peut penser que sont concernées les personnes très âgées, celles qui sont atteintes d'une maladie incurable, mais *quid* de celles, par exemple, qui conduisent une moto, et risquent l'accident ? Va-t-on obliger les assureurs à inscrire sur leurs contrats qu'il est souhaitable au souscripteur de prendre des directives anticipées ? Je serais assez partisan d'un amendement de suppression.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être le président Hyst et notre rapporteur peuvent-ils se rapprocher, pour trouver une rédaction appropriée. L'avis médical est important dans les directives anticipées.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.7 limite l'application du régime spécial d'autorisation prévu à l'article 8 aux seules personnes placées sous tutelle. Je m'en suis expliqué tout à l'heure.

L'amendement LOIS.7 est adopté.

Article 9

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le témoignage de la personne de confiance doit prévaloir sur tout autre témoignage, mais pas sur tout autre élément comme une lettre ou un message enregistré. Mon amendement LOIS.8 revient à cette version, qui était celle de l'Assemblée nationale.

L'amendement LOIS.8 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement LOIS.9 a le même objet que l'amendement LOIS.7, pour la désignation, cette fois, de la personne de confiance.

L'amendement LOIS.9 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Merci à notre rapporteur pour la finesse de ses analyses.

Lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Philippe Kaltenbach et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 378 (2014-2015), présentée par M. Yannick Vaugrenard et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent le rapport sur la proposition de loi relative à la lutte contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Le nombre de Français en dessous du seuil de pauvreté va croissant. D'après l'Insee, il est de 4,9 millions – ou de 8,5 millions, selon que le critère retenu est de 50 % ou 60 % du revenu médian. Au premier trimestre 2015, 10 % de la population active était au chômage. Enfin, la presse a révélé hier que 20 % des enfants en France, soit 3 millions, vivent en dessous du seuil de pauvreté.

La notion de précarité recouvre cependant de nombreux aspects et sa traduction en droit est donc complexe. Or, pour protéger les personnes précaires de la discrimination, ce qui est l'objet de la proposition de loi de Yannick Vaugrenard et du groupe socialiste, une définition juridique claire de la précarité est indispensable.

Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité peuvent faire l'objet de perceptions négatives, voire d'un traitement différent. C'est d'autant plus inacceptable que la France a inscrit l'égalité sur le fronton de ses bâtiments publics et dans sa devise républicaine. Pour reprendre l'expression d'Alexis de Tocqueville, il y a en France une « passion pour l'égalité ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Une passion contrariée !

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Dans le domaine juridique, une discrimination est une distinction fondée sur des raisons ou des critères spécialement prohibés par la loi. En l'espèce, bien qu'elle ait fait l'objet de nombreux rapports et tentatives de définition, la notion de précarité reste mal cernée juridiquement.

Dans son rapport remis en 1987 au Conseil économique et social, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, le père Joseph Wresinski en proposait une définition. « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. » Définition très longue et difficilement transposable dans le droit...

La précarité est pourtant un vecteur très fort de stigmatisation, au point que l'on utilise, dans le langage courant, l'expression de « racisme anti-pauvre ». Selon une enquête de l'association ATD Quart Monde, 97 % des Français nourrissent au moins un préjugé à l'égard des plus pauvres, 63 % jugent les minima sociaux dissuasifs pour la recherche de travail, 51 % pensent que les pauvres ont des enfants parce que les allocations augmentent leur pouvoir d'achat, 32 % sont d'avis que les pauvres fraudent plus que les autres. Pour ATD Quart Monde comme pour le Secours catholique ou le Secours populaire, ces préjugés infondés sont source de discrimination.

En 1993, la Commission nationale consultative des droits de l'homme soulignait que « certaines personnes sont victimes d'une discrimination caractérisée quand tout à la fois la responsabilité de leur situation leur est imputée, leur passé de misère et d'exclusion leur est reproché, leur parole est discréditée, leurs entreprises ou leurs comportements sont dénigrés », ajoutant que « cette discrimination sociale et politique engendre chez ceux qui la subissent des sentiments de honte, de culpabilité et de souffrance ». Enfin, notait la commission, « elle cultive chez ceux qui la reproduisent, même de façon passive, une banalisation du mépris ou de l'indifférence à l'encontre des plus pauvres ».

Le rapport rappelle les fondements juridiques de la lutte contre la discrimination : la Déclaration des droits de l'homme et l'article 1^{er} de la Constitution, aux termes duquel la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». En 1994, le Conseil constitutionnel a reconnu comme principe à valeur constitutionnelle la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation. Au niveau international, ces fondements ont été posés dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1965, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1996 et l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit toute forme de discrimination. La France a mis en place ses propres systèmes de lutte contre les discriminations. En 1939, le décret-loi Marchandeaum a introduit dans la loi sur la presse de 1881 les infractions d'injure et de diffamation liées à l'origine, à la race et à la religion.

L'article L. 225-1 du code pénal retient dix-neuf motifs de discrimination, dont la race, le sexe, l'âge, le handicap, les mœurs, le lieu de résidence... Progressivement, la notion

de discrimination est entrée dans les autres branches du droit : le code du travail, qui retient dix-neuf critères, le code civil.

Il existe différentes voies de lutte contre les discriminations. La voie pénale n'est pas la plus aisée, car l'établissement de la preuve est difficile. Au total, on ne relève qu'une vingtaine de condamnations par an, principalement sur le critère de l'origine ethnique ou raciale.

La proposition de loi très largement poussée par les associations vise, en introduisant un vingt-et-unième critère, à reconnaître symboliquement cette forme de discrimination et à la faire reculer. Certains contestent la vocation d'affichage et de communication du droit pénal. Cependant, on sait bien que la pauvreté engendre un non-recours au droit. Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), rencontrant des difficultés pour obtenir des rendez-vous médicaux, ont tendance à renoncer à faire valoir ce statut.

Il s'agit donc également de faire passer un message pour faire évoluer les mentalités, dissuader les attitudes discriminatoires et promouvoir la solidarité. Enfin, l'objectif est de renforcer les actions de sensibilisation pour lutter contre la pauvreté.

Au-delà de nos différences politiques, nous constatons tous une augmentation des discriminations fondées sur la pauvreté. Cependant, la notion de précarité sociale utilisée dans la proposition de loi ne convient pas et son manque de précision pourrait donner prise à des contestations devant le Conseil constitutionnel.

Mon travail a consisté à proposer une définition plus précise et opérante. La première solution consisterait à choisir une définition issue du droit international. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme se réfèrent à l'origine sociale et la fortune – terme quelque peu daté et dépourvu de portée juridique. La Cour européenne des droits de l'homme l'a invoqué dans un arrêt de 1999 qui portait sur un conflit relatif aux droits de chasse opposant gros et petits propriétaires terriens : c'est dire que le terme est peu adapté en l'espèce... De même, la notion d'origine sociale est trop étroite et semble impliquer que l'ascenseur social ne fonctionne plus. La notion de condition sociale est utilisée en Espagne et au Québec mais elle ne nous convient pas non plus. Le Québec reconnaît même un statut d'assisté social. En France, ce concept heurterait la notion de solidarité nationale et pourrait renforcer la stigmatisation.

Autre option : utiliser des critères précis, à partir du seuil de pauvreté ou des minima sociaux, mais ils introduiraient une forme de couperet. C'est pourquoi je propose de remplacer la notion de précarité sociale par celle de « vulnérabilité résultant de la situation économique ». La vulnérabilité à raison de la situation sociale ou économique est prise en compte dans le code pénal comme condition préalable à l'infraction ou comme circonstance aggravante.

Ainsi, la loi du 22 juillet 1992 a introduit deux incriminations tendant à protéger les personnes en situation de dépendance, en particulier économique, qui sont soumises à des conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité de la personne. La loi de 2012 contre le harcèlement sexuel retient « la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale » comme un facteur aggravant.

Pour toutes ces raisons, je propose de remplacer dans le texte « précarité sociale » par « vulnérabilité résultant de la situation économique ». Je présenterai d'autres amendements destinés à parer au risque de censure du texte par le Conseil constitutionnel et à lutter de manière plus opérationnelle contre les cas les plus flagrants de discrimination à l'encontre des pauvres ou des exclus.

La proposition de loi, que j'ai cosignée, doit contribuer à la lutte contre la stigmatisation et encourager les personnes en situation de précarité et d'exclusion à faire valoir leurs droits. Le ministère des affaires sociales et de la santé a déjà agi dans ce sens en créant un « Rendez-vous des droits ». Nous voulons changer le regard sur l'assistance et la protection sociale, faire en sorte que les exclus retrouvent leur dignité et puissent se réinsérer dans la société.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie pour les précisions apportées dans le rapport. Je salue également le travail extrêmement fouillé réalisé par M. Vaugrenard dans son rapport d'information. Dans sa décision du 4 mai 2012, le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines exige une définition des crimes et délits en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire. Notre groupe votera la proposition de loi, signée par sept des membres de la commission des lois. Il faut cependant parer à tout effet *boomerang* qui ferait reculer la cause de la lutte contre les discriminations. C'est la raison d'être de ces amendements. La question doit être traitée avec tout le sérieux requis.

M. Philippe Bas, président. – C'est en effet une question sérieuse.

M. Yves Détraigne. – Cette proposition de loi revêt une forte valeur symbolique. A-t-elle été assortie d'une étude d'impact évaluant les conséquences de l'introduction de ce nouveau type de discrimination ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ce qui pose problème dans les discriminations, c'est la révélation de leur manifestation. Quand bien même il y aurait peu de condamnations, nous pouvons avancer sur le sujet, même symboliquement. L'Unicef a présenté hier un rapport sur la pauvreté des enfants, particulièrement révoltante. Nous ne pouvons pas l'éradiquer ; ce genre de proposition de loi n'en reste pas moins un progrès.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – On protégera les personnes en inscrivant dans le code pénal que c'est un délit de les discriminer au prétexte qu'elles sont en difficulté sociale. Dernièrement, lors d'une visite organisée par ATD Quart Monde au Musée d'Orsay, une famille en a été chassée, au motif de mauvaises odeurs. Autre exemple, certains propriétaires bailleurs refusent de prendre en compte les revenus issus des minima sociaux. Les familles en difficultés sont de plus en plus rejetées par la société. Il est nécessaire de légiférer.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – La précarité sociale est un concept trop vague, tout le monde en convient. Pour éviter la censure du Conseil constitutionnel, je vous propose de retenir la notion de vulnérabilité, qui a été validée par le ministère de la justice dans d'autres textes. On parlait autrefois de nécessiteux...

M. Philippe Bas, président. – ...ou d'indigents.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – C'est encore plus stigmatisant. La définition que nous proposons dans l'amendement n° COM-1 est plus solide.

M. René Vandierendonck. – Très bien.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais « précarité sociale » est plus précis que « vulnérabilité ».

M. François Grosdidier. – Je dirais presque l'inverse. À trop rebaptiser les concepts, on s'y perd. Une situation précaire est d'abord instable, hélas les gens se stabilisent parfois dans la pauvreté, de génération en génération.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 prévoit d'introduire dans le code du travail des mesures d'action positive en faveur des personnes que leur situation économique rend vulnérables. Des mesures similaires existent en faveur des personnes handicapées ou les habitants de certaines zones géographiques.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – La loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse ne retient que six des vingt critères de discrimination enregistrés par la loi. Cette loi vise essentiellement à lutter contre le racisme et l'antisémitisme. Évitions de l'affaiblir en agglomérant les catégories. Entre le code pénal, le code du travail et la loi de 2008, nous disposons de supports juridiques suffisants. Tel est le sens de l'amendement n° COM-2 qui supprime l'introduction de ce critère dans la loi du 29 juillet 1881.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Il serait plus justifié d'insérer le critère lié à la situation économique au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, plutôt qu'au premier. Il figurerait ainsi dans la liste recensant l'ensemble des critères de discriminations prohibés par le code pénal. L'amendement n° COM-4 donne plus de souplesse au dispositif.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 clarifie l'intitulé de la proposition de loi : « proposition de loi visant à lutter contre la discrimination en raison de la situation économique » me semble plus parlant.

M. Philippe Bas, président. – N'est-ce pas un peu court ? Il faudrait préciser qu'il s'agit de « la situation économique des plus discriminés ».

M. René Vandierendonck. – La formulation n'est sans doute pas formidable, mais elle est juridiquement valable !

M. François Grosdidier. – La connotation sociale est plus large que la connotation économique, qui est objective. On ne pourra pas reprocher à un propriétaire de ne pas louer son bien pour des raisons économiques.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Soit. Nous pourrions nous en tenir, pour l'intitulé uniquement, à la version initiale : « contre la précarité sociale ».

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est préférable, à moins d'inclure dans le titre tout ce qui figure dans les amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – N'y a-t-il pas un paradoxe à supprimer la « précarité sociale » dans le texte mais la conserver dans le titre ? Serait-ce l'effet d'une illumination soudaine ?

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est l'effet d'affichage qui prévaut.

M. Alain Richard. – Cette proposition de loi est issue d'un travail collectif de notre assemblée. La « précarité sociale » ne convient pas pour définir un délit de discrimination, mais le titre fait la transition entre les textes existants et les nouveaux articles, qui seront insérés – sans ce titre – dans le code pénal.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes sur le point d'ajouter un vingt-et-unième critère de discrimination dans la loi. Notre commission remplit-elle son office en poursuivant dans cette approche énumérative ? N'aurions-nous pas intérêt à lancer une réflexion plus synthétique ?

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. KALTENBACH, rapporteur	3	Définition d'un critère fondé sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique	Adopté
M. KALTENBACH, rapporteur	2	Suppression de l'introduction dans la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse	Adopté
M. KALTENBACH, rapporteur	1	Possibilité de mesures de discrimination positive dans le code du travail	Adopté
M. KALTENBACH, rapporteur	4	Suppression de l'introduction d'un nouveau critère concernant les discriminations en matière de protection sociale	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé de la proposition de loi			
M. KALTENBACH, rapporteur	5	Clarification du titre de la proposition de loi	Retiré

Supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} juillet 2014 - Examen du rapport et du texte de la commission

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 776 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} juillet 2014.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – C'est par une décision assez laconique datée du 1^{er} juillet 2014 que le Conseil constitutionnel a validé l'étude d'impact sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, alors que la conférence des présidents du Sénat l'avait jugée trop peu fournie pour que le texte soit inscrit à l'ordre du jour. Réduite à sa plus simple expression, cette prétendue étude ne disait rien de l'impact qu'une modification de la carte des régions pourrait avoir sur les collectivités territoriales ou sur l'emploi public. Le Conseil constitutionnel a pourtant estimé devoir la juger suffisante au regard des seuls objectifs poursuivis par le Gouvernement, qui ne jugeait pas devoir considérer les effets sur l'emploi public, par exemple.

Cette proposition de loi organique présentée par des sénateurs du groupe RDSE est l'occasion de revisiter la définition des études d'impact, prévues dans la loi organique de 2009 relative à l'application de l'article 39 de la Constitution. Si ces documents se cantonnent aux aspects juridiques, droit européen ou législation française en vigueur, le Gouvernement estimant ne pas avoir à mentionner les effets économiques, sociaux, environnementaux, alors révisons en ce sens la loi organique ! Tel est l'objet de cette proposition de loi organique.

Elle pointe le rôle essentiel du Conseil constitutionnel, qui ne s'est prononcé qu'une seule fois et de manière extrêmement laconique sur la base de l'article 39, et qui a donné tort à la conférence des présidents. Lors des auditions, le Secrétaire général du Gouvernement – qui était encore Secrétaire général du Conseil constitutionnel il y a quelques semaines ! – a reconnu que cette instance ne s'appesantissait guère sur l'examen des études d'impact, faute de temps. M. Bernard Pêcheur, président de sections au Conseil d'État, institution à l'origine du rapport de 1996, a également admis que le Gouvernement n'exerçait pas forcément ses obligations de manière très précise, malgré les demandes du Conseil d'État. Compte tenu de ces pratiques, la proposition de loi organique semble bienvenue.

M. Sueur était brillamment intervenu lors de l'examen de la loi organique de 2009, pour dire que les effets sociaux et financiers d'un texte sont au cœur du débat parlementaire et qu'il ne revient pas au Gouvernement de les énoncer *a priori*.

Je vous proposerai de compléter la proposition de loi organique. Ainsi que l'a reconnu le président de la République lui-même, il serait ainsi utile que les avis du Conseil d'État soient rendus publics : prévoyons qu'ils seront annexés aux textes présentés. Et portons à un mois le délai de dix jours accordé à la conférence des présidents pour se prononcer sur les études d'impact. Les amendements que le Gouvernement dépose en cours de procédure législative et qui modifient profondément le texte en discussion devraient, eux aussi, faire l'objet d'une étude d'impact afin que les assemblées bénéficient de la réflexion complète du Gouvernement. Enfin, la procédure accélérée gagnerait à être justifiée dans les détails lorsqu'elle est engagée au dépôt du texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – À titre personnel, je continue de défendre la même position qu'il y a quelques années ; je suis contre les études d'impact. L'impact de la loi fait partie intégrante de la discussion politique, un discours d'experts ne saurait venir surplomber le débat et s'imposer comme la vérité. Lors de la discussion d'un projet de loi sur les OGM, il y a fort à parier que le premier intervenant dénoncera l'étude d'impact comme fallacieuse, tandis que le suivant la réhabilitera, etc. Il est important que le Parlement dispose de moyens d'expertise au même titre que le Gouvernement. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (Opecst) en est un. En lisant les études d'impact, je souffre parfois pour les fonctionnaires qui ont dû rédiger cette prose assommante. Comme *artefact*, toute étude d'impact est nécessairement insuffisante. La bien-pensance veut qu'on reconnaisse leur utilité. M. Renaud Denoix de Saint Marc nous a même conviés au Conseil d'État pour célébrer les études d'impact, cette grande nouveauté qui allait résoudre tous les problèmes. Personnellement, j'aurais volontiers souscrit à une proposition de loi constitutionnelle pour les supprimer.

Ce que nous propose M. Mézard, c'est de maintenir les études d'impact en les vidant de leur substance. Habile, M. Portelli fait d'intéressantes suggestions qui modifient l'objet du texte. Ce sont de très bonnes mesures que d'annexer les avis du Conseil d'État ou d'obliger le Gouvernement à motiver la procédure accélérée, mais je souhaite beaucoup de courage à notre rapporteur pour les faire prospérer. Une étude d'impact à chaque fois que le Gouvernement déposera un amendement : comment pourrait-on fonctionner ainsi ? Cela provoquera la paralysie et pour de mauvaises raisons. Ce qui compte, c'est le débat parlementaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je félicite le rapporteur pour cet exposé synthétique. M. Sueur réussit le tour de force d'être contre la proposition de loi organique tout en se prononçant pour la suppression des études d'impact. Nous connaissons son habileté. Un certain nombre d'angelots viennent surcharger l'église constitutionnelle. S'ils ne servent à rien, mieux vaut les supprimer. Les études d'impact qu'on nous présente n'ont aucune espèce d'intérêt. La dernière en date, qui est l'origine de la proposition de loi organique, était scandaleusement vide. La plupart d'entre elles se résument à justifier les réformes et à décrire leurs conséquences. Rien d'autre. On nous explique la réforme territoriale sans nous montrer en quoi elle contribuera à produire les 20 milliards d'économies annoncées initialement – et qui ont disparu depuis... Enfin, concernant les avis du Conseil d'État ou la motivation de la procédure accélérée, je crois qu'il faut effectivement mettre à profit ce texte pour porter de telles demandes.

M. François Grosdidier. – Nous regrettons tous l'excessif enrichissement législatif. Nous ne mesurons pas toujours l'impact des dispositions législatives que nous adoptons. Le Parlement gagnerait à être davantage éclairé sur les conséquences de ses décisions, dans tous les domaines qui en sont affectés par ricochet. C'était la grande idée du président Chirac que d'introduire des études d'impact avant toute nouvelle loi. La logique dans laquelle s'inscrit cette proposition de loi organique est pour le moins surprenante : elle supprime l'obligation au prétexte que le Gouvernement ne la respecte pas et que le Conseil constitutionnel rechigne à le rappeler à l'ordre ! Ne devrait-on pas plutôt renforcer cette obligation ?

Toute expertise est sujette à caution. Néanmoins, c'est grâce à elle que l'on recueille les données objectives qui éclaireront le débat idéologique. Depuis vingt ans que je siége au Parlement, je constate l'inégalité qui règne entre l'exécutif et les assemblées en matière d'expertise. Il nous faudrait des moyens colossaux pour combler notre retard. D'où l'importance d'exiger que l'exécutif nous fournisse des études d'impact approfondies dans les domaines économique, sanitaire ou social. Je voterai pour la proposition de loi organique si elle est complétée par les amendements du rapporteur.

M. Yves Détraigne. – Il n'y a pas lieu de s'étonner que les études d'impact ne soient pas ce qu'on attend d'elles. Elles sont au service du projet de loi que le Gouvernement veut faire passer. Il y a peu de chance pour qu'elles mettent en avant les arguments adverses...

M. Jean-Pierre Sueur. – Elles sont forcément partisans.

M. Yves Détraigne. – Avons-nous, parlementaires, la capacité de réaliser des études d'impact suffisamment approfondies pour être parfaitement informés ? Je n'en suis pas certain. Même imparfaites, celles de l'exécutif contribuent néanmoins à nous informer.

M. Philippe Kaltenbach. – Le groupe socialiste votera contre cette proposition de loi organique, réponse absurde à une décision jugée absurde du Conseil constitutionnel. Le rapporteur saisit l'occasion pour reprendre des demandes légitimes, notamment sur les avis rendus par le Conseil d'État. C'est positif. Les amendements gouvernementaux visés par son amendement renvoient sans doute à ceux déposés sur le Grand Paris. Il est néanmoins difficile de demander une étude d'impact pour chaque amendement déposé ! Depuis quatre ans que je suis parlementaire, j'ai pu constater que, tout orientées soient-elles, les études d'impact étaient une mine d'informations. Elles offrent en creux des arguments pour contester ceux des gouvernements. Je suis favorable à leur maintien, avec l'obligation de les rendre les plus complètes possible. Nous pourrions souhaiter que le Parlement dispose de moyens d'expertise indépendants, à l'exemple de ce qui se fait au Congrès américain : on ne fonctionne pas ainsi en France. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pour être utile, l'étude d'impact doit avoir un contenu. Il ne serait pas plus mal qu'elle soit objective, mais nous savons faire la part du feu. Ce n'est manifestement pas le cas, le *summum* ayant été atteint avec la réforme territoriale. Or qui peut peser sur le Gouvernement, hormis le Conseil constitutionnel ? Si le juge constitutionnel accepte l'inacceptable, nous sommes voués aux faux-semblants.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – La proposition de loi organique ne supprime qu'une partie de l'étude d'impact. Elle conserve l'évaluation du projet de loi au regard du droit européen et de la législation en vigueur, ainsi que les modalités d'application dans le

temps et pour l'outre-mer. L'avis du Conseil d'État évalue les projets de loi. De plus, on conserve la rubrique sur les suites données à l'avis du Conseil économique, social et environnemental.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Articles additionnels avant l'article unique

Les amendements n^{os} COM-1 et COM-4 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article unique

L'amendement n^o COM-2 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – L'amendement n^o COM-3 prévoit que les amendements du Gouvernement apportant une modification substantielle au texte sont déposés avant l'ouverture du débat en séance publique et font l'objet d'une étude d'impact préalable.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'émet le vœu que M. Portelli devienne membre du Gouvernement dans un avenir proche. J'examinerai avec intérêt depuis les bancs du Sénat la manière dont il appliquera son propre amendement.

M. François Grosdidier. – Je préférerais qu'il soit au Conseil constitutionnel pour faire respecter les lois.

L'amendement n^o COM-3 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi organique

L'amendement n^o COM-5 est adopté.

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

La réunion est levée à 12 h 45

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N ^o	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article unique			
M. PORTELLI, rapporteur	1	Motivation par le Gouvernement de l'engagement de la procédure accélérée sur un projet de loi	Adopté
M. PORTELLI, rapporteur	4	Transmission de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article unique			
M. PORTELLI, rapporteur	2	Allongement du délai laissé à la conférence des présidents pour contester la conformité des conditions de présentation du projet de loi	Adopté
M. PORTELLI, rapporteur	3	Obligation de dépôt d'une étude d'impact avec les amendements substantiels du Gouvernement et délai limite de dépôt de ces amendements à l'ouverture de la séance publique	Adopté
Intitulé de la proposition de loi organique			
M. PORTELLI, rapporteur	5	Coordination	Adopté

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 10 juin 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

La réunion est ouverte à 12 h 50

Commission mixte paritaire sur la facilitation de l'inscription sur les listes électorales

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales s'est réunie au Sénat le mercredi 10 juin 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, président, M. Jean-Jacques Urvoas, vice-président, M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, Mme Elisabeth Pochon, députée, étant désignée rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Nous sommes réunis aujourd'hui pour faire en sorte que le plus grand nombre d'électeurs puisse participer à une élection dont les dates de scrutin ont été fixées à décembre 2015 ; il s'agit de faciliter l'exercice du droit de vote, non de chercher à résoudre la crise de l'abstention.

Vous connaissez tous le délai couperet du 31 décembre de l'année N-1. Ces modalités, contraignantes et un peu dépassées, ont fait l'objet d'un rapport d'information transpartisan à l'Assemblée nationale et d'un projet de modification d'envergure conduit par M. Jean-Luc Warsmann et moi-même. L'éloignement des dates d'inscription par rapport aux scrutins constitue une source d'abstention que nous ne devons pas négliger, si nous voulons, nous législateurs, convaincre nos concitoyens que chaque voix compte.

Le texte du Sénat a complètement changé l'esprit de celui de l'Assemblée nationale, qui souhaitait une réouverture exceptionnelle de l'inscription pour tous. Qui comprendrait, chez nos voisins européens, qu'un grand pays comme le nôtre ne soit pas capable de réagir devant un scrutin exceptionnellement décalé en décembre alors que nous votons toujours au printemps ? Je ne reviendrai pas sur les considérations partisans dont j'ai pu prendre connaissance à la lecture des comptes rendus ; elles n'ont pas prévalu dans la préparation de cette proposition de loi. Celle-ci cherche à rendre service aux Français – pas à un parti, ni au Gouvernement. Nous disons aux citoyens : nous faisons tout pour que vous participiez aux élections. C'est une mesure plus attendue que vous ne l'imaginez.

Nous avons bien sûr examiné la possibilité de modifier l'article L. 30 du code électoral : elle pose cependant un problème de sécurisation des inscriptions. Dix jours pour des échanges entre les mairies et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sont déjà insuffisants pour traiter les demandes des six catégories de personnes

limitativement énumérées par cet article. Ajouter une dérogation pour les électeurs qui auraient déménagé depuis janvier 2014 relèverait d'un pari hasardeux. L'enfer est pavé de bonnes intentions... Les procédures actuelles ne résisteront pas à l'afflux des demandes, les déménagements touchant chaque année entre 10 % et 15 % des habitants. Des chiffres nous montrent que 48 % des demandes d'inscription annuelles parviennent à l'INSEE en décembre, et 20 % le 31 décembre. Nos concitoyens ont un goût immodéré pour la dernière minute, comme nous...

Une nouvelle révision des listes par les commissions électorales entre septembre et décembre 2015, pour vérifier que sont remplies les trois conditions cumulatives de la qualité de l'électeur – attache avec la commune, capacité électorale et unicité de l'inscription –, assurera la sincérité de la liste électorale. Elle anticipe la procédure d'inscription lissée vers laquelle nous nous dirigeons. Le recours à l'article L. 30 réduirait à dix jours le délai de vérification. Avec M. Warsmann, nous envisageons plutôt de réduire la portée de cet article au maximum. Le texte du Sénat ne va pas dans le même sens. Au surplus, quel traitement serait réservé aux personnes inscrites pour des raisons de déménagement entre le 1^{er} janvier 2015 et l'adoption de la proposition de loi ? Alors que notre solution les intègre à la liste, la vôtre exige d'elles une deuxième démarche pour se réinscrire. Je vous demande donc le rétablissement du texte de l'Assemblée nationale.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'enfer est pavé de bonnes intentions, sans doute : d'autres intentions que la mienne y sont aussi. Nous différons sur la solution mais pas sur l'objectif, donner la plus large possibilité aux électeurs de voter en décembre 2015. Cela n'aura du reste pas d'influence sur les résultats du scrutin.

La modification exceptionnelle intervient après trois changements dans les dates des élections locales. Peut-être la loi de janvier 2015 aurait-elle dû comporter un dispositif qui règle le problème. Il a été décidé de déconnecter élections départementales et régionales, pourtant facteur de participation accrue ; il faut donc voter encore une loi exceptionnelle. Je suis un peu las – je parle en mon nom personnel – de voter des lois corrigeant les effets des précédentes...

Dans votre rapport rédigé avec M. Jean-Luc Warsmann, madame la rapporteure, vous proposiez une alternative : procéder à une deuxième révision des listes électorales dans les semaines précédant l'élection ou ménager une plus grande ouverture aux inscriptions hors période de révision – ce que nous proposons. Si vous l'envisagiez, c'est donc que cela a du sens, et n'est pas aussi farfelu que vous semblez le dire. J'ai choisi cette solution plus simple, moins dérogatoire, plutôt dans l'axe de ce que le Gouvernement envisage pour la future réforme, si j'en crois les déclarations du ministre de l'Intérieur lui-même en séance publique.

Je ne vois que des avantages à cette solution : nous pourrions prendre en compte les électeurs potentiels après le 30 septembre 2015, alors que votre texte nécessite une première révision pour les électeurs installés dans la commune du 1^{er} janvier au 31 septembre, puis une seconde pour ceux arrivés après. Est-ce vraiment plus simple ?

Je n'en fais pas une question personnelle : les deux solutions sont défendables. Notre commission des lois à l'unanimité, et le Sénat à une majorité nette, en ont choisi une, qui ne mérite pas l'indignité dont vous l'accablez.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le chemin semble difficile pour atteindre un accord.

M. Guy Geoffroy, député. – Comme je l’ai dit en commission des lois de l’Assemblée nationale, je souhaite que soit noté le regret du groupe Les Républicains devant l’utilisation abusive du rapport d’information sur les modalités d’inscription sur les listes électorales de Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann et l’instrumentalisation de la signature de ce dernier. Réduire ce rapport, riche d’une trentaine de propositions, à ce que l’Assemblée nationale propose dans cette commission mixte paritaire n’est pas loin d’être fallacieux. On ne peut s’en targuer pour couper court au débat.

Dans le passé, lors des changements dans le calendrier électoral des cantonales, comme en 1967 ou en 1988, personne n’a jamais pensé à rouvrir exceptionnellement l’inscription sur les listes. Dire que c’est indispensable parce que la loi qui décale les élections date de janvier dernier et prend les citoyens au dépourvu, voilà qui dépasse les bornes. Le Premier ministre lui-même avait annoncé lors de sa déclaration de politique générale en septembre 2014 qu’il n’y avait plus matière à joindre les deux scrutins. Il avait alors annoncé les dates, mars pour les élections départementales, décembre pour les élections régionales. On le savait dès ce moment ! Il revenait dès lors au Gouvernement de prendre des dispositions pour informer les électeurs ; il n’en a rien été. Tout le monde veut que la participation aux élections soit la plus forte possible – ce n’est pas en racontant des histoires à nos concitoyens, en falsifiant la réalité, que nous y parviendrons. En réalité, le Gouvernement aurait bien voulu décaler les élections à mars 2016, mais des rumeurs provenant de certaines institutions qui auraient eu à en juger l’en avaient dissuadé – tant mieux. Assez de lois de circonstances ! Trop, c’est trop !

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Nous connaissons les arguments de la majorité de l’Assemblée nationale. Mais l’inscription sur les listes électorales est une démarche citoyenne : il ne s’agit pas de se rendre au supermarché pour choisir les élections auxquelles on veut participer. À tout moment, une dissolution de l’Assemblée nationale peut déclencher une élection législative au cours de l’année. Pourquoi une procédure particulière ici ? Ce ne serait pas un bon signal adressé aux citoyens.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Sans illusions sur la conclusion de cette commission mixte paritaire, je m’étonne de la position des groupes LR...

M. Guillaume Larrivé, député. – Des groupes Les Républicains, voulez-vous dire ?

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Je croyais que nous étions d’accord sur l’objectif, rendre possible l’inscription sur les listes électorales de ceux qui n’avaient pu y procéder avant le 31 décembre dernier. La France connaît une mobilité bien plus importante que dans les années soixante. Il me semblait que nous ne différions que sur les modalités. Or vous semblez dire que ces citoyens n’avaient qu’à y penser avant... C’est un déni !

M. Collombat n’a sans doute pas suffisamment affiné sa réflexion technique pour voir que le dispositif proposé par le Sénat n’est pas opérationnel. Un afflux de demandes représenterait une charge très importante pour les communes, et en particulier pour les plus petites, avec le risque de listes qui ne seraient pas sincères. Si nous partageons l’objectif, nous devons chercher à organiser les choses au mieux et écouter le ministre lorsqu’il nous avertit. Personne ici ne souhaite que le résultat des élections régionales soit remis en question ! J’adhère donc à la position de l’Assemblée nationale, qui permet d’intégrer directement les inscrits depuis janvier, au contraire de celle du Sénat qui les oblige à solliciter de nouveau leur

inscription. C'est plus conforme à la vision du ministre de l'intérieur – qui a son mot à dire sur le sujet.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ce sont les arguments de M. Geoffroy qui instrumentalisent le travail de M. Warsmann et on pourrait trouver cela tout aussi désagréable. Le gagnant pour moi, c'est le citoyen, dans un pays un peu plus moderne. Madame Troendlé, vous souhaitez que rien ne change : pourtant notre pays est l'un des rares à exiger des citoyens d'être aussi prévoyants... Suivant votre raisonnement, je ne comprends pas pourquoi vous voteriez pour la solution du Sénat. La mobilité en France en 1967 n'était pas la même qu'aujourd'hui : le législateur doit adapter le droit à l'évolution de la société. Je n'ai jamais présenté cette proposition de loi comme la panacée contre l'abstention. Il est cependant important de dire aux citoyens : nous faisons tout pour que vous puissiez participer au scrutin.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pourquoi de mystérieux problèmes techniques sont-ils apparus depuis la publication de votre rapport d'information ? Sont-ils constatés par l'INSEE, par le ministre ? D'un naturel sceptique, je ne crois pas les techniciens sur parole. Le mécanisme de l'article L. 30 fonctionne aujourd'hui ! Quant à l'effet de masse, laissez-moi vous rappeler que les dernières élections départementales n'ont rassemblé que 50 % des électeurs... Aujourd'hui, un contrôle est effectué sur les inscriptions. Croyez-vous vraiment qu'un électeur s'inscrira dans sa nouvelle commune et retournera également voter dans l'ancienne ? Si l'on pense que les choses se dérouleront normalement, notre solution n'a rien de révoltant. Et si vous supposez des intentions de fraude, votre solution comporte les mêmes risques que la nôtre. Les contrôles sur l'application de l'article L. 30 ne sont pas nouveaux. Et des voies de recours existent. Pour éviter le risque d'afflux – auquel je ne crois pas un instant – nous pouvons toujours amender le texte du Sénat et prévoir un allongement du délai à quinze, vingt ou trente jours.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La perche ne semble pas devoir être saisie par Mme Pochon.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – En effet.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je pourrais mettre le texte aux voix ; mais il ne serait sans doute pas adopté par la majorité de l'Assemblée nationale ; sans me prêter à cet exercice vain, je constate donc notre désaccord.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales.

La réunion est levée à 13 h 20

Commission mixte paritaire sur la réforme du droit d'asile

La réunion est ouverte à 13 h 45

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte

sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile s'est réunie au Sénat le mercredi 10 juin 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, président, M. Jean-Jacques Urvoas, vice-président, M. François-Noël Buffet, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, Mme Sandrine Mazetier, députée, étant désignée rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.

Mme Sandrine Mazetier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. -

Nous voici réunis pour confronter nos deux approches sur ce projet de réforme du droit d'asile. J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des travaux du Sénat sur ce texte, tant sur le fond que sur la forme. Je ne doute pas un seul instant que bon nombre des rédactions adoptées par le Sénat figureront dans le texte définitif de la loi réformant le droit d'asile, à commencer par son titre ; je pense aussi aux conditions d'habilitation des associations aptes à participer aux entretiens personnels devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), prévues à l'article 7 et à la motivation des refus de visas des membres de la famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire, prévue à l'article 19 *bis*. Nous pourrions nous inspirer de la simplification de la procédure de recours en cas d'asile en rétention opérée par le Sénat à l'article 9, sous réserve de quelques compléments permettant de la rendre opérationnelle.

Avec François-Noël Buffet, nous avons donc eu plusieurs échanges, dont une réunion de près de quatre heures hier, pour examiner les possibilités de compromis. Malgré notre bonne volonté et l'excellent climat qui a prévalu, nous sommes parvenus à la conclusion évidente que, sur un nombre important de sujets, les positions étaient irréductiblement opposées.

Ainsi, à l'article 5 *bis*, le Sénat veut donner une majorité de voix aux représentants de l'État au conseil d'administration de l'OFPRA, où l'Assemblée nationale veut que les parlementaires et les personnalités qualifiées aient une place au moins équivalente.

À l'article 7, le Sénat a prévu que l'OFPRA devait statuer dans un délai de trois mois sur les demandes d'asile, ce que notre assemblée refuse ; et il a fixé le délai au-delà duquel une demande est considérée comme tardive et peut entraîner le placement en procédure accélérée à quatre-vingt-dix jours contre cent-vingt jours, délai pourtant très en retrait par rapport à des amendements finalement écartés à l'Assemblée nationale. Le Sénat est favorable, contrairement à l'Assemblée nationale, à une déconcentration de l'OFPRA à titre expérimental. L'abandon par le demandeur d'asile de son lieu d'hébergement constitue pour le Sénat un cas de clôture du dossier, ce que l'Assemblée nationale a écarté.

Aux articles 8 et 10, je reste totalement opposée au transfert du contentieux des refus d'entrée sur le territoire à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), en lieu et place du tribunal administratif, tant pour des raisons de fond que pour des raisons opérationnelles.

À l'article 13, le délai accordé au demandeur dont la demande relève d'un autre État membre de l'Union européenne, dit « dubliné », pour former un recours contre la décision de transfert vers un autre État membre avait été fixé par l'Assemblée nationale à quinze jours tandis que le Sénat est revenu à la proposition initiale du Gouvernement, soit sept jours.

À l'article 14, le Sénat souhaite que le rejet définitif vaille obligation de quitter le territoire français sans possibilité de solliciter le maintien sur le territoire à un autre titre, tandis que l'Assemblée nationale reste particulièrement attachée au fait de laisser la possibilité à l'étranger débouté de solliciter un titre de séjour pour un autre motif : il peut être parent d'un enfant français, ou gravement malade par exemple.

À l'article 15, la sortie immédiate des déboutés de leur lieu d'hébergement, adoptée par le Sénat, n'est pas possible : en pratique, un délai – le plus bref possible – est indispensable pour leur proposer un retour volontaire et l'organiser, dans l'esprit de la directive Retour. Nous n'avons pas trouvé d'accord non plus sur l'entretien personnel d'un agent de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) avec le demandeur d'asile ou sur la compétence – liée pour le Sénat, discrétionnaire pour l'Assemblée – de l'administration s'agissant des décisions de retrait, de refus ou de limitation des conditions matérielles d'accueil.

L'article 19 *bis* A, qui réduit le délai pour le retour volontaire de trente à sept jours, ainsi que l'article 19 *quater*, qui restreint l'accès des déboutés à l'hébergement d'urgence, constituent deux autres sujets de divergence profonde.

Même s'ils s'accordent sur la nécessité et l'urgence d'une réforme, les textes du Sénat et de l'Assemblée nationale obéissent à des logiques différentes et inconciliables. Je suggère donc que la commission mixte paritaire constate l'impossibilité de proposer un texte commun.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'issue de notre réunion est désormais connue. Le Sénat a agi avec pragmatisme en partageant l'objectif du texte d'accélérer la procédure, mais le désaccord est majeur sur le sort à réserver aux « déboutés », comme on les désigne communément.

À l'issue de la première lecture au Sénat, le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile comporte 38 articles, contre 23 dans le projet de loi initial : 5 ont été ajoutés à l'Assemblée nationale et 10 au Sénat. Seuls 5 ont été adoptés conformes ; 33 restent donc en navette.

Certaines dispositions ne soulèvent aucune difficulté : dispositions de coordination aux articles 1^{er} *bis* et 16 *ter* ; communication de l'OFPRA au procureur de la République à l'article 6 *bis* ; accès du Haut-Commissariat aux réfugiés aux centres de rétention administrative à l'article 9 B ; motivation des refus de visa à l'article 19 *bis*.

La réunion d'hier avec Mme Mazetier nous permet de classer les autres dispositions restant en navette en trois catégories.

Tout d'abord, nous avons rapproché nos points de vue sur douze articles moyennant des concessions réciproques, voire des rédactions que l'on pourrait qualifier de communes : article 4 sur l'asile interne, article 4 *bis* sur l'apatridie, article 5 pour lequel j'ai proposé une nouvelle rédaction sur le rapport d'activité de l'OFPRA ; article 6 sur l'établissement de la liste des pays d'origine sûrs ; article 7 *bis* sur la cessation de la protection ; article 8 sur l'asile à la frontière ; article 9 sur l'asile en rétention ; article 10 sur la CNDA ; article 12 sur l'enregistrement de la demande d'asile ; article 18 sur le titre de séjour des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ; article 19 sur le contenu de la protection accordée ; article 19 *ter* sur les centres provisoires d'hébergement où la notion

d'insertion pourrait être remplacée par celle d'intégration, comme me l'a proposé Mme Mazetier.

Il demeure des divergences, malgré de réelles avancées, sur 4 articles : articles 2 et 3 sur l'asile et la protection subsidiaire, où nous sommes d'accord pour confier au ministre chargé de l'asile la faculté de saisine de l'OFPRA ou de la CNDA plutôt qu'au préfet, sur l'article L. 711-6 où nous sommes d'accord sur la cessation du statut de réfugié pour motif de sécurité publique et sur une rédaction concernant la notion de violence « aveugle », mais en désaccord sur la compétence liée de l'OFPRA ; article 7 sur l'instruction par l'OFPRA, où nous sommes d'accord sur la vidéoconférence et l'examen de recevabilité des demandes de réexamen, mais en désaccord sur le délai de trois mois, la déconcentration de l'OFPRA et la clôture pour abandon de l'hébergement, souhaités par le Sénat ; article 15 sur le dispositif national d'accueil, où nous sommes d'accord sur la domiciliation des demandeurs ne bénéficiant pas d'un hébergement stable, sur la consultation des collectivités pour le schéma régional, sur l'expulsion des personnes ayant un comportement violent, sur la suppression de la faculté pour le juge de prononcer des astreintes, sur le rétablissement des dispositions relatives à l'accès au marché du travail compte tenu de la directive « Accueil », mais en désaccord sur la distinction entre déboutés et réfugiés pour le maintien dans un lieu d'hébergement, sur l'entretien personnel à l'OFII et la compétence liée de ce dernier.

Enfin, sur neuf dispositions, il n'a pas paru possible de converger : article 5 *bis* sur la composition du conseil d'administration de l'OFPRA, où persiste une difficulté sur les équilibres entre représentants du Gouvernement et les autres membres ; article 13 sur les dispositions relatives aux « dublinés », où nous sommes en désaccord sur le délai de recours contre la décision de transfert ; article 14 sur le droit au maintien sur le territoire ; article 14 *bis* sur les centres de retour pour les déboutés ; article 14 *ter* sur l'obligation de quitter le territoire, le plus symbolique de tous ; article 16 sur la réglementation des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) où nous sommes en désaccord sur le maintien ou la suppression de leur évaluation externe ; article 17 où nous sommes en désaccord sur la présence de parlementaires au conseil d'administration de l'OFII et la délibération de son conseil d'administration sur son rapport annuel ; article 19 *bis* A sur la réduction du délai de départ volontaire ; article 19 *quater* sur l'hébergement d'urgence des déboutés.

Je suis donc en concorde avec les propos de Mme Mazetier et ne crois pas que cette CMP puisse échapper à son destin funeste. Je souhaite cependant que certains de nos apports subsistent dans le texte qui sera finalement adopté.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Mme Mazetier nous l'a assuré.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – À l'écoute des rapporteurs, nous revivons les discussions sur le texte. Si le Sénat et l'Assemblée nationale sont en désaccord sur l'équilibre entre les membres du conseil d'administration de l'OFPRA, le Sénat avait pourtant introduit une approbation par nos deux commissions des lois des personnalités qualifiées nommées par les présidents des deux chambres ; j'espère que cela sera conservé. Sur le marché du travail, le Sénat avait supprimé toutes les dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale. Insuffisantes, elles méritent pourtant de subsister.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous constatons donc notre désaccord.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la réforme de l'asile.

La réunion est levée à 14 h 05

Jeudi 11 juin 2015

- Présidence de M. Dominique Lefebvre, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2014 relative à l'octroi de mer

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **M. Dominique Lefebvre**, député, **président** ;
- **Mme Michèle André**, sénatrice, **vice-présidente** ;
- **M. René Dosière**, député,
- **M. Éric Doligé**, sénateur, respectivement **rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat**.

La commission mixte paritaire a procédé à l'examen des sept articles restant en discussion.

Elle a adopté dans le texte de l'Assemblée nationale les articles 3 (Définition des importations et des livraisons pour l'application de la présente loi), 7 (Extension du champ des importations pouvant être exonérées), 11 (Base d'imposition de l'octroi de mer), 16 (Deductibilité de l'octroi de mer ayant grevé certains biens d'investissement), 17 (Possibilité pour les entreprises franchissant le seuil d'assujettissement à l'octroi de mer de déduire la taxe supportée par certains biens d'investissement) et 29 (Octroi de mer régional).

Enfin, la commission mixte paritaire a élaboré une rédaction pour l'article 6 (Suppression de l'exonération de plein droit pour certaines entreprises et fixation des modalités de détermination du chiffre d'affaires de référence pour l'établissement du seuil d'assujettissement).

La commission mixte paritaire a adopté le texte issu de ses délibérations.

La réunion est levée à 10 h 15.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ECONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR

Lundi 18 mai 2015

- Présidence de M. Jean-François Husson, président.

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de Mmes Francelyne Marano, vice-présidente de la commission spécialisée risques liés à l'environnement et Kiran Ramgolam, conseillère scientifique, du Haut Conseil de la santé publique

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Nous reprenons les auditions de notre commission d'enquête en recevant Mme le professeur Francelyne Marano, vice-présidente de la commission spécialisée risques liés à l'environnement du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et experte des effets de la pollution de l'air sur la santé, ainsi que Mme Kiran Ramgolam, conseillère scientifique. Je rappelle que cette audition est publique et donnera lieu à enregistrement et à compte rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mmes Francelyne Marano et Kiran Ramgolam prêtent serment.

Mme Francelyne Marano, vice-présidente de la commission spécialisée risques liés à l'environnement du Haut Conseil de la santé publique. – Le Haut Conseil de la santé publique, auquel j'appartiens en tant que personnalité qualifiée, a été créé par la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004. C'est une instance d'expertise sur toute question relative à la prévention, à la sécurité sanitaire ou à la performance du système de santé. Il peut être consulté par les ministres intéressés, les présidents des commissions compétentes du Parlement, le président de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé. Le HCSP contribue à la définition des objectifs pluriannuels de santé publique, évalue leur réalisation et contribue à leur suivi ; à ce titre, nous sommes amenés à évaluer le Plan national santé environnement (PNSE) 3. Il fournit aux pouvoirs publics l'expertise nécessaire à la gestion des risques sanitaires et à la conception et à l'évaluation des politiques et stratégies de prévention et de sécurité sanitaire. Enfin, il fournit des réflexions prospectives et des conseils sur les questions de santé publique.

Le HCSP compte deux comités techniques et six commissions, dont la commission qui traite des risques liés à l'environnement, que préside le professeur Denis Zmirou-Navier. Notre commission compte dix-neuf personnalités qualifiées, essentiellement des experts du secteur public et des universitaires aux profils diversifiés et aux champs de compétence allant de la toxicologie aux aspects socio-économiques – domaine dans lequel la France manque malheureusement d'experts. L'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Institut national du cancer (INCa) y sont représentés de droit.

Nos missions sont larges : expertise d'aide à la gestion des expositions liées à l'environnement (pollution de l'air extérieur et intérieur, amiante, plomb, niveaux sonores élevés, etc.) ; avis sur les textes réglementaires, évaluation des politiques publiques. Ayant

participé à l'élaboration du PNSE 3 en tant que personnalité qualifiée, comme je l'avais fait pour le PNSE 2, je ne prendrai pas part à son évaluation, pour éviter tout conflit d'intérêts, sachant que la commission spécialisée risques liés à l'environnement a été saisie sur les indicateurs d'objectifs et d'efficacité.

Vous m'interrogez sur la part des pathologies ORL, cardiaques ou cancers, attribuables à la pollution de l'air. Difficile de vous répondre, car les études épidémiologiques menées en France portent sur la mortalité, pas sur la morbidité. Mme Agnès Lefranc, que vous avez auditionnée, vous a sans doute présenté les données obtenues par l'InVS et ses homologues européens.

Je m'en tiendrai donc à mon domaine de compétence, la toxicologie et l'étude des mécanismes d'action des polluants environnementaux. Quels sont les polluants présents dans l'air et quelle est leur origine ? Outre les pollutions naturelles, continues ou ponctuelles, comme celles associées à des éruptions volcaniques par exemple, il y a les pollutions d'origine humaine, dans les zones urbaines et industrielles essentiellement, qui peuvent avoir des conséquences planétaires, comme dans les espaces clos, avec des échanges importants entre les deux. Parmi les sources anthropiques, citons celles qui résultent des combustions : centrales thermiques, combustions industrielles, trafic automobile mais aussi combustion du bois. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) attire ainsi l'attention sur la pollution aux particules fines dans les régions où l'on se chauffe beaucoup au bois.

Parmi les polluants dits réglementés, il y a les oxydes et dioxydes d'azote, le monoxyde de carbone, les hydrocarbures, le dioxyde de soufre, les particules. Les polluants d'origine métallique – plomb, fluor, dioxine – sont parmi les plus problématiques. Citons aussi les polluants dits secondaires, liés à l'évaporation, notamment dans les stations-essence, les composés organiques volatils, l'ozone ou certaines aldéhydes.

Les études épidémiologiques récentes ont mis en évidence le rôle des particules atmosphériques fines dans les pathologies respiratoires, cardiovasculaires ou les cancers, notamment pulmonaires. Ces particules sont très complexes : s'y mélangent des particules d'origine naturelle, provenant des éruptions volcaniques, de l'océan ou des végétaux, celles qui sont d'origine anthropique et ce qui est remis en suspension. C'est cet aérosol que nous respirons, ces composés gazeux qui entrent en contact avec nos voies respiratoires. Les études épidémiologiques mettent en évidence le lien avec l'asthme, les manifestations bronchiques et, de façon plus étonnante, avec l'augmentation de maladies cardiovasculaires et d'infarctus du myocarde. Des études ont été menées à partir des années 1980, notamment par des toxicologues qui avaient travaillé sur des polluants atmosphériques en milieu industriel comme la silice.

Les polluants pénètrent dans l'appareil respiratoire et s'y déposent à différents niveaux en fonction de leurs propriétés physico-chimiques et de leur taille. La région naso-pharyngée est surtout concernée par les vapeurs d'acide : c'est le phénomène des pluies acides et des « fumées noires » qui ont causé des pics épidémiologiques intenses et une mortalité conséquente à Londres dans les années 1950. Cette question du dioxyde de soufre est aujourd'hui quasiment résolue, du moins en France, par la réglementation sur les véhicules à essence et sur les échappements industriels.

Si les vapeurs de soufre se déposent très haut, l'ozone et les oxydes d'azote, en revanche, descendent jusqu'aux alvéoles, où se produit l'échange gazeux. C'est pourquoi ces

deux produits doivent être suivis de façon rigoureuse. Leur diminution est insuffisante, et est arrivée à un palier depuis dix ans. Les particules se répartissent dans l'appareil respiratoire en fonction de leur taille. Les plus grosses, d'un diamètre de 5 à 30 micromètres, comme celles associées à l'usure des routes ou des bâtiments, restent au niveau du nez. C'est aussi le cas des particules d'origine biologique telles que les grains de pollens ou les moisissures, au contraire des bactéries qui, elles, rentrent plus profondément dans le poumon.

Celles qui posent réellement problème sont les particules dites fines et ultrafines : non pas les PM10, dont le diamètre est inférieur à 10 microns, mais les PM2,5, d'un diamètre inférieur à 2,5 microns, qui sont désormais également mesurées par les réseaux de surveillance de la qualité de l'air. Il s'agit de particules associées à l'incinération, provenant du diesel, de la combustion du bois ou de l'incinération des déchets.

Les systèmes de protection permettant d'évacuer ces polluants fonctionnent bien chez un adulte en bonne santé respiratoire, mais pas chez les populations fragiles : bébés et jeunes enfants, personnes souffrant d'asthme ou de bronchite chronique, personne âgées. C'est pourquoi les messages sanitaires ciblent plus particulièrement ces catégories. Les systèmes de protection sont différents selon le niveau : tapis roulants rapides dans les voies de conduction de l'air, systèmes plus lents dans les alvéoles, où les macrophages – qui s'attaquent normalement aux bactéries – absorbent les particules mais ne savent pas qu'en faire. Plus l'atmosphère est polluée, plus il y a un risque de stagnation de ces particules au niveau alvéolaire.

Une particule diesel est constituée de nanoparticules formant des grappes, avec un cœur de carbone inorganique, peu réactif, et, en surface, des molécules organiques : ce sont les imbrûlés du diesel. Dans cette fraction organique se trouvent des molécules classées comme cancérigènes, en particulier les hydrocarbures aromatiques polycycliques, dont le benzo(a)pyrène. Ces molécules sont en faible quantité, mais si elles s'accumulent et ne sont pas bien éliminées, elles peuvent, sur le long terme, entraîner un risque. C'est pourquoi le Centre international de recherche sur le cancer (Circ) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont été conduits à classer le diesel comme cancérigène certain, au même titre, sinon dans les mêmes proportions, que la fumée de cigarette : tout le monde n'y est pas sujet, les quantités de substance ne sont pas comparables avec celles auxquelles est exposé un gros fumeur, mais le mécanisme est le même.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Avez-vous conduit des études sur les personnes surexposées, celles travaillant dans des stations-essence par exemple, ou les policiers en faction dans des zones particulièrement polluées ?

Mme Francelyne Marano. – Les études épidémiologiques sont tout à fait claires, notamment celle portant sur des mineurs aux Etats-Unis, exposés aux échappements de diesel dans les mines, qui montre une prévalence du cancer du poumon bien supérieure à celle observée chez une population témoin, même en tenant compte des facteurs de confusion. Les études portant sur les pompistes ou les policiers exposés à une circulation intense vont dans le même sens. Même chose pour les particules atmosphériques : une étude réalisée en collaboration avec des chimistes de l'atmosphère à partir des données de la station Airparif d'Auteuil, en bordure du périphérique, a révélé entre 60 ou 90 % de particules de suie associées au trafic.

Les particules se modifient dans l'atmosphère. Leur composition à la sortie du pot d'échappement n'est pas stable : certains composés volatiles s'évaporent, d'autres s'absorbent

sur les particules, notamment des fractions organiques provenant de pollens, de champignons ou de bactéries, mais aussi des métaux. A l'inverse, certaines particules viennent s'absorber sur les grains de pollen ou les spores de champignon. Ce que nous inhalons n'est donc pas ce qui est émis par le véhicule ou la station d'incinération.

La recherche actuelle se concentre sur l'identification des sources des particules et leurs caractéristiques spécifiques, afin de savoir sur lesquelles agir préférentiellement. On a ainsi identifié des molécules spécifiques servant de marqueur pour les particules émises par la combustion du bois. Autre volet de la recherche : les particules secondaires, fractions ultrafines que nous inhalons, difficiles à mettre en évidence, dont il faut mieux connaître la taille et les effets biologiques.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Les pouvoirs publics s'y intéressent-ils suffisamment ?

Mme Francelyne Marano. – Depuis vingt ans, c'est essentiellement le ministère de l'écologie qui finance les recherches sur la pollution atmosphérique, avec le programme Primequal (Programme de recherche inter-organisme pour une meilleure qualité de l'air à l'échelle locale), qui étudie notamment la pollution de l'air intérieur. Un programme orienté sur les effets sanitaires des polluants environnementaux a été transféré à l'AFSE et existe toujours à l'Anses. Cependant, les programmes spécifiques de l'Agence nationale de la recherche (ANR) mis en place au moment du Grenelle n'existent plus, peut-être à cause de la préférence pour des appels d'offre larges. C'est préoccupant, car les financements sont indispensables si l'on veut préserver la communauté française qui s'est constituée dans ce domaine.

La composition des particules varie selon leur taille. Les polluants provoquent dans l'appareil respiratoire des mécanismes inflammatoires à cause de leur composition propre ou de leur association avec un gaz. Les effets cocktail jouent un rôle majeur, avec l'émission de radicaux libres produits par l'interaction entre le milieu biologique et l'ozone, les oxydes d'azote mais aussi les particules. Ces trois principaux polluants s'associent pour provoquer la réponse, dont l'ampleur varie selon la capacité des individus à se protéger de ce stress oxydant. La réponse inflammatoire a lieu à tous les niveaux de l'appareil respiratoire. Les pathologies sont provoquées par une exposition sur le long terme, par l'effet chronique de ces réponses. C'est pourquoi il nous faut avant tout réduire la pollution de fond, car c'est ainsi que l'on réduira l'apparition des pics de pollution.

Le rôle de l'inflammation est bien connu : il est associé à l'asthme, à la bronchite chronique, aux maladies cardio-vasculaires et à l'évolution possible vers la maladie cancéreuse. L'inflammation en elle-même est une réponse saine ; mais c'est son maintien sur la durée qui engendre la pathologie. Il y a bien une explication causale aux données épidémiologiques observées.

Les particules ultrafines et les nanoparticules manufacturées posent des problèmes comparables : le transfert au niveau alvéolaire. Des études ont été réalisées sur des particules modèles – oxyde de titane, or colloïdal, silice – mais pas sur des particules atmosphériques, même si elles sont de taille équivalente. La barrière alvéolo-capillaire est très mince ; si les particules passent dans le sang, elles peuvent circuler dans tout l'organisme et s'accumuler dans différents organes. C'est, avec l'inflammation chronique, l'un des liens de causalité entre la pollution et les maladies cardio-vasculaires chez les populations à risque, souffrant par exemple de plaques d'athérome.

La recherche est en plein développement sur les franchissements de barrière, notamment sur les nanoparticules intentionnelles produites par l'industrie, nombreuses dans les aérosols mais aussi dans l'alimentation, susceptibles dans ce cas de passer la barrière intestinale. Une étude sur les effets sanitaires à long terme comparant des femmes non fumeuses de Vancouver et de Mexico a révélé dix fois plus de particules dans le parenchyme pulmonaire de ces dernières, comparable à celui de fumeurs ou de mineurs. Il faut dire que les concentrations moyennes en particules à Mexico sont du niveau de celles enregistrées à Londres dans les années 1950. Cette étude est ancienne mais très parlante.

Il n'y a pas d'étude générale concluant au caractère cancérigène du diesel ; seulement des études sur les travailleurs exposés ou des études de mutagénèse ou chez l'animal. L'étude Aphekom est, à ce titre, très intéressante. Elle montre que le seuil de concentration de particules PM_{2,5} proposé par l'OMS pour réduire les pathologies associées à la pollution atmosphérique, soit une moyenne de 10 microgrammes par mètre cube d'air, apporte un gain d'espérance de vie considérable. L'étude aborde aussi le coût économique de la pollution atmosphérique. J'étais récemment à Marseille pour présenter le PNSE 3 ; j'ai rappelé au maire-adjoint que sa ville était la métropole française la plus polluée, et qu'il faudrait agir... Cela ne lui a pas plu !

Le niveau moyen d'exposition que fixe la directive européenne 2008/50/CE est de 40 microgrammes par mètre cube pour les PM₁₀ – ce qui est beaucoup – avec l'obligation de ne pas dépasser plus de 35 jours par an un niveau de 50 microgrammes. Ces seuils ne sont pas respectés sur 30 % du territoire français, avec des dépassements enregistrés dans quinze agglomérations de plus de 100 000 habitants en 2010 – contre 26 en 2007. Pour les PM_{2,5}, le seuil devrait être fixé à 25 microgrammes par mètre cube, loin de la recommandation de l'OMS, qui est de 10 microgrammes par mètre cube. En 2010, quarante agglomérations françaises dépassaient le seuil des 15 microgrammes. Il reste donc beaucoup à faire.

Le HCSP donne des avis de gestion à partir de données fournies par d'autres organismes, l'évaluation des risques étant du domaine de l'Anses et de l'InVS. Dans son rapport 2012, disponible sur son site Internet, le HCSP fixe des objectifs de qualité de l'air, en moyenne annuelle, de 15 microgrammes par mètre cube pour les PM_{2,5} et de 25 microgrammes par mètre cube pour les PM₁₀. Les seuils d'information en moyenne journalière, qui déclenchent les messages sanitaires, sont fixés à 30 microgrammes pour les PM_{2,5} et 50 microgrammes pour les PM₁₀ ; les seuils d'alerte, à 50 microgrammes pour les PM_{2,5} et 80 microgrammes pour les PM₁₀. Ces seuils sont devenus réglementaires et nous constatons qu'il y a de plus en plus de messages d'information et d'alerte. Si nous parvenons à diminuer les particules, les émissions d'oxyde d'azote et d'ozone diminueront aussi, car les sources sont les mêmes : l'association de polluants, de soleil et d'absence de vent. Il faut agir sur l'ensemble des polluants et diminuer leur niveau moyen pour obtenir un gain sanitaire.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Sur quel sujet portent les dernières saisines de votre commission ?

Mme Kiran Ramgolam, conseillère scientifique. – La dernière porte sur les messages sanitaires à produire et à diffuser à la population en cas de dépassement des seuils.

Mme Francelyne Marano. – Plus largement, nous venons d'être saisis sur les indicateurs associés au PNSE 3, ce qui dépasse la seule question de la pollution atmosphérique.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – L'impact de l'effet cocktail sur les cancers n'est guère évalué. Pensez-vous que cette situation évoluera, ou la complexité du problème empêche-t-elle des études sur le sujet ?

Mme Francelyne Marano. – Dans le PNSE 3, nous posons très précisément cette problématique à travers le concept d'exposome. L'idée est qu'un individu est exposé à un ensemble de polluants environnementaux, avec des effets physiques et biologiques – je pense aux ondes électromagnétiques – qu'il faut prendre en compte pour mesurer l'impact de l'environnement sur la santé. Christopher Wild, le directeur du CIRC, a beaucoup insisté sur ce concept, qui expliquerait l'émergence et l'augmentation de certains cancers. La pollution atmosphérique n'est qu'un élément parmi d'autres. Alimentation, cosmétiques, produits de la vie courante, milieu de travail : les facteurs à prendre en compte sont nombreux. Ce concept d'exposome est au cœur des études pluridisciplinaires sur les effets cocktail ; il figure dans le PNSE 3 et dans la loi de Santé. Il prend aussi en compte l'exposition au cours de périodes déterminantes de la vie : vie fœtale, petite enfance, maladie.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je vous remercie.

Audition de MM. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech, et Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au CNRS

M. Jean-François Husson, président. – Nous allons procéder à l'audition commune de MM. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech, et Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). M. Stéphane Luchini, chargé de recherche au CNRS, n'a pas honoré notre convocation pour cette audition ; il nous appartiendra de décider des suites à donner à cette absence. Messieurs, votre audition doit nous permettre d'approfondir l'approche économique de la pollution atmosphérique, qu'il s'agisse de son impact général ou plus spécifique sur l'agriculture.

Cette audition est publique et ouverte à la presse. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Christophe Bureau et Jean-Christophe Vergnaud prêtent serment.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech. – J'évoquerai l'agriculture, sur laquelle mon laboratoire travaille. Elle joue un rôle très important dans la pollution, par le biais de trois facteurs : les grosses particules ; certaines particules secondaires, issues d'une combinaison de molécules, ammoniacque en particulier, même si d'autres secteurs, routier ou industriel, sont impliqués dans l'émission d'une partie des éléments nécessaires ; enfin, les produits phytosanitaires.

Je voudrais également citer des éléments plus marginaux, comme l'ozone, dont la concentration n'est pas due à ce secteur, mais qui pèsera fortement sur son équilibre en réduisant les rendements, notamment du blé, à l'horizon 2030. En outre, si l'agriculture est peu impliquée dans l'émission de composés organiques volatiles, elle est un gros émetteur de gaz à effet de serre tels que le méthane et le protoxyde d'azote (N₂O). Elle véhicule aussi

certain polluants organiques qu'elle n'émet pas, tels que la dioxine contenue dans le lait. Ce polluant s'accumule dans l'organisme humain sans être éliminé.

Les grosses particules, ou particules primaires, sont une source non négligeable de pollution, par exemple en Ile-de-France. Elles proviennent de l'érosion ou des poussières dues au travail du sol, au stockage ou au séchage. L'agriculture est responsable de 48 % de leurs émissions – ainsi que de 18 % des émissions de PM10 et de 10 % des émissions de PM2,5. Celles-ci provoquent de l'asthme, des allergies, des bronchites fréquentes, des cancers et des maladies cardio-vasculaires. Elles véhiculent aussi d'autres polluants et ont un coût économique pour l'agriculture en diminuant les rendements, notamment en abîmant les stomates, les organes respiratoires des plantes.

Les particules secondaires, deuxième facteur, sont issues d'une recombinaison de molécules plus fines, notamment des PM10 et des PM2,5. Elles contiennent de l'azote et surtout de l'ammoniaque – plus de 90 % de celui qui est présent dans l'air est issu de l'agriculture. En se combinant avec du dioxyde de soufre ou des oxydes d'azote, il forme ces microparticules. On ne saurait incriminer l'agriculture uniquement, puisque la combinaison nécessite des éléments issus d'autres secteurs. Néanmoins, 60 % des PM10 mesurées en Ile-de-France ces dernières années sont issues de l'agriculture.

Les dépôts d'ammoniaque favorisent l'acidification ou l'eutrophisation des milieux naturels, y compris marins, et nuisent aux rendements. Les sols acides doivent alors être traités, avec du calcaire ou de la chaux, ce qui est très coûteux et a des conséquences environnementales très importantes. Voyez la controverse que suscite le prélèvement de sable dans la baie de Lannion, pour compenser l'acidité des sols bretons.

Le troisième facteur est constitué par les produits phytosanitaires, insecticides, herbicides et fongicides. La France en est le troisième utilisateur mondial, très loin devant l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Or 20 à 40 % de ce qui est épandu ne va pas sur la plante mais part directement dans l'air en microbulles. Je précise que les pommes subissent couramment une vingtaine voire une trentaine de traitements, les céréales aussi...

Les effets varient selon les catégories. Les insecticides touchent beaucoup les organes respiratoires, comme les néo-pyrèthrinoïdes, présentés à tort comme écologiques parce que les pyrèthres existent à l'état naturel. Les composés organophosphorés agissent sur le système neurologique – les maladies d'Alzheimer et de Parkinson pourraient y être liées. Ils pourraient également être cancérigènes, mais nous avons moins de certitudes à ce sujet. Dans certains secteurs, les *lobbies* produisent des contre-études qui provoquent un bruit statistique, donc un flou dans les méta-analyses. Il est probable que ce soit le cas ici.

Les herbicides – en la matière, les effets sont assez bien prouvés – irritent la peau. Ils agissent aussi sur les organes respiratoires, comme les fongicides, qui provoquent également des allergies. Nous soupçonnons l'influence des cocktails de produits sur les cancers et les perturbations endocriniennes, comme l'avancement de l'âge de la puberté – dans certains pays particulièrement exposés, on a relevé des signes de puberté chez des enfants de quatre ans. Ces phénomènes sont toutefois mal étudiés et nous devons rester prudents.

Pour en revenir à l'ozone, il est l'un des principaux polluants présents lors des pics de pollution en Ile-de-France. L'inquiétude qu'il fait naître porte également sur les rendements agricoles, dont la baisse pourrait atteindre 10 à 20 % d'ici 2030. Mais il est

difficile d'isoler l'impact de la hausse de la concentration en ozone dans les basses couches atmosphériques de la hausse des températures ou de l'émergence de nouvelles maladies. Les ormes sont morts, les buis, les platanes et les marronniers sont menacés, comme dans la forêt de Vierzon, et les hêtres et les chênes vont disparaître de France, sauf dans les Ardennes, d'ici à 2050. Le blé est menacé lui aussi.

M. Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au CNRS. – Je serai bref car vous avez déjà auditionné M. Olivier Chanel, qui vous a donné l'état de la science sur l'évaluation des coûts économiques des particules. Je me pencherai sur la méthodologie employée pour arriver au chiffrage des coûts d'un polluant. Les particules, les oxydes d'azote (NOx) et l'ozone représentent des cas particuliers puisqu'ils ont fait l'objet de nombreux travaux, ce qui a permis de parvenir à un chiffrage. Pour nombre d'autres polluants, cela n'est pas possible, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ne disposant pas des données d'exposition ni d'épidémiologie.

Les différences d'évaluation du coût pour la société peuvent être très importantes. L'OCDE a estimé le coût des particules à 30 milliards d'euros pour la France, contre trois à quatre millions d'euros par an selon l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Le coût sociétal est obtenu en dégagant des cas à partir des données épidémiologiques d'exposition et des données des doses-réponses, puis en valorisant ces cas selon la méthode du « consentement à payer ». Or nous ne connaissons pas la valeur que les gens sont prêts à dépenser pour réduire la pollution. Il n'existe pas de marché où s'exprimerait ce montant. Il faut donc mener des enquêtes particulières – M. Luchini aurait pu vous dire comment sont construites ces valeurs. Les gens paient en revanche pour être soignés : mais ce coût, fourni par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) ou l'AP-HP, inclut seulement ce qui se consomme à court terme.

Le second fossé entre les données chiffrées est dû la différence entre les effets de court et de long terme. Les chiffres de l'AP-HP portaient sur les conséquences des pics de pollution, bronchites ou crises d'asthme nécessitant une hospitalisation, soit une petite partie des coûts de l'asthme ou des maladies cardio-vasculaires à long terme. Une étude menée sur trois pays, à laquelle j'ai participé, a montré que le coût de la mortalité était mille fois plus élevé que le coût de l'asthme en période d'exacerbation.

Je voudrais également souligner que depuis l'époque de ces premières études, la France a connu une série de non-décisions. En 2000, environ 40 % des véhicules neufs utilisaient du diesel. En 2008-2009, cette proportion avait atteint 70, voire 80 %. Il y a eu une incitation continue à acheter du diesel malgré les études à ce sujet. Un travail de *lobbying* a probablement fait valoir les doutes sur les liens de causalité.

A l'inverse, au début des années 2000, on était certain que les évolutions technologiques des pots d'échappement, telles que les filtres à particules, seraient favorables à l'environnement. Personne ne soulevait d'incertitude sur leur efficacité. Or celle-ci a été bien moindre dans les conditions réelles qu'en laboratoire. Le rapport de la commission Boiteux évaluait à 9 % par an la baisse de la pollution par les particules grâce aux évolutions technologiques. A ce rythme, elle aurait dû disparaître en dix ans. Or selon Airparif, la diminution des particules n'a été que de 15 % en dix ou quinze ans. Les incertitudes ont été utilisées pour faire valoir des intérêts particuliers.

J'en terminerai en soulignant l'opposition entre court et long termes. Le coût d'une exposition répétée, jour après jour, est moins visible mais plus lourd. Gérer uniquement les pics de pollution est très coûteux et n'apporte pas grand-chose.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Quel est le coût économique de la gestion d'un pic de pollution ?

M. Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au CNRS. – Je n'ai pas mené d'étude sur ce point.

M. Jean-François Husson, président. – Vous venez d'affirmer que c'est « très coûteux ». Il est important pour nous d'évaluer ce coût.

M. Jean-Christophe Vergnaud, directeur de recherche au CNRS. – C'est très coûteux en matière d'impact sur le consommateur, puisque ses habitudes sont affectées. Olivier Chanel vous a parlé des mesures structurelles et des incitations, taxe, péage urbain, etc. Si chacun modifiait son organisation de vie, on n'aurait plus besoin de gérer des pics de pollution au coup par coup. Il est plus efficace d'inciter les gens à changer dans la durée leurs habitudes de vie. Les chiffres montrent que le bilan des politiques structurelles est positif.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Dans vos travaux les plus récents, quelle méthodologie de calcul utilisez-vous pour mesurer l'impact de la pollution de l'air ?

M. Jean-Christophe Vergnaud. – Mon étude la plus récente est celle que j'ai menée avec Olivier Chanel sous l'égide de l'OMS. Les études réalisées par l'Afecom font apparaître des résultats étonnamment stables. Celle de 1995, lorsqu'ont été constituées les premières cohortes sur la mortalité, donnait des chiffres énormes. Les études suivantes ont adopté des méthodologies différentes. En 2002, on a ainsi donné une attention particulière aux particules ; d'autres critères d'évaluation ont également été introduits, comme la proximité des axes de circulation. Dans tous les cas, les résultats sont restés stables, la perte d'espérance de vie – six mois – s'est confirmée.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Qu'y a-t-il d'étonnant à cela ?

M. Jean-Christophe Vergnaud. – A force de chercher, on aurait pu trouver des effets de pollution supplémentaires qui auraient occasionné davantage de coûts. En fait, les expositions sont restées les mêmes. D'étude en étude, les résultats se sont confirmés. C'est à la fois surprenant et rassurant. A l'époque, ces résultats avaient constitué un tel choc que le ministre de l'environnement avait envisagé de ne pas les publier. Le succès de Daniel Cohn-Bendit aux élections européennes l'y avait finalement incité. Les travaux que je mène dans le cadre de l'Anses portent sur d'autres polluants. Faute de données scientifiques, les chiffres sont difficiles.

M. Jean-Christophe Bureau. – Nous chiffrons surtout des effets basiques, essentiellement les pertes de rendements agricoles liés aux polluants. Dès lors que nous élargissons cet objectif concret, qu'il s'agisse d'étudier la forêt ou l'impact des pesticides, nos études sur les écosystèmes deviennent plus ou moins incertaines. Si des chiffres approximatifs sont possibles sur la pollinisation ou la contribution des chauves-souris à la disparition des insectes, on ne peut guère aller au-delà. Nous disposons de chiffres pour évaluer les services récréatifs de l'écosystème : on sait par exemple ce qu'il advient lorsqu'il n'y a plus d'insectes, plus de larves dans les rivières, plus de poissons. C'est important si l'on

pense que l'industrie du tourisme dans un département comme la Dordogne représente 40 % du PIB. En revanche, la valorisation de l'écosystème à plus long terme, la constitution de réserves de molécules contre les maladies par exemple, est difficilement chiffrable. Nous pouvons tout au plus fixer des bornes inférieures.

En 2011, un article de la revue *Nature* a fait état d'une étude intéressante sur l'azote qui intervient dans la pollution de l'eau et de l'air. Les effets bénéfiques de ce gaz sont connus depuis la fameuse déclaration de 1900, à la Chambre des Lords, selon laquelle l'utilisation de l'azote dans l'agriculture, compte tenu de la capacité des plantes à l'absorber, permettrait de nourrir des millions d'habitants supplémentaires. Peu après, Fritz Haber a reçu le prix Nobel de chimie pour ses travaux sur la synthèse de l'azote de l'air – qui débouche aussi sur la fabrication des explosifs... S'il est incontestable que les épandages d'engrais azotés présentent un certain avantage, ils ont un coût en termes de pollution de l'eau et de risques pour la santé : les bénéfices sont de l'ordre de 25 à 130 milliards de dollars, alors que les coûts oscillent entre 70 et 320 milliards de dollars. L'analyse d'un tel paradoxe reste délicate, car l'azote permet de nourrir une partie de la planète. L'importance des coûts suscite néanmoins des questions. Sur ce type de sujet, nous disposons de méthodes pour déterminer des bornes basses, guère mieux.

J'ai surtout travaillé sur des méthodes de valorisation des coûts humains, notamment dans le cas des contaminations bactériologiques. Il est alors très difficile de faire l'économie d'une métrique monétaire. Certaines études s'y sont essayées, en imaginant par exemple une contribution au bonheur. Dans l'ensemble, nous nous appuyons sur des calculs artisanaux, du type règle de trois. L'approche méthodologique peut être directe, mesurant le coût de la santé selon les standards pratiqués aux Etats-Unis – dépenses pour les soins, pour la prévention, perte de productivité des employés malades, etc. Elle peut être indirecte lorsqu'elle vise le consentement à payer, en prenant en compte le coût de la douleur et la valorisation subjective de la maladie. Quant au coût de la mortalité, on parle de « valeur de la vie statistique » ou de « gain à éviter un décès ». Les chiffres sont élevés : 1 700 milliards de dollars pour la pollution de l'air dans les pays de l'OCDE, 3 500 pour la Chine et l'Inde. Si les normes basses sont clairement fixées, les méthodes de consentement à payer offrent des résultats plus incertains, qui affinent néanmoins l'approche en termes d'ordres de grandeur. L'OCDE utilise 3,6 millions de dollars par vie statistiquement épargnée. Les pouvoirs publics français établissent le même type de chiffrage en matière de mesures de sécurité routière. Bien sûr, les incertitudes scientifiques pèsent davantage en ce qui concerne le rôle des particules ou des perturbateurs endocriniens dans le développement des cancers et des maladies cardiovasculaires.

M. Jean-François Husson, président. – Pouvez-vous préciser ce que vous nous avez dit sur les baisses de rendements en nous donnant des éléments quantifiés en euros ? Si les rendements baissent de 10 %, l'effet ne sera pas le même en Ile-de-France et dans les autres régions, où les rendements sont inférieurs de 50 à 60 %. Nous souhaiterions également connaître les coûts en euros des impacts forestiers – je songe aux pluies acides, bien que le phénomène ait pu être endigué, des solutions ayant été trouvées. Enfin, avez-vous observé des différences d'impact pour les populations en zones urbaine et rurale ? En mars, bien que les pics de pollution aient été causés par des pratiques agricoles, ce sont surtout les populations urbaines qui ont été touchées.

M. Jean-Christophe Bureau. – Tout dépend du type de polluants. Les particules empêchent la photosynthèse, mais ont peu d'impact sur le milieu forestier. L'Inra a beaucoup travaillé sur la réduction de l'impact des particules primaires et secondaires.

Les chiffres indiquent clairement que certaines baisses de rendements sont liées à l'ozone, avec des variations selon les régions. L'ozone est un polluant rural que l'ensoleillement favorise. Il touche les forêts et l'agriculture. La forêt de Rambouillet, par exemple, a été ces derniers mois plus polluée à l'ozone que le centre de Paris. En chiffrant ces baisses de rendements, l'Inra a constaté que le blé était plus affecté que l'orge. On prévoit ainsi qu'en 2030, la production de blé aura baissé de 30 %, alors que celle de l'orge aura augmenté de 15 %. Mes collègues de Nancy ont constaté des baisses de rendements assez fortes en milieu forestier. Des stratégies d'évitement consistent à planter de nouvelles espèces pour anticiper les pertes. Dans la projection du milieu forestier en 2050-2070 effectuée par l'université de Paris-Saclay, le chêne aura repoussé dans les Ardennes mais il n'y aura plus de hêtres en France. Bien sûr, il n'y a pas seulement l'ozone : la chaleur et la pollution jouent aussi un rôle dans ces évolutions. Des chiffres existent peut-être, que je ne connais pas.

Quant à l'ammoniac, un gros programme de l'Inra lui est consacré. Une grande partie des émissions sont contrôlables. Les épandages enfouis peuvent les limiter de 40 à 60 %. Des solutions faciles à mettre en œuvre existent.

M. Jean-Christophe Vergnaud. – C'est la concentration des polluants qui est nocive et le milieu urbain favorise les effets de stockage. Une disparité d'expositions existe entre milieu urbain et rural, mais aussi entre les habitations d'arrière-cour et celles bordant les grands axes de circulation. Des mesures de protection sont possibles en cas de pic de pollution : il faut rester confiné en aérant au petit matin seulement. En ce qui concerne les nouvelles méthodes, Olivier Chanel et Stéphane Luchini ont testé des scénarios de consentement à payer par rapport à la pollution de l'air. Les résultats ont donné des valeurs cohérentes avec celles de scénarios liées à d'autres sources de mortalité. C'est rassurant. Enfin, il faut tenir compte des délais de latence lorsque des mesures sont prises : deux ou trois ans avant une amélioration pour les maladies cardio-vasculaires, et un peu plus longtemps pour les maladies respiratoires.

M. Jean-François Husson, président. – Quelles seraient les principales incertitudes liées à la monétarisation de ces impacts ?

M. Jean-Christophe Vergnaud. – Même si les méthodes de consentement à payer aboutissent à des valeurs rassurantes, celles-ci restent déclaratives. On constate une certaine schizophrénie chez les consommateurs qui se disent préoccupés par la pollution tout en refusant le principe d'une taxe écologique environnementale. Un travail de pédagogie reste à faire. Une approche internalisée par les droits de propriété contribuerait également à rendre ces valeurs économiquement crédibles, en créant un marché des droits à ne pas être pollué. La responsabilité des entreprises est beaucoup trop limitée. Bref, peu de consentements à payer s'accompagnent d'un rendu économique efficace. Une solution pourrait être que les ONG qui en ont les moyens fassent entendre une voix différente de celle de l'industrie en lançant leurs propres études toxicologiques.

M. Jean-François Husson, président. – La schizophrénie est un terme galvaudé. Celui de paradoxe conviendrait mieux. Dans une société devenue complexe, les demandes des uns et des autres sont forcément paradoxales. La méthodologie que vous utilisez pour le calcul des bénéfices dans les projets d'infrastructures est-elle la même que sur les consentements à payer ? A quoi faites-vous référence quand vous parlez de « non-décisions » ? Cela concerne-t-il uniquement le diesel ? Un certain nombre d'experts nous ont expliqué que la pollution liée au trafic routier était de l'ordre de 15 % au pire de la situation. La fameuse règle des 80/20 est loin d'être atteinte. Quel est votre point de vue ?

M. Jean-Christophe Vergnaud. – Pour le calcul des bénéfices, les biens sont valorisés de manière standard sur des méthodes de consentement à payer. En France, dans le secteur des transports, le dernier rapport Quinet a donné comme valeur de référence le chiffre de 2 milliards d'euros, en se fondant sur une méta-analyse d'études de consentements à payer. Cette valeur nous fait rattraper le léger retard que nous avons sur nos voisins européens. A partir du moment où une étude se réfère à cette valeur du rapport Quinet, on peut considérer qu'elle fonctionne selon la méthode du consentement à payer. D'autres façons de faire existent, comme en atteste l'étude de Pierre Kopp sur la pollution de l'air qui parvient à des résultats similaires par une méthode différente. Quant aux transports, il faut distinguer entre les émissions sur le territoire national et l'exposition aux émissions. D'un côté, le calcul se fait en kilos par mètre cube, de l'autre en kilos par mètre cube par habitant. Le modèle de diffusion (Chimère) sur lequel se fonde l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) considère la diffusion locale – ce qui ne vaut pas pour le gaz à effet de serre, un polluant global. Une carte d'Airparif montre clairement que les niveaux de concentration et d'exposition sont liés aux axes de circulation. La part des transports dans l'exposition est certainement plus élevée que les 15 % constatés dans les émissions. Le chiffre de 30 à 40 % ne me paraît pas incohérent.

M. Jean-Christophe Bureau. – Une étude menée aux Etats-Unis a pu constater une différence de 1 à 2 000 dollars en termes de coûts pour la pollution. Ces écarts s'expliquent par la différence des critères pris en compte. Un consensus existe autour des 2 millions du rapport Quinet, des 4 millions pour un enfant selon le rapport Caffet au niveau européen, ou des 190 000 euros par cas de bronchite chronique. Ces valeurs ont l'avantage de prendre en compte les coûts directs et indirects. Cependant, des incertitudes physiques demeurent sur les fonctions de réponse. Il nous manque une information scientifique de base sur les pesticides et sur les particules. L'impact irréversible des particules sur les écosystèmes est difficile à prendre en compte. On sait que des espèces vont disparaître : comment valoriser cela ? Tous ces facteurs expliquent que nous soyons tentés de prendre des bornes basses.

M. Jean-Christophe Vergnaud. – Fixer des normes est irréversible. La rurbanisation est également un processus tout à fait irréversible.

M. Jean-François Husson, président. – Oui et non. La désertification est une preuve de sa réversibilité.

M. Jean-Christophe Vergnaud. – Il suffirait de changer les habitudes des gens en les incitant à prendre les transports en commun plutôt que leur voiture pour nous alléger d'un certain nombre d'incertitudes technologiques. Par ailleurs, les transports ont d'autres inconvénients que la pollution au CO₂ : chaleur, bruit, césure, accidents... Tous ces éléments sont aussi à prendre en compte.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie pour vos réponses qui nous ont permis de mieux apprécier ce sujet.

La réunion, suspendue à 17 h 35, reprend à 18 h 05.

Audition de MM. Yann Fichet, directeur des affaires institutionnelles et industrielles, et Matthieu Beaulaton, directeur de la production des semences de grandes cultures de Monsanto

M. Jean-François Husson, président. – Nous recevons M. Yann Fichet, directeur des affaires institutionnelles et industrielles, et M. Matthieu Beaulaton, directeur de la production des semences de grandes cultures de la société Monsanto.

Cette audition est publique et ouverte à la presse. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Yann Fichet et M. Matthieu Beaulaton prêtent serment.

M. Yann Fichet, directeur des affaires institutionnelles et industrielles de Monsanto. – Monsanto est une société semencière avec trois activités principales en France : les semences de grandes cultures comme le maïs et le colza, les semences maraîchères ou potagères et la protection des plantes, à savoir l'utilisation des produits phytosanitaires. Elle comprend également des activités annexes ou en cours de développement comme le biocontrôle, c'est-à-dire la recherche et la mise sur le marché de produits naturels utiles à l'agriculture. Monsanto est présente en France depuis quarante ans, et se consacre à 100 % à l'agriculture. L'entreprise compte six cents personnes en France sur onze sites, principalement des stations de recherche, et deux sites industriels de production de semences. Elle possède des implantations dans 57 pays. Entreprise de recherche et de développement, elle a investi en 2014 1,7 milliard de dollars, soit 11 % de son chiffre d'affaires mondial, et cet investissement est réalisé à 95 % dans le domaine des semences. Dans le domaine des phytosanitaires, elle propose des produits anciens et connus mais n'effectue plus de recherches.

M. Beaulaton présentera les outils industriels en France et leur impact éventuel sur l'air, tandis que j'évoquerai les produits phytosanitaires, et en particulier le glyphosate, deux sujets qui intéressent particulièrement votre commission d'enquête.

Le règlement européen 1107-2009, extrêmement exigeant, requiert le dépôt d'une demande d'homologation par les entreprises de production de produits phytosanitaires avant toute commercialisation. L'autorisation de mise sur le marché est ensuite délivrée pour dix ans. La demande de ré-homologation du glyphosate a été soumise en 2012, avec un dossier de renouvellement décennal. Ce dernier contient des centaines d'études scientifiques, qu'elles émanent d'entreprises ou de sources publiques. En l'espèce, environ 25 entreprises sont pétitionnaires car la matière active étant tombée dans le domaine public, plusieurs entreprises sont intéressées et ont déposé un dossier commun. Chacune devra ensuite présenter un dossier concernant spécifiquement la préparation ou la formulation qu'elle souhaite commercialiser.

La procédure d'autorisation de mise sur le marché comprend donc deux niveaux : l'autorisation de la matière active à l'échelle européenne et l'autorisation de commercialiser un produit qui est déposée par chaque entreprise dans tout Etat-membre concerné. Un rapporteur examine scientifiquement l'ensemble du dossier soumis à autorisation de l'Union européenne ; en l'espèce, c'est l'Allemagne avec le *Bundesinstitut für Risikobewertung* (BFR), l'institut fédéral d'évaluation des risques, qui a réalisé l'évaluation des matières

actives et a soumis son compte rendu à l'Efsa, l'autorité européenne de sécurité des aliments chargée de produire un rapport.

Récemment le Centre international de recherche sur le cancer (Circ) a publié dans le journal anglais *The Lancet* un article de deux pages sur plusieurs matières actives dont le glyphosate – soit peu de choses sur le glyphosate en tant que tel ! L'article le classe en catégorie 2A, soit cancérigène « probable » selon les normes du Circ. Cette opinion doit être resituée par rapport au processus de renouvellement décennal européen. Le document du BFR du 23 mars 2015 – j'en cite la traduction française réalisée par une experte traductrice assermentée auprès de la Cour d'appel – établit que « dans le cadre de la réévaluation de la substance du glyphosate par l'Union européenne, l'Allemagne étant l'Etat-membre rapporteur, l'Institut fédéral allemand pour l'évaluation des risques a été chargé de l'évaluation des risques pour la santé humaine et a déclaré que le glyphosate n'était pas cancérigène ». Il est appuyé en ce sens par d'autres institutions compétentes nationales, européennes et internationales d'évaluation sanitaire, notamment la réunion conjointe FAO-OMS sur les résidus de pesticides, qui a évalué le glyphosate à un autre moment.

Par ailleurs, le BFR indique que « la classification du glyphosate en tant qu'agent cancérigène du groupe 2A, telle que publiée le 20 mars 2015 dans la revue *Lancet* est surprenante » et que « la base de données sur laquelle repose l'évaluation par le Circ n'est malheureusement pas connue », car la publication du *Lancet*, seulement deux pages, comporte très peu d'éléments pour juger des bases de l'évaluation. Selon le BFR, pour l'heure, un examen global et scientifiquement sain des données et des arguments ayant débouché sur la conclusion du Circ est donc tout simplement impossible.

Le BFR a compilé « la base de données toxicologiques la plus complète au niveau mondial » concernant le glyphosate. Il estime qu'aux fins d'évaluation toxicologique et des risques d'une substance « il convient de prendre en compte l'ensemble de la base de données et non une sélection plus ou moins arbitraire d'études ». Selon lui, le risque évalué par le Circ s'appuie sur trois études épidémiologiques, alors que, « fondé sur l'évaluation de plus de trente études épidémiologiques, le rapport actuel du BFR à l'Union européenne est parvenu à la conclusion globale qu'il n'existe aucune relation validée ou significative entre l'exposition au glyphosate et un risque accru de lymphome non hodgkinien ou d'autres types de cancer ». Je ne suis pas cancérologue, je ne commenterai donc pas ces conclusions. Le BFR termine en indiquant qu'il procédera à « un examen rigoureux de la classification publiée par le Circ une fois que la monographie sera mise à disposition ».

Quant à la présence de produits phytosanitaires dans l'air, les mesures de pollution de l'air ne sont pas systématiques dans les dossiers d'autorisation de mise sur le marché. Nos informations proviennent de l'interprofession. Depuis 2002, sur environ 150 000 analyses relatives à la présence de phytosanitaires, 90 % n'ont révélé aucune trace de produit dans l'air. Le syndicat interprofessionnel indique que dans les 10 % restants, le niveau s'élevait entre 0,01 et 0,04 nanogramme par mètre cube, sachant qu'un nanogramme correspond à un milliardième de gramme. Le taux est donc très faible, entre cent à mille fois plus faible que les taux des polluants existant par ailleurs dans l'air.

Plus spécifiquement, le glyphosate a quelques propriétés physico-chimiques mentionnées dans le dossier d'homologation comme la non-volatilité et la solubilité dans l'eau. Les chances d'en retrouver des traces dans l'air sont par conséquent très minces, à moins d'effectuer un relevé à proximité immédiate d'une pulvérisation sur un champ, car le produit se dégrade par oxydation photochimique. La demi-vie, mesurée par le temps de

dégradation de la moitié de la quantité de glyphosate initialement présente, est d'une heure et six minutes, selon le dossier. Ces sujets sont également discutés dans le contenu même du dossier d'homologation soumis aux autorités compétentes européennes, allemandes en l'occurrence. Toutes les autorités compétentes des divers Etats-membres ont également la possibilité de consulter le dossier et de formuler leurs remarques pour enrichir le dossier et pour que nous y répondions, opportunité qu'a saisie l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour la France.

M. Matthieu Beulaton, directeur de la production des semences de grandes cultures de Monsanto. – Monsanto compte onze sites de recherche et de production en France, mais le Roundup est fabriqué dans une usine dans le port d'Anvers, en Belgique, qui approvisionne tout le marché européen. Il n'y a donc pas de production de Roundup en France. En France, Monsanto produit des semences conventionnelles de maïs, de colza et de plantes potagères grâce aux deux unités principales de Peyrehorade, dans les Landes, et de Trèbes, près de Carcassonne, dans l'Aude.

Nos usines sont encadrées, à la demande de l'entreprise, par des certifications pour limiter les pollutions : certifications ISO 9001 relative à la qualité, OHSAS 18001 pour la sécurité des opérateurs et de nos opérations et ISO 14001 pour la protection de l'environnement. L'usine de Peyrehorade, notre centre de production principal, respecte les trois certifications, de même que l'usine d'Anvers pour le Roundup.

Quelques initiatives connues complètent ces certifications. Le plan qualité poussières est une certification française des outils industriels pour garantir l'absence d'émission de poussières nocives lors de la plantation ; l'Esta (*European seed treatment assurance*) est une certification européenne pour le traitement des semences. Enfin, Certiphyto sanctionne la formation des opérateurs aux bonnes pratiques d'utilisation des produits.

Nous sommes approvisionnés par un réseau d'agriculteurs multiplicateurs sous contrat avec Monsanto. Une fois séchées, sélectionnées et triées, et pour certaines enrobées de produits fongicides ou insecticides, les semences sont conditionnées dans des sacs en papier. Le *process* de triage est sec et repose sur un calibrage mécanique ; nous commençons également à utiliser des outils optiques, qui sont une voie d'avenir. L'enrobage s'accompagne d'un ajout d'eau pour l'application sur les semences, mais dans des quantités très limitées. Il s'agit donc d'un *process* propre, sans déchets.

Pour en venir aux émissions dans l'air, tous nos *process* sont sous aspiration. La dépression créée permet la collecte des poussières, y compris naturelles, qui sont ensuite aspirées vers des filtres à manche. Tous nos points d'émission d'air ou d'aspiration sont soumis à des tests annuels dont les modalités sont encadrées par un arrêté préfectoral. Les résultats sont publiés annuellement pour l'ensemble de nos usines.

Le plan qualité poussières a été lancé voici une dizaine d'années à l'initiative de l'Union française des semenciers (UFS), démontrant ainsi la volonté des professionnels d'assurer la maîtrise du risque d'émission de poussières pour les semences traitées aux phytosanitaires. Il comporte deux objectifs : renforcer les bonnes pratiques industrielles, et s'imposer un haut niveau d'exigence, afin de protéger l'environnement aussi bien que la santé des opérateurs dans nos usines.

Un audit annuel est conduit par le Groupement national interprofessionnel des semences et plants, le Gnis, à travers son organisme certificateur, le Service officiel de contrôle et certification (SOC), pour garantir le respect de ce référentiel. Les derniers audits, menés en février à Peyrehorade et en avril à Trèbes, ont donné lieu à la reconduction de la certification. Sont contrôlés la compétence du personnel, l'application des différents standards, les fiches de sécurité, les tests sur les poussières, la traçabilité et l'étiquetage, l'analyse des risques, le niveau de poussière dans les semences, etc. Chaque audit donne lieu à des recommandations et des observations, pour améliorer encore les *process*.

La société Monsanto a investi dans des outils performants en matière de protection de l'environnement. Je ne citerai qu'un exemple : à Peyrehorade, une chaudière biomasse permet de brûler les rafles de maïs, auparavant traitées comme des déchets, et de produire ainsi 15 000 mégawatts par an. Grâce à cela, nous diminuons notre consommation de gaz et notre empreinte écologique.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Pour commencer, pensez-vous que cette commission d'enquête – dont l'objet est le coût économique et financier de la pollution de l'air – vous concerne ? Je vous rappelle, pour la forme, que tout faux témoignage devant cette commission vous exposerait à des poursuites dans le cadre prévu par les articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Estimez-vous que certains des pesticides que vous vendez sont cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques ? Se retrouvent-ils dans l'air et dans les aliments ?

Vous avez écarté d'un revers de main les analyses du Circ. A vous entendre, on pourrait presque consommer du glyphosate, principal composant du Roundup, sans danger ! Je rappelle qu'entre 2008 et 2013, 138 392 tonnes de cette substance ont été épandues en France, ce qui en fait le pesticide le plus fréquemment utilisé, très loin devant le soufre, 37 822 tonnes. Pouvez-vous affirmer devant cette commission d'enquête que ces 138 392 tonnes d'une molécule considérée comme cancérigène par le Circ, utilisée dans l'agriculture mais aussi dans un cadre domestique, ne présentent aucun danger pour nos concitoyens ? Le taux de cancers est particulièrement élevé dans le Sud de la France, où l'activité agricole est importante. De plus, nous avons entendu au cours de nos auditions qu'un grand nombre de pesticides présentaient des effets cancérigènes. Je suis donc étonnée de votre présentation. Veuillez nous préciser votre position sur ce point, plutôt que de nous expliquer l'organisation de l'entreprise. Je rappelle que nous nous intéressons au coût économique et financier de la pollution de l'air.

Vous avez affirmé que d'après votre syndicat interprofessionnel, 90 % des 150 000 analyses conduites concluent à un très faible taux de pesticides dans l'air. Or l'ensemble des personnes que nous avons entendues attribuent la pollution atmosphérique pour un tiers à la circulation automobile, pour un tiers au chauffage et pour un tiers aux pesticides, qui ont joué un rôle particulièrement important dans le pic de pollution récemment constaté en Ile-de-France. Quel est le nom de ce syndicat ?

M. Yann Fichet – Vous me demandez si le produit est mutagène, cancérigène ou reprotoxique...

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je souhaite savoir si certains des pesticides que vous vendez présentent de tels effets.

M. Yann Fichet – N'étant pas scientifique, je ne prétends pas me prononcer. Toutefois, notre entreprise demande des autorisations de mise sur le marché auprès des autorités compétentes de l'Union européenne et de ses Etats membres, comme de pays tiers. Ces autorités sollicitent l'avis scientifique de commissions d'experts. En l'occurrence, les conclusions du BFR sur le glyphosate sont tout à fait claires.

Nous utilisons le glyphosate depuis quarante ans. Les autorités compétentes et les comités scientifiques ont toujours conclu à l'absence d'effets cancérigènes et reprotoxiques. Même l'Anses, l'Efsa et, aux Etats-Unis, l'EPA (*Environmental Protection Agency*) ont rendu des avis en ce sens.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Dans ce cas, pourquoi observe-t-on en France un taux de cancers plus important parmi les agriculteurs qui utilisent des pesticides que dans le reste de la population ?

M. Yann Fichet – Il existe une étude épidémiologique, dont je vous donnerai la référence, qui met en évidence une prévalence moins importante des cancers chez les agriculteurs que dans l'ensemble de la population. Notre syndicat interprofessionnel, pour les produits phytosanitaires, est l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP).

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Vous avez affirmé que d'après 90 % des études, l'impact des pesticides dans la pollution de l'air était infime.

M. Yann Fichet – J'ai signalé que d'après les chiffres fournis par l'UIPP, 90 % des 150 000 analyses conduites depuis 2002 mettent en évidence un impact infime des substances phytosanitaires dans la pollution de l'air.

M. Jean-François Husson, président. – Une étude conduite en 2011 par l'*US Geological Survey Office* a détecté des traces de pesticides dans 86 % des échantillons collectés dans le bassin du Mississippi. Confirmez-vous ces données ? Connaissez-vous le taux de présence du glyphosate dans l'air en France ?

M. Yann Fichet – L'étude américaine que vous citez figure dans le dossier d'homologation que nous avons présenté aux autorités compétentes de l'Union européenne. Elle est donc partie intégrante de la discussion. Je précise néanmoins que les conditions sont très différentes entre nos deux pays. Ainsi, le traitement aérien est encore pratiqué aux Etats-Unis, mais pas en France.

M. Jean-François Husson, président. – Certains traitements aériens subsistent en France.

M. Yann Fichet – Ce n'est pas le cas pour le glyphosate. D'après les spécialistes, dans cette étude de 2011, le protocole et les méthodes d'analyse seraient critiquables. La méthode n'a pas été validée, notamment au point de vue de sa reproductibilité. Enfin, la pulvérisation des produits phytosanitaires doit respecter un certain nombre de bonnes pratiques, équipements et manipulation correcte afin que les gouttes aient une taille suffisante pour tomber sur la plante ou la mauvaise herbe à traiter.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Pourquoi ces précautions, si le produit n'est pas nocif ? Pour utiliser du sucre, je n'ai besoin ni de gants ni de masque. Pourquoi faut-il mettre en œuvre un dispositif particulier lors de la manipulation de votre produit ?

M. Yann Fichet – Les produits phytosanitaires ne sont pas anodins, ce qui nécessite de bonnes pratiques d'utilisation.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Pourquoi ne sont-ils pas anodins ?

M. Yann Fichet – Tout produit chimique qui n'est pas utilisé dans de bonnes conditions peut produire des effets.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Quels sont ces effets ? Je vous rappelle que vous avez la responsabilité d'informer les consommateurs sur les produits que vous vendez.

M. Yann Fichet – Nous assumons cette responsabilité. L'étiquetage précise comment le produit doit être utilisé et stocké. Nous mettons également des outils d'information à la disposition des utilisateurs.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Vous ne répondez pas à ma question. Quels sont les effets de cette substance ? Monsanto vend des produits dont certains sont considérés comme toxiques. Vous évoquez des protocoles d'utilisation, tout en nous assurant de l'absence de toxicité du glyphosate. Quels sont les effets de cette substance ? En tant que professionnel, vous devez le savoir et informer les utilisateurs.

M. Yann Fichet – Il existe de très nombreuses manières de mal utiliser un produit phytosanitaire. Il faut appliquer la bonne dose au bon moment. Si les doses sont excessives, cela produit naturellement des effets indésirables.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Lesquels ? Vous consacrez 11 % de votre chiffre d'affaires à la recherche-développement. Vous êtes sans doute en mesure de déterminer ces effets.

M. Yann Fichet – C'est une question très générale. Les effets sont spécifiques à un produit et à un type d'utilisation.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Quels sont les effets du Roundup ?

M. Yann Fichet – La pulvérisation du Roundup répond à des règles précises. Il faut bien régler le pulvérisateur. L'agriculteur doit utiliser une combinaison et des gants.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Tout cela pour un produit qui n'est pas nocif.

M. Yann Fichet – Tout produit phytosanitaire doit être utilisé avec précaution. De la même façon, un médicament mal utilisé peut produire des effets inattendus.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Quels sont les effets sur l'environnement d'une mauvaise utilisation du Roundup ?

M. Yann Fichet – Si un pulvérisateur est mal réglé, le glyphosate peut se retrouver dans l'air, ce qui n'est pas souhaitable.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Pourquoi ?

M. Yann Fichet – Le produit n'est pas fait pour se retrouver dans l'air.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Mais il n'a pas d'effets cancérigènes, comme vous l'avez souligné.

M. Yann Fichet – S'il n'est pas utilisé correctement, il peut avoir d'autres effets, comme des irritations de la peau.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Ce produit a donc bien des effets sanitaires.

M. Yann Fichet – C'est le cas de tous les produits, chimiques mais aussi naturels.

M. Jean-François Husson, président. – Vous êtes la première des personnes auditionnées à affirmer que, si le pulvérisateur est bien réglé, le produit se dépose à 100 % sur la plante. En réalité, jusqu'à 40 % du produit n'atteint pas la plante...

Je m'apprêtais à vous demander quelles actions votre entreprise mettait en œuvre pour limiter les effets polluants du produit mais à vous entendre j'ai le sentiment que ces effets n'existent pas. Confirmez-vous cette interprétation ?

Enfin, mesurez-vous la qualité de l'air sur vos sites, dont certains sont confinés ? Vos collaborateurs qui manipulent les semences portent-ils des masques ?

M. Yann Fichet – Je dois préciser mon propos. Un bon réglage du pulvérisateur assure que l'essentiel de la matière se dépose sur la plante. Mais le Roundup est un désherbant, appliqué sur des plantes dispersées. Il peut donc naturellement se retrouver sur le sol.

M. Jean-François Husson, président. – Ce n'est pas ce que je voulais dire.

M. Yann Fichet – Il est recommandé de traiter un champ lorsque le vent est nul ou peu important. Il existe trois voies par lesquelles le glyphosate peut passer dans l'air : un coup de vent inapproprié ; la volatilité, qui est une propriété physico-chimique ; une érosion du sol, qui favorise la dispersion des particules. Dans ces conditions, la présence de glyphosate dans l'atmosphère est toujours possible.

M. Jean-François Husson, président. – Vous n'avez pas toujours dit cela au cours de l'heure qui vient de s'écouler...

M. Yann Fichet – Je me suis peut-être mal exprimé. Concernant la mesure de la présence de produits phytosanitaires dans l'atmosphère, le protocole utilisé joue un grand rôle. Si la mesure est effectuée à proximité de la source et juste après la pulvérisation, il existe de fortes chances que le glyphosate soit présent. Trois jours après, ces chances sont bien moindres.

Quant aux effets polluants, les autorités compétentes s'intéressent particulièrement à la présence du produit dans les eaux de surface. Quand le produit est pulvérisé dans un champ, l'érosion ou un déplacement de la pulvérisation peuvent entraîner une pénétration dans les eaux de surface, comme une rivière ou des ruisseaux à proximité.

M. Jean-François Husson, président. – Il existe donc un risque de pollution.

M. Yann Fichet – Ce risque existe pour les eaux de surface.

M. Jean-François Husson, président. – Et sur vos sites industriels ?

M. Matthieu Beaulaton – Ils sont confinés et nous utilisons un processus simple, sec et reposant sur l'aspiration. Néanmoins, nos opérateurs portent un équipement de protection individuel composé d'un casque, de lunettes et de chaussures de sécurité. Ils sont munis d'un masque lors des opérations de nettoyage. Ces équipements sont portés sept jours sur sept et toute l'année. Le taux de poussières dans l'air et la composition de celles-ci sont régulièrement analysés, je l'ai dit. La période des récoltes donne lieu à des arrivées importantes de semences sur les sites. Nous procédons alors à des piégeages de poussières à la périphérie de nos sites, afin d'éviter la pollution des environs.

M. Jean-François Husson, président. – De quelle manière organisez-vous le piégeage ?

M. Matthieu Beaulaton – Nous installons aux limites de propriété des boîtes dont la forme est analogue à celle des boîtes de Petri.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Encore deux questions. Quel chiffre d'affaires avez-vous réalisé en France en 2014 ? Et conseillerez-vous à des femmes enceintes et à des enfants en bas âge de rester présents pendant les épandages de Roundup, ou de déjeuner à proximité ?

M. Yann Fichet – Je ne conseillerais à personne de rester près des chantiers d'épandage. Des distances sont du reste ménagées par certains agriculteurs durant toute l'opération.

Notre chiffre d'affaires n'est pas consolidé au niveau français. En 2014, il était de 15 milliards de dollars dans le monde. Dans notre découpage interne, la région Union européenne, Moyen-Orient et Afrique représente 15 % de ce total. La France a un poids important dans ce sous-ensemble.

M. Jean-François Husson, président. – Les semences que vous recevez de vos agriculteurs présentent-elles des traces de glyphosate ? Les piégeages que vous effectuez, en intérieur et en extérieur, doivent vous permettre de le déterminer ?

M. Matthieu Beaulaton – Nous n'en avons pas retrouvé.

M. Yann Fichet – Le glyphosate étant un désherbant systémique, il ne doit pas être appliqué sur les cultures qui produisent les semences.

M. Jean-François Husson, président. – *Quid* de l'utilisation avant le changement d'assolement ?

M. Yann Fichet – Si cela devait arriver, les traces seraient extrêmement faibles.

M. Matthieu Beaulaton – Le glyphosate appliqué avant le semis s'inactive au contact du sol. Il est très peu probable d'en retrouver des traces, d'autant plus que la récolte intervient au moins quatre mois après la plantation des semences.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie de votre collaboration.

La réunion est levée à 19 heures.

Jeudi 21 mai 2015

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

Audition de M. Antoine Henrion, président de la chambre d'agriculture de la Moselle et responsable du dossier « qualité de l'air » à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de M. Michel Gagey, médecin national adjoint à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de MM. **Éric Thirouin, président et Thierry Coué, vice-président de la commission environnement de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de MM. Jean-François Soussana, directeur scientifique chargé de l'environnement et Antoine Momot, chef de cabinet du président de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) (sera publiée ultérieurement)**

Au cours d'une première réunion tenue le matin, La commission poursuit ses auditions dans le cadre de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

Le compte rendu sera publié ultérieurement

Audition de MM. Xavier Susterac, président de BASF France et Philippe Prudhon, directeur technique de l'Union des industries chimiques et d'un représentant de Bayer

M. Jean-François Husson, président. – Mes chers collègues, nous procédons à l'audition de M. Xavier Susterac, président de BASF France.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander à M. Xavier Susterac de prêter serment.

Je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Monsieur Xavier Susterac, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Xavier Susterac *prête serment.*

M. Xavier Susterac, président de BASF France. – Depuis décembre 2014, j'assume la présidence de BASF France après avoir passé plus de vingt ans en Allemagne. Plus particulièrement, j'ai exercé des fonctions dans la spécialité qu'est la catalyse automobile chez BASF à Hanovre. La problématique de la pollution de l'air, à laquelle j'ai consacré au moins quatre ans de ma vie professionnelle, est un sujet qui me tient particulièrement à cœur.

Notre société, dont le siège est à Levallois-Perret, emploie 3.000 personnes réparties sur quatorze sites en France. Elle génère un chiffre d'affaires de deux milliards d'euros. Ses deux principaux sites se situent en Meurthe-et-Moselle et en Seine Maritime.

Dans le rapport de 2011 de l'agence européenne de l'environnement, sont recensés 622 sites qui contribuent à la pollution atmosphérique. J'évoquerai, à cet égard, les deux sites Bayer d'Anvers et de Ludwigshafen, respectivement classés 152^{ème} et 50^{ème} sur cette liste ; ceux-ci n'étant d'ailleurs pas placés sous ma responsabilité. Nous disposons également d'un rapport mentionnant l'ensemble des données sociales et environnementales que notre société a diffusé sur ces deux sites. Un rapide calcul fait ainsi état de 9,2 millions de tonnes de CO₂ diffusés, soit 0,6 % du total des émissions de ces 622 sites. Environ 80 % proviennent du secteur de l'énergie ; les émissions en provenance des activités du secteur de la chimie étant bien inférieures à ce chiffre.

J'évoquerai à présent le concept de « site Vorbunt », qu'on peut traduire en français par économie circulaire, pour qualifier ces deux sites. Il faut avoir conscience par exemple qu'un site comme celui de Ludwigshafen rassemble à lui seul quelque deux cent usines pour 35.000 employés, ainsi que celui d'Anvers qui réunit cinquante usines pour 3.000 employés. Ce sont ainsi des sites consolidés qui accueillent toute la chaîne de fabrication, depuis la création de la matière première jusqu'aux applications les plus sophistiquées.

Les émissions de gaz toxiques et polluants représentent un très grand sujet pour BASF qui a fait du développement durable le fer de lance de sa stratégie. D'ailleurs, alors que le groupe fête son 150^{ème} anniversaire, le changement de logo et de devise, qui est désormais de « créer de la chimie pour un avenir durable » s'inscrit en ce sens. D'une part, les émissions de monoxyde de carbone, d'oxyde d'azote et d'hydrocarbure font l'objet de toute l'attention du groupe qui a prévu de les réduire de 60 % entre 2002 et 2020 ; chiffre déjà atteint par le groupe qui est parvenu à atteindre une réduction globale de 63 % en douze ans.

Il est important pour nous de réduire les émissions de CO₂, qui sont le corrélat des processus chimiques, par kilos produits, afin de respecter une échelle de comparaison avec les autres sociétés. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre doivent également être réduites de 40 % entre 2002 et 2020, et nous avons d'ores et déjà atteint 34 % en 2015.

L'ensemble des chiffres, qui couvre la totalité des émissions de notre groupe, figure dans notre rapport environnemental de cette année. Cette démarche reflète l'exigence de transparence qui est celle de BASF.

Les usines de type Vorbunt assurent des économies d'échelles elles-mêmes qui permettent, à leur tour, des économies d'énergie substantielles. D'une part, sur les deux sites que je viens de citer, ce sont quelque 3,5 millions de tonnes d'équivalent CO₂ de substances rejetées qui sont ainsi évitées, ainsi que l'utilisation de 280.000 camions qui assureraient des transports routiers, si les différents sites qui composent ces usines étaient distincts les uns des autres. D'autre part, l'efficacité énergétique a été augmentée de 19 % en 2014 par rapport à l'année de référence 2002.

En outre, le Groupe BASF a investi 350 millions en 2014 pour la protection de l'environnement et, au niveau des coûts de fonctionnement, 897 millions d'euros ont été consacrés à l'amélioration des infrastructures pour mieux répondre aux exigences de protection de l'environnement.

N'oublions pas, en définitive, que les émissions des deux sites de Ludwigshafen et d'Anvers ne représentent au total que 0,6 % des émissions mesurées au niveau européen et que le Groupe BASF consacre tous les efforts possibles pour poursuivre leur réduction.

M. Philippe Prudhon, directeur technique de l'Union des industries chimiques. – L'industrie chimique en France réalise un chiffre d'affaires de 82 milliards d'euros et représente 3.345 entreprises qui emploient 157.000 salariés directs. On estime par ailleurs qu'à chaque salarié direct s'ajoutent trois salariés indirects. Secteur dynamique, l'industrie chimique est le premier exportateur national avec 54 milliards d'euros et un solde positif de plus de 7 milliards d'euros dans les échanges. La partie cadre et technicien représente 68 % des effectifs qui sont, à hauteur de 96 %, sous contrat à durée indéterminée, du fait de la technicité des métiers qui se trouvent dans cette filière.

Les gaz à effet de serre ont été réduits, dans l'industrie chimique, de 50 % par rapport à 1990, ce qui a permis à la France de respecter son engagement souscrit dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'industrie chimique représente ainsi 5 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Les émissions de CO² ont été divisées par quatre depuis 1990 et représentent 10 % des émissions nationales. Les composés organiques volatiles (COV) ont été, quant à eux, réduits de 50 % par rapport à 1990 et l'industrie chimique émet 1 % de l'ensemble des particules émises en France ; ces dernières ayant enregistré une baisse de 41 % par rapport à leur niveau de 1990.

De tels résultats ne sont nullement l'effet du hasard mais les effets d'une réglementation stricte et de longs efforts en matière d'innovation. En termes d'investissement, la chimie investit chaque année un peu plus de trois milliards d'euros, sur lesquels 245 millions d'euros sont consacrés spécifiquement à l'environnement, 381 millions d'euros à la sécurité et au risque industriel et 1,46 milliards au maintien à niveau des infrastructures industrielles ; le reste de la capacité d'investissement étant consacré à l'augmentation des capacités ou à la réalisation de nouveaux produits. Force est ainsi de constater qu'avec 245 millions d'euros, la protection de l'environnement constitue un poste important de l'investissement de notre filière.

Je ne suis cependant pas en mesure de préciser la part qui y est allouée aux différents postes, puisque le management de nos sites industriels est intégré. D'ailleurs, la Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED » adoptée en 2010, transposée depuis lors en droit français, implique la publication de documents dénommés des Brefs, qui font référence aux meilleures technologies disponibles et visent l'ensemble de l'environnement par grands secteurs.

La chimie est l'industrie mère des autres industries puisque celle-ci se trouve très en amont de l'ensemble des autres secteurs quels qu'ils soient, y compris l'industrie pharmaceutique. Nous essayons ainsi d'apporter des réponses aux grands défis climatiques et environnementaux auxquels nous sommes confrontés.

M. Gilbert Emeric, directeur du développement durable de Bayer France. – Scientifique de formation, je représente la société Bayer qui est active dans trois domaines, à savoir le domaine de la santé humaine et animale, celle des plantes et les matériaux de haute performance ; ces matériaux présentant des applications au quotidien qui impliquent notamment des consommations énergétiques. La manière dont les productions sont réalisées est à cet égard fondamentale : notre référentiel en matière d'impact environnemental, économique et social part de l'année 2010. L'industrie chimique dans son ensemble, petites sociétés comprises, fait aujourd'hui tout son possible pour accompagner les progrès en matière de réduction des émissions néfastes à l'environnement.

J'espère ainsi être en mesure de vous apporter les compléments d'information que votre commission d'enquête a sollicités, que ce soit pour les sites français ou pour l'ensemble de nos implantations.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie et passe la parole à ma collègue, Mme Leila Aïchi, Rapporteur de notre commission.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Merci de vos présentations. A titre liminaire, je tenais à saluer le président de BASF France qui est venu personnellement répondre à nos questions. Mes questions seront précises : comment envisagez-vous de contribuer à la réduction de la pollution de l'air ? Quels sont les budgets que vous consacrez à la recherche et comment travaillez-vous avec les administrations et les différentes associations qui ont pour fonction l'élaboration des normes et l'amélioration des dispositifs de lutte contre la pollution de l'air ?

M. Xavier Susterac. – S'agissant de la contribution quotidienne de notre groupe à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notre action s'opère à plusieurs niveaux : par une participation importante dans le secteur de l'énergie éolienne et dans celui de la catalyse qui permet une réduction de la diffusion de l'oxyde d'azote. La réduction du poids des composants dans l'automobile participe à cette dynamique dans laquelle nous sommes également présents. D'ailleurs, l'élaboration de jantes en matière plastique, sur laquelle nous travaillons actuellement et qui se substitueraient à l'acier ou l'aluminium, contribuerait significativement à la réduction du poids des véhicules.

Quel est l'impact de l'ensemble des activités de BASF en matière de réduction d'émissions de CO² ou d'équivalent CO² en développant les produits innovants ? Nous sommes parvenus au chiffre de 520 millions de tonnes. Nous ne sommes bien évidemment pas les seuls contributeurs, mais nous estimons que 11 % de ces 520 millions de tonnes seraient attribuables, tout au long de la durée de vie des produits, à BASF. Cette intervention ne génère d'ailleurs pas d'empreinte carbone car les réductions d'émission de nos produits s'avèrent supérieures à celles émises par nos sites de production. Au niveau des investissements, le groupe investit 1,8 milliard d'euros dans la recherche et le développement ; trois cent projets sont en cours et présentent des incidences sur l'environnement.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Une partie de votre budget de recherche et développement est-elle consacrée à l'évaluation du coût financier et économique de la pollution de l'air qu'engendrent vos activités ?

M. Xavier Susterac. – Cette démarche est très difficile et ne relève pas, à proprement parler, de notre métier.

M. Jean-Marc Pétat, directeur du développement de BASF. – Pour compléter ce que vient de rappeler M. Susterac, BASF a développé en interne, depuis de nombreuses années, les outils pour optimiser l'impact de nos produits sur l'environnement. Ceux-ci sont constitués de 69 indicateurs et permettent d'évaluer la pertinence de nos productions et de l'optimiser. Cette démarche, dénommée en interne « See Balance », permet de répondre davantage aux préoccupations environnementales.

M. Jean-François Husson, président. – Et vous considérez donner suite à un projet à partir du moment où il répond à combien de critères sur les 69 que vous venez d'évoquer ?

M. Jean-Marc Pétat. – Ces 69 critères, élaborés en partenariat avec la communauté scientifique, n'ont pas tous la même valeur et tout dépend de l'usage des produits. Cependant, ce sont près de 600 produits qui ont en définitive été évalués de la sorte.

M. Xavier Susterac. – La catalyse automobile fournit ainsi un exemple pertinent de cette démarche. En termes d'émission de différents polluants, un facteur 100 est constaté entre 1974 et un véhicule d'aujourd'hui qui répond aux critères d'Euro-6-c. BASF est l'un des acteurs essentiels du marché des filtres à particules et attend impatiemment la mise en place d'Euro-6-c dans le domaine de l'essence, car les particules fines émises par les véhicules à essence sont aussi préoccupantes. Or, celles-ci s'avèrent beaucoup plus fines que les particules émises par les véhicules diesel qui sont désormais équipés de pots avec filtres. Ces particules extrêmement fines sont dangereuses et il était grand temps que la Commission européenne décidât enfin l'installation de filtres à particules pour les véhicules à l'essence ou, à tout le moins, l'élaboration d'une réglementation sur les particules issues de ces automobiles.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Vous saluez le fait que la Commission a élaboré une réglementation idoine ?

M. Xavier Susterac. – J'ai en effet employé l'adverbe enfin à dessein. Plus tôt eût certes été mieux !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Vous considérez ainsi que la réglementation a un impact important sur votre activité ?

M. Xavier Susterac. – En effet. L'une de nos préoccupations réside dans la limitation des émissions de particules dans les grandes villes. L'une de nos avancées technologiques consiste d'ailleurs à transformer l'ozone en oxygène. Nous avons d'ailleurs équipé trois millions de véhicules aux États-Unis, et notamment dans l'État de Californie, avec une imprégnation des moteurs de voitures, lesquels transforment l'ozone en oxygène. Il n'y a pas de réglementation en ce sens en Europe, mais je souhaite qu'à terme nous soyons en mesure de travailler en Europe sur cette question.

M. Jean-Marc Pétat. – La réglementation va parfois trop vite par rapport au rythme de l'innovation. Il faut gérer ce risque de décalage.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Le contraire se produit également ; la réglementation arrivant quelquefois en retard ! Mais ce n'est pas notre sujet. Le processus de transformation de l'ozone en oxygène, que vous nous avez évoqué, nous intéresse quant aux solutions susceptibles d'être préconisées pour lutter contre la pollution atmosphérique.

M. Jean-François Husson, président. – L'objet de cette commission d'enquête étant le coût économique et financier, pourriez-vous poursuivre plus avant votre évocation de cet exemple d'innovation en Californie susceptible, à terme, de réduire les coûts de la pollution atmosphérique ? La réglementation était-elle à l'origine de ce programme ? En définitive, qu'apporte ce dernier ?

M. Xavier Susterac. – Des incitations financières, via un système de crédit, faites aux particuliers étaient à l'origine de cette démarche. L'ozone est au cœur des préoccupations pour les grandes villes. Cette substance ne résulte pas, en tant que telle, des émanations des véhicules, mais de l'agrégation de divers composants chimiques. Il faut, en conséquence, réduire sa concentration.

M. Jean-François Husson, président. – Nous souhaitons obtenir plus amples informations sur ce programme susceptible d'inspirer la recherche de solutions qui est également l'une des préoccupations de notre commission.

M. Charles Revet. – L'existence de particules extrêmement fines, émises par les véhicules à essence, est-elle de nature à remettre en cause les orientations actuelles qui préconisent la suppression du diesel et ce, dès lors que la Communauté européenne va mettre en place une régulation idoine ?

M. Xavier Susterac. – Euro-6 est valable à la fois pour les véhicules diesel et essence. Le domaine des particules pour l'essence est une nouveauté et les industriels sont conscients de la nécessité de faire quelque chose à ce sujet. Par ailleurs, les moteurs diesel d'aujourd'hui émettent bien moins de dioxyde de carbone que par le passé !

M. Charles Revet. – Ce que vous nous dites est extrêmement important ! Dès lors, si à l'analyse le résultat de la comparaison est différent, le résultat est dramatique, surtout si nous orientons notre appareil productif vers ce qui polluera plus !

M. Xavier Susterac. – Le diesel pollueait auparavant beaucoup plus. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Des systèmes de catalyse très complexes permettent en effet de réduire les émissions de polluants par les véhicules diesel et, de surcroît, les particules fines sont filtrées depuis la mise en œuvre des normes Euro 4. Une réelle préoccupation demeure cependant quant aux véhicules diesel plus anciens.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il y a toutefois une hiérarchie dans les sources de pollution ! Le diesel est ainsi reconnu, de manière incontestable par de nombreuses études, comme cancérigène. Ce sujet demeure d'actualité ! Je souhaiterais connaître si le représentant de Bayer est en mesure de répondre aux questions qui lui ont été préalablement adressées.

M. Gilbert Emeric. – La première de vos questions concernait le classement en 2010 de Bayer comme l'entreprise la plus polluante de l'air aux États-Unis, du fait de ses émissions de substances chimiques. Ce classement a été dressé par un institut basé dans le Massachusetts, le « Political economy research institute » (PERI), en vertu d'un modèle lui permettant de recenser les industries les plus polluantes sur le continent nord-américain. Il est vrai qu'à l'aune de ce modèle, Bayer s'est retrouvée l'industrie la plus polluante aux États-Unis. Un tel résultat nous a naturellement alertés et il nous a fallu comprendre les raisons d'un tel rang. Ainsi, l'Agence fédérale pour l'environnement demande à chaque industriel de fournir une liste des produits utilisés et rejetés par les usines et c'est sur cette base que le PERI a opéré. Dans le cadre fixé par cet institut de recherche, les modèles de dispersion des produits chimiques dans l'air sont mis en œuvre, ainsi que leur toxicité et les volumes déclarés d'émissions. En outre, la présence de populations dans un rayon de cinquante kilomètres des sites de production est également prise en compte. Ce modèle, pour complexe qu'il est, ne rend que partiellement compte de la différence de localisation entre les émissions et le traitement des déchets. Les résultats sont publiés sur une base biennale et les résultats auxquels vous faisiez référence dans votre questionnaire renvoyaient à l'année 2010. Un

second classement a également été publié en août 2013 et le classement de notre groupe ne nous convient pas puisqu'il porte à nouveau sur les données transmises en 2010. Le temps d'adaptation est, pour les industriels que nous sommes, important et force est de constater que le modèle, à l'aune duquel nos émissions sont évaluées, demeure perfectible.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Contestez-vous la valeur de ce modèle ?

M. Gilbert Emeric. – Ce modèle est en effet perfectible, mais comme entreprise responsable, Bayer ne peut que questionner son propre mode de fonctionnement. Il nous faut ainsi comprendre la méthodologie du modèle et prendre des mesures correctives destinées à amender son résultat, dans un dialogue avec l'institut. Mais force est de constater que l'ensemble des mesures prises seront reflétées dans les résultats destinés à être publiés à l'horizon 2017. Entre la publication des résultats et les mesures prises, un délai de trois ans subsiste ! En outre, lorsqu'on regarde les résultats de l'enquête, nous constatons qu'un de nos sites représente 91 % des facteurs expliquant notre classement. Hormis ce site, le reste de nos implantations est considéré comme ne présentant aucun impact d'après le modèle du PERI. En outre, dans ce site, l'utilisation d'un seul produit chimique, le tolluenediamine qui entre comme précurseur dans la fabrication des mousses souples polyuréthane, est mise en exergue. Bien que nous prenions toutes les mesures nécessaires au maniement de ce produit, qui est cancérigène, c'est ce produit, et l'incinération des substances qui ont été en contact avec lui, que prend le modèle PERI comme base de son classement. Nous travaillons, à cet égard, avec les entreprises spécialisées afin de nous assurer que les déchets que nous générons soient traités de la manière la plus optimale possible. Et cette démarche n'est pas prise en compte par le modèle PERI qui prend en compte l'origine du produit et non l'endroit où celui-ci est éventuellement incinéré. En outre, la valorisation énergétique est prise en compte dans le modèle comme un facteur de moindre toxicité et il est clair que si Bayer travaillait avec les entreprises spécialisées dans ce secteur, sa place passerait au 42^{ème} rang. Cette démarche concerne 30% des déchets actuels, mais il faut savoir que les usines de valorisation énergétique des déchets se trouvent à quelque 600 kilomètres de leur lieu de production ! Les externalités générées par le transport de ces déchets, comme les gaz à effet de serre, ne sont pas prises en compte dans le modèle. Les modèles eux-mêmes doivent bel et bien être amendés afin de mieux prendre en compte la réalité de nos activités industrielles, de manière à ne pas prendre de mauvaises décisions.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – L'objet de notre commission d'enquête n'est pas, à proprement parler, le dérèglement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, mais celui-ci porte sur le coût économique et financier de la pollution de l'air. Est-ce un sujet sur lequel vous avez travaillé ou sur lequel votre entreprise commence à forger des outils de mesure idoines ?

M. Gilbert Emeric. – Les outils de mesure, dans une entreprise comme la nôtre, existent par rapport aux préoccupations environnementales. Mais il n'est pas aisé d'obtenir un standard assurant la valorisation économique et financière.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Nous avons auditionné des acteurs sur les aspects sanitaires de cette valorisation qui demeure complexe. Il faut reconnaître la diversité des effets de la pollution de l'air mais aussi proposer des solutions, afin d'impulser collectivement des mesures. Votre groupe a-t-il évalué l'impact de la pollution de l'air ?

M. Gilbert Emeric. – Nous avons envisagé ces questions à l'échelle de notre industrie tout entière, par le biais notamment de regroupements professionnels dans lesquels

s'expriment des sociétés qui ont conduit, à leur tour, des études d'impact environnemental (« *environmental profits and loss programs* ») chiffrées. Mais ce questionnement en est à ses débuts.

M. Jean-François Husson, président. – Néanmoins, au titre de votre outil de production, vous êtes éligible en France à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui alimente également le réseau ATMO de lutte contre la pollution de l'air ; l'objectif étant pour une entreprise de prendre les mesures nécessaires pour s'en soustraire ou éviter d'en acquitter un montant trop élevé !

M. Gilbert Emeric. – Une diversité de taxes existe en effet qui permettent d'alimenter certains réseaux comme ADELFI avec lequel nous travaillons et qui implique que soient modifiés des produits courants, comme les emballages de boissons notamment qui ont connu de réels allègements. Les industries qui sont les nôtres font leur maximum pour à la fois répondre à des exigences environnementales et fiscales. De telles démarches peuvent ainsi être à l'origine de cercles vertueux. Nous sommes typiquement dans ce type de développement.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Précisément, avez-vous une idée de l'impact sur la pollution de l'air des produits du groupe Bayer en Europe et en France, à l'instar de la situation en Amérique du Nord ?

M. Gilbert Emeric. – Sur l'ensemble des facteurs qui ont été évoqués par mes collègues de BASF, comme en matière d'émissions de gaz à effet de serre, celui-ci est retracé, depuis 2008, dans un rapport spécifiquement consacré au développement durable. Si l'on se réfère à l'article 75 du Grenelle II de l'environnement, qui vise la communication des gaz à effet de serre, réussir à intégrer de telles données dans un rapport n'est pas chose aisée, d'autant plus lorsqu'on y intègre également les données environnementales, économiques et sociales, comme nous y parvenons ! D'ailleurs, comme l'ADEME l'a souligné, cet article 75 s'applique aux entreprises de plus de 500 employés et seulement 49 % d'entre elles ont rempli cette obligation, et ce chiffre n'atteint que 26 % pour les collectivités locales ! Cette démarche est certes récente, mais elle traduit les efforts d'un groupe comme le nôtre de remplir ses obligations.

M. Xavier Susterac. – Les 350 millions d'euros investis par notre groupe pour améliorer la situation environnementale et les 900 millions d'euros que coûte, de manière récurrente, l'amélioration de nos sites, représentent un investissement considérable pour notre groupe. Nous avons d'ailleurs réglé 61.000 euros de TGAP, ce qui signifie que notre groupe est tout à fait dans les normes, même si des marges de progression demeurent !

M. Philippe Prudhon. – Autant les sociétés ont agrégé, peut-être pas toutes à la même vitesse, l'ensemble des résultats de leurs sites dans le monde, autant la réglementation en Europe et en France exige la connaissance des chiffres, et notre industrie connaît, quant à elle, une longue tradition d'évaluation des émissions et de leurs impacts. D'ailleurs, celle-ci nourrit un dialogue avec l'administration à ce sujet.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Connaissez-vous la part dans la pollution de l'air des entreprises qui sont membres de votre union ?

M. Philippe Prudhon. – Nous disposons d'indicateurs, comme les émissions de SO₂ et de gaz à effet de serre, dont notre industrie est à l'origine respectivement de 10 et 5 %.

L'industrie chimique représente ainsi 5 % des SOV, 5 % des Nox et 1 % des particules toutes confondues. Des documents reprennent ainsi ces données dont le CITEPA collecte l'intégralité. D'ailleurs, le Commissariat général au développement durable a indiqué qu'entre 2001 et 2012, l'intensité énergétique a diminué de 11 % ; la chimie intervenant après le secteur automobile dans cette baisse. D'autres instances que les nôtres ont ainsi mesuré les progrès enregistrés.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je note que de tels progrès ont été réalisés grâce à la réglementation ce que, du reste, vous avez à votre tour signalé. Comme nous l'évoquait un économiste, la réglementation demeure le meilleur moyen de lutte contre la pollution de l'air. Ce qui m'amène à vous interroger sur les actions de lobbying conduites par les grands groupes industriels, notamment au niveau européen, lorsqu'il s'agit de limiter de nouvelles normes contraignantes alors que, dans le même temps, il est avéré que la réglementation est un facteur de progrès ; ce que, du reste, vous corroborez.

M. Jean-Marc Pézat. – La réglementation est importante, mais l'engagement des sociétés en faveur du développement durable l'est tout autant. Lorsqu'un groupe comme BASF se fixe comme objectif une baisse de 70% des émissions globales de polluants à l'horizon de 2020, c'est un engagement auquel la réglementation, à l'échelle locale, est à même de contribuer.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il est important d'actionner tous les leviers. La réglementation étant ainsi un levier important, il n'y a pas de raison de s'en priver. C'est d'ailleurs le sens de notre rapport qui vise à élaborer, de manière collective, les moyens d'amélioration de l'air que nous respirons. Je suis d'ailleurs ravie que nos intervenants d'aujourd'hui aient à leur tour rappelé l'importance de la réglementation !

M. Philippe Prudhon. – Il nous faut des règles et des spécifications. Il faut toutefois faire attention au périmètre de la réglementation laquelle, si elle est trop franco-française, risque de créer de la distorsion susceptible de conduire, à terme, à la délocalisation des outils de production impliquant le rapatriement vers l'Europe de produits finis en recourant aux transports ! Notre industrie fortement capitalistique, dont les cycles de production s'étalent sur plusieurs années, voire décennies, a ainsi besoin de visibilité !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je comprends parfaitement ces contraintes. Mais, en guise d'illustration de nos propos, le tournant pris vers le diesel, quand bien même l'ADEME dès 1999 tirait la sonnette d'alarme, est une aberration ! C'est pour éviter de tels errements que nous souhaitons échanger avec vous. Mais je retiens que la réglementation, en matière de pollution et de dépollution, est particulièrement significative !

M. Jean-Marc Pézat. – Pour en revenir au diesel, je pense que la réglementation s'est trompée de cible puisqu'il eût mieux valu débiter par cibler les particules plutôt que les gaz à effet de serre.

M. Jean-François Husson, président. – Il faut tout de même rendre à César ce qui lui appartient ! Madame la Rapporteure a bien expliqué que notre commission d'enquête était consacrée à l'évaluation des coûts économiques et financiers de la pollution de l'air. À ce titre, parmi les leviers qui permettent d'en atténuer le cours, figure la réglementation, qu'elle vienne d'Europe ou d'ailleurs. D'ailleurs, la réglementation peut conduire à l'émergence d'activités nouvelles, amorçant ainsi une sorte d'économie circulaire. Certes, il importe de se fonder sur des diagnostics pour que soient dégagées des solutions communes. Tout cela est

complexe, comme l'a rappelé l'épisode de l'écotaxe, mais le dialogue entre les entreprises et les élus est à ce titre essentiel. La situation que vous décrivez, en tant qu'acteurs industriels et représentants de votre secteur, ne peut bien évidemment nous laisser indifférents.

M. Xavier Susterac. – Lorsque, dans mes fonctions précédentes, je me rendais à Bruxelles, nos interlocuteurs reconnaissaient nos activités comme une forme de lobbying positif. Il s'agissait pour nous de faire en sorte que les Autorités européennes mettent en place, le plus vite possible, des réglementations. Deux niveaux de réglementation nous paraissent également devoir être distingués : d'une part, les réglementations européennes qui régissent notamment les activités de leaders mondiaux de l'automobile et qui doivent être prises dans le domaine des particules fines et ultrafines et, d'autre part, les réglementations nationales, lesquelles ne doivent pas se télescoper avec les premières, sous peine de devenir contreproductives. Si on pouvait, d'ailleurs, accélérer les choses dans le domaine de la lutte contre les émanations de particules fines, ce serait formidable !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – On a pu constater, dans les domaines agricoles et phytosanitaires, un fort lobby au niveau européen pour ne pas permettre l'interdiction de pesticides qui étaient des perturbateurs endocriniens. Je veux bien entendre qu'il existe une sorte de lobby positif, mais je vois plutôt les principaux acteurs du lobbying agir en défaveur des causes environnementales. D'ailleurs, ces dernières sont souvent prises en otage par les contraintes économiques et c'est aussi l'intérêt de notre rapport qui est de partir de l'aberration sanitaire qu'est la pollution de l'air, qui présente de nombreux impacts, pas seulement sur les populations mais aussi sur les terres agricoles et la qualité de l'eau ainsi que sur la biodiversité, pour dénoncer l'enfermement dans une rhétorique condamnant a priori les innovations de demain. Mais une telle aberration est également porteuse de développement économique pour l'ensemble de nos acteurs, ce que refusent d'entendre, du reste, les principaux lobbys. Il y a toujours un moment où les externalités doivent être supportées par la collectivité ! Donc, soyons cohérents dans notre démarche, reconnaissons à la réglementation son rôle essentiel et réfléchissons collectivement à des solutions permettant d'assurer le développement durable.

M. Gilbert Emeric. – La notion de réflexion collective est extrêmement importante et doit aller au-delà de la simple énumération de données économiques. Il me paraît important que nous partagions le même constat, ce qui n'est nullement évident ! Nous sommes ainsi en train d'assurer une mutualisation de l'information qui est importante !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Mais force est de constater une grande résistance au changement à l'instar de ce qui s'est passé pour le diesel ! J'ai d'ailleurs été l'une des premières avocates à avoir attaqué l'État en 1999 mais que de temps perdu sur cette question !

M. Gilbert Emeric. – Les sociétés que nous représentons autour de cette table sont nécessairement innovantes. À cet égard, un tiers du chiffre d'affaires que Bayer réalise vient de l'innovation récente. Sur les sujets que vous évoquez, en tant qu'élus, il importe que les acteurs des domaines concernés doivent échanger avant que ne soit élaborée une réglementation qui soit respectée. Mais l'industrie requiert du temps pour s'adapter à la réglementation et la zone d'application demeure cruciale.

M. Philippe Prudhon. – Je ne partage pas votre point de vue, Madame la Sénatrice, sur les perturbateurs endocriniens. Nous attendons une définition scientifique de ces derniers au niveau européen. L'exemple du bisphénol A (BPA) est révélateur : alors qu'il

est interdit en France, il est autorisé par une agence européenne qui en précise cependant les taux d'exposition. Deux agences en Europe se sont d'ailleurs prononcées de façon contradictoire à la lueur de 700 études !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Lorsqu'on connaît la force des lobbys à l'échelle européenne, ce n'est guère étonnant ! Mais ce n'est pas notre sujet ! Vous savez d'ailleurs pertinemment comment sont financées les études par les lobbys. On ne peut nier cette réalité !

M. Philippe Prudhon. – On ne peut pas non plus nier que deux agences européennes se sont prononcées sur cette question de manière contradictoire.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Avec 1.600 lobbyistes au Parlement européen, la force des lobbys y est conséquente. Le sujet de notre commission n'est nullement à charge et son objectif est de faire qu'une situation défavorable s'avère porteuse d'opportunités et de développement pour notre pays.

M. Jean-François Husson, président. – Toute évaluation précise d'un problème auquel a été confrontée l'industrie que vous représentez, pourrait être intéressante pour notre appréciation du coût économique et financier de la pollution de l'air. Du fait de notre accord sur la portée de la réglementation, notre commission est particulièrement désireuse d'examiner un site industriel qui, selon vous, illustre la prise en compte des exigences environnementales par vos sociétés.

M. Gilbert Emeric. – Je peux vous proposer également, au-delà des sites industriels, de visiter des sites de recherche et développement susceptibles de vous intéresser.

M. Xavier Susterac. – BASF serait très heureux de vous accueillir dans le site de Ludwigshafen, dont les dimensions et le nombre d'employés, pour vous montrer ce que notre groupe réalise dans le domaine qui vous intéresse.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie, Messieurs, pour vos interventions et vos propositions.

Audition de M. Didier Havette, directeur en charge du développement durable et des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance, à BpiFrance

- Présidence de M. Charles Revet, président -

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission poursuit ses auditions dans le cadre de la commission d'enquête sur l'impact économique et financier de la pollution de l'air.

M. Charles Revet, président. – Mes chers collègues, nous procédons à l'audition de M. Didier Havette, directeur du développement durable de la Banque publique d'investissement (BPI France).

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, demander à M. Didier Havette de prêter serment.

Je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Monsieur Didier Havette, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Didier Havette *prête serment.*

M. Didier Havette, directeur du développement durable de la Banque publique d'investissement (BPI France). – A titre liminaire, je tiens à souligner que BPI France n'est pas un établissement spécialisé dans la qualité de l'air. La banque publique d'investissement assume quatre fonctions principales : société de gestion qui investit directement dans les entreprises ou dans des fonds d'investissement, banquier et soutien à l'innovation via des subventions ou des avances remboursables, enfin gestionnaire de fonds de garantie de prêts d'autres banques de la Place. Le positionnement de BPI France est spécifique puisque notre établissement intervient toujours en cofinancement. Il n'est ainsi pas question qu'il provoque un effet d'éviction des autres acteurs du marché ! À ces différentes fonctions il convient enfin d'ajouter l'accompagnement des entreprises, fonction à laquelle notre directeur général est très attaché.

Les principales cibles de notre établissement sont ainsi les TPE-PME, ainsi que les entreprises de taille intermédiaire et marginalement les grandes entreprises, dans la mesure où il s'agit de consolider un actionariat. Nous intervenons également à tous les stades de développement de l'entreprise, depuis son amorçage jusqu'à sa transmission, et finançons toute sorte de développement, que ce soit lors de l'acquisition de l'équipement ou d'opérations de croissance externe, avec toutefois une singularité qui est également de pourvoir au financement de l'immatériel.

La responsabilité sociétale d'entreprise de BPI France relève d'une décision du législateur, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement. Celui-ci indique la nécessaire prise en compte de l'impact social et environnemental du portefeuille d'engagements de la Banque publique d'investissement. Dans ce cadre, BPI s'est dotée l'année passée d'une charte de responsabilité sociétale d'entreprise (RSE) qui décrit, d'une façon générale, son engagement pour le développement durable qui repose sur trois piliers, à savoir l'engagement économique, social et environnemental.

Quatre priorités sont distinguées par cette charte, à savoir l'emploi, notamment des jeunes, la transition écologique et énergétique, avec un focus sur l'efficacité énergétique, l'entrepreneuriat au féminin, en insistant sur la place des femmes dans l'économie et, enfin, la qualité de la gouvernance et du management des entreprises.

Dans le cadre de nos métiers de prêteur et d'investisseur, nous veillons à la prise en compte de l'ensemble de ces activités. Ainsi, depuis janvier dernier, la totalité des activités de financement pour des investissements de plus d'un million d'euros répond à une grille d'analyse RSE reposant sur une dizaine de critères. Nous sommes la première banque à suivre une telle démarche pour l'activité de prêt. Du côté de l'investissement, les établissements qui ont été réunis lors de la fondation de la BPI, à savoir CDC-entreprises et le fond stratégique pour l'investissement, manifestaient déjà des critères d'investissement responsables et insistaient sur les aspects sociaux et environnementaux dans l'analyse des dossiers qui leur étaient soumis. Néanmoins, force est de constater qu'au moment de la création même de la

BPI France investissement, il a fallu harmoniser les pratiques qui étaient antérieurement celles des établissements bancaires qui lui étaient postérieurs et je dois avouer que les critères d'intégration sociaux et environnementaux n'étaient pas alors au premier plan de nos préoccupations.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Cette transparence vous honore !

M. Didier Havette. – Depuis, nous avons forgé, avec un prestataire extérieur, un outil d'analyse environnemental et social qui permet à nos investisseurs en rentrant à la fois le secteur d'activités et la taille de l'entreprise concernée de faire apparaître assez rapidement les enjeux de leur projet en matière de gouvernance et d'obtenir une liste de questions à adresser à l'entreprise afin de l'évaluer. Cet outil vient d'être mis en place et transmis par notre directeur général à l'ensemble de nos chargés d'affaire. Il est d'ailleurs accompagné de deux modules de formation. Cette démarche est ainsi consignée dans nos procédures d'investissement. Ainsi, tous nos dossiers d'investissement doivent contenir une analyse environnementale, sociale et de gouvernance des projets auxquels ils se rapportent !

La transition écologique et énergétique est l'une de nos priorités et est mentionnée à l'article 1^{er} de la loi portant création de la BPI. Notre établissement y contribue de deux manières : d'une part, en soutenant les entreprises qui contribuent à cette transition énergétique, en produisant notamment de l'énergie renouvelable, et, d'autre part, en finançant la transition des entreprises vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Au cours de l'année 2014, la BPI a ainsi financé à hauteur de 850 millions d'euros, auxquels peuvent être ajoutés 45 millions d'euros de garantie apportés à d'autres banques. Cette somme se répartit ainsi : 90 millions d'aides à l'innovation dans des domaines qui sont principalement la chimie verte, les bâtiments à impact environnemental et plus largement la qualité de l'air et celle de l'eau. D'ailleurs, s'agissant de la qualité de l'air, BPI France a notamment financé des entreprises qui élaboraient des capteurs. 700 millions d'euros sur l'année 2014 ont été consacrés aux prêts consacrés au financement de la production d'énergie renouvelable, soit à 80 % de l'éolien et du photovoltaïque, ainsi que de la biomasse et de l'énergie hydraulique. De façon très marginale, des prêts éco-énergie, dont la fourchette va de 10.000 à 50.000 euros, ont été accordés aux TPE, mais ceux-ci ne rencontrent pas le succès espéré.

Du côté de l'investissement, qui représente plus d'une cinquantaine de millions d'euros, la BPI a souscrit une partie de cette somme dans des fonds dédiés, comme le fonds Emertec, dont le groupe Caisse des Dépôts a largement contribué à la naissance. En outre, cette somme a contribué au financement d'investissements directs en gérant un fond écotecnologie au titre des investissements d'avenir, un fonds bois sur nos fonds propres, un fonds joint-venture consacré à la santé, au numérique et à l'environnement qui intervient à l'issue de l'étape capital-risque et au moment où il s'agit d'atteindre de gros montants de capitalisation. D'ailleurs, les entités antérieures à BPI France n'avaient pas cette culture de l'investissement, à l'exception d'une opération portant sur la société Fermentalg. Pour mémoire, je mentionnerai le fonds d'investissement SPI, qui fonctionne sur les programmes d'investissement d'avenir et investit sur des projets de sociétés industrielles et dont le premier projet concernait la production thermique. Enfin, on pourrait citer l'ancien fonds TGE devenu désormais Mid-Cap et qui investit dans un certain nombre d'entreprises du secteur de l'environnement.

BPI France a mis également en œuvre des prêts verts de 2010 à 2013. Ceux-ci représentent des sommes de l'ordre de 100.000 à un million d'euros et sont destinés à favoriser l'évolution de l'outil de production. Forte de leur succès, BPI France vient de démarrer une seconde tranche de ces prêts qui sont bonifiés et fonctionnent sur la ressource publique, ce qui permet de les garantir. Ceux-ci sont encore remboursables sur sept ans, avec deux ans de différé. Par ailleurs, entre 2010 et 2013, la dotation en investissement d'avenir (PIA) qui y était consacrée avoisinait une centaine de millions d'euros, ce qui a permis d'accorder quelque 300 millions d'euros de prêts à 430 entreprises et d'obtenir un effet de levier important d'environ 2,5 milliards d'euros. Si le suivi de ce qui a été financé peut encore être amélioré, les opérations ainsi financées peuvent se répartir ainsi : un tiers de ce financement concernait la réduction de consommation d'énergie, un quart relevait de la catégorie des « bénéfiques environnementaux multiples » dont 14 % pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et 4% pour la réduction des émissions atmosphériques polluantes présentant un impact sur les milieux naturels.

M. Charles Revet, président. – Merci Monsieur pour votre intervention. Je passe la parole à Madame Leila Aïchi, Rapporteur.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Quel est selon vous le potentiel de croissance associé aux technologies vertes ? Est-ce un marché d'avenir pour nos entreprises ?

M. Didier Havette. – Clairement oui. En ce moment d'ailleurs se tient le « Business and Climate Summit » à l'UNESCO où les grandes entreprises se positionnent clairement pour répondre aux enjeux du changement climatique. En termes de marché, la demande de produits davantage respectueux de l'environnement devrait croître, en raison de la prise de conscience générale sur cette question. Cependant, la réglementation demeure un levier fondamental comme j'ai encore pu le constater lors de cette réunion à l'UNESCO au cours de laquelle tous les participants ont réclamé un prix pour le carbone. Une telle décision induirait un changement de rentabilité entre les différentes énergies. D'ailleurs, le financement des énergies renouvelables en France nous pose un certain nombre de questions, puisque BPI France est un acteur très investi dans ce secteur. En effet, si sa part de marché, tous prêts confondus, est de l'ordre de 4 à 5 % auprès des entreprises, elle s'élève à 20 % dans les énergies renouvelables.

Les conditions de rachat d'énergie, qui sont en train d'évoluer, sont déterminantes et la question du potentiel de développement s'avère extrêmement liée à la réglementation en vigueur, tout comme d'ailleurs en est tributaire la qualité de l'air.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Pensez-vous d'ailleurs que la réglementation en France est fortement incitative ?

M. Didier Havette. – Sur la qualité de l'air, je ne suis pas compétent pour vous répondre.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Comment financez-vous des projets de conversion technologique des activités polluantes vers des activités qui ne le sont pas ?

M. Didier Havette. – Les prêts verts, que j'évoquais précédemment, sont l'outil idoine. Ils peuvent être consacrés au remplacement d'équipements ou à l'adoption de nouvelles technologies énergétiques, comme le passage de chaudières fioul à la biomasse par exemple. Ces prêts concourent également au financement des entreprises de la transition

énergétique avec les aides à l'innovation versées par BPI France, comme la société Cooltech innovation qui développe un système de réfrigération magnétique.

M. Charles Revet. – Globalement, quels types d'énergie renouvelable financez-vous ?

M. Didier Havette. – Essentiellement, l'éolien et le photovoltaïque.

M. Charles Revet. – Lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, nous avons évoqué les moulins à eau qui pourraient représenter l'équivalent d'une tranche de centrale nucléaire. BPI France finance-t-elle une telle source d'énergie ?

M. Didier Havette. – Je ne pense pas qu'on le fasse, mais BPI France assure le financement de formes d'énergie hydraulique. On peut ainsi regarder ce point.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – Pourriez-vous revenir sur la grille d'analyse des entreprises que vous avez évoquée lors de votre introduction ?

M. Didier Havette. – Je vous en adresserai un exemplaire. Le principe de cette grille est simple : sur une seule feuille, nous avons constitué, à partir des quatre priorités de notre responsabilité sociale d'entreprises, dix catégories à l'aune desquelles nos chargés d'affaires, qui sont des financiers, évaluent les projets qui leur sont soumis. Les 2.200 collaborateurs de BPI France, que ce soit du côté de l'investissement que du financement, travaillent beaucoup et cette grille, qui leur est destinée, doit être libellée de la manière la plus pragmatique possible, afin de ne pas être perçue comme une charge de travail supplémentaire.

M. Charles Revet, Président. – Quelle est l'ampleur des investissements de BPI France dans les projets ayant trait au développement durable et comment ceux-ci sont-ils sélectionnés ? On sait par ailleurs que l'Allemagne investit énormément dans les énergies renouvelables et assure, par l'agriculture, une production importante de méthane à partir du maïs. Subventionnez-vous ainsi ce type de projet et, le cas échéant, tenez-vous compte de l'origine des produits assurant la production de méthane ?

M. Didier Havette. – Le mode de sélection dépend de la nature des projets qui nous sont soumis. S'agissant de l'innovation et des investissements relevant du capital-risque, on s'interroge sur la réalité de la rupture technologique que le projet entend conduire et ce, d'une manière globale, tout en examinant les potentiels de marché. Ces attentes sont légitimes lorsqu'on est un investisseur. J'ai en tête une entreprise, dans laquelle BPI France a investi, et qui assurait la méthanisation à partir de déchets agricoles dans le cadre d'un projet social et environnemental visant à minimiser les nuisances et à créer de l'emploi au niveau local, mais je n'en connais pas qui consacre la production de maïs spécifiquement à cette tâche, comme cela semble être le cas Outre-Rhin.

M. Charles Revet, président. – À l'inverse de l'Allemagne, la France s'est très peu engagée dans cette filière. C'est la raison pour laquelle je vous posais cette question.

M. Didier Havette. – Je n'ai pas une vision globale de cette filière, mais je répondrai par courrier à votre interrogation.

Mme Leila Aïchi, rapporteur. – On envisage le lancement de nouveaux programmes d'investissement d'avenir. Quelle devrait-être, selon vous, la part accordée aux technologies vertes ?

M. Didier Havette. – Je ne suis pas en mesure de vous répondre, mais je ne manquerai pas de vous faire parvenir, par la voie écrite cette fois, les éléments que vous m'avez demandés.

M. Charles Revet, président. – Je vous remercie de votre intervention.

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

Jeudi 4 juin 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente –

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement

La commission auditionne M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous êtes, monsieur Marc Guillaume, conseiller d'État, et secrétaire général du gouvernement depuis le 2 avril 2015, après avoir été secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Le Secrétariat général du Gouvernement supervise notamment les services du Premier ministre et gère ainsi des autorités administratives indépendantes. Il est également impliqué dans la modernisation de l'État. Il était essentiel de commencer par votre audition pour replacer l'ensemble des AAI dans le schéma d'organisation de l'État et pour nous décrire précisément votre rôle dans le contrôle de celles-ci.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc Guillaume prête serment.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement. – Votre questionnaire portait d'abord sur le recensement des AAI, leur périmètre et les critères qui les distinguent. La notion d'autorité publique indépendante (API) est claire : ce sont des AAI dotées de la personnalité morale. Les sept API ont été créées par loi : l'Agence française de lutte contre le dopage, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), l'Autorité des marchés financiers (AMF), le Haut conseil du commissariat aux comptes, la Haute autorité de santé (HAS), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Les AAI sont moins précisément définies, leur qualification pouvant résulter de la loi, d'un acte réglementaire, de la jurisprudence ou d'un avis des formations consultatives du Conseil d'État. Le site internet Legifrance a recensé 40 organismes qualifiés d'AAI, notamment par le rapport public du Conseil d'État de 2001.

Ces organismes sont des autorités qui ne peuvent pas avoir seulement un rôle consultatif, sauf indication expresse de la loi, notamment dans le champ des libertés comme la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Le critère de l'autorité est sûrement rempli quand elles disposent de prérogatives de puissance publique et d'un pouvoir de décision.

Elles sont indépendantes, car les membres du collège ont un statut personnel : leurs mandats sont irrévocables, à caractère non renouvelable, de durée fixe et assez longue,

avec un régime particulier d'incompatibilités. Cette indépendance ne suppose pas de disposer de recettes propres comme une redevance dont elles fixeraient le montant – les ressources budgétaires des tribunaux n'empêchent pas l'indépendance de la magistrature.

Elles sont administratives, parce qu'elles n'ont en principe pas la personnalité juridique et ne sont pas extérieures à l'État. Sans être rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles agissent au nom et pour le compte de l'État : elles ne forment pas un quatrième pouvoir. Composantes du pouvoir exécutif, elles voient leur lien avec le Parlement se renforcer tout en restant des autorités administratives : elles engagent la responsabilité de l'État par leurs actes dommageables.

En deuxième lieu, le législateur a harmonisé successivement depuis plusieurs années le droit des AAI sur plusieurs sujets, ce qui rend sans objet l'idée, par ailleurs délicate, d'un statut commun. Le contrôle du Parlement a été renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : l'article 13 de la Constitution impose désormais un avis public des commissions compétentes de chaque assemblée pour certaines nominations du président de la République pour des emplois « en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ». Selon la loi organique du 23 juillet 2010, cela concerne seize AAI.

En matière de déontologie, l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique oblige les membres des AAI et des autorités publiques indépendantes à adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les travaux préparatoires de cette loi donnaient une acception large de la notion d'AAI – comprenant notamment la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) que la loi ne qualifie pas expressément d'AAI. Le décret du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du gouvernement et par les présidents et membres des AAI conforte cette interprétation large.

Le II de l'article 74 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes habilite le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 12 mois, les mesures législatives pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au sein des AAI et API. Le gouvernement publiera cette ordonnance avant l'été pour que l'écart maximal entre les femmes et les hommes au sein du collège de chaque autorité soit égal à un, ou le plus proche possible en cas de nomination d'un nombre pair de membres, de même qu'en cas de désignation d'un seul membre ou par plusieurs personnes.

Les principes d'indépendance et d'impartialité sont garantis grâce à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui les rattache à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme, que les AAI exercent ou non des fonctions qualifiées par la loi comme juridictionnelles (décisions n°2011-200 QPC du 2 décembre 2011 et n°2012-280 QPC du 12 octobre 2012 sur la société Groupe Canal Plus). Le Conseil constitutionnel s'assure que fonctions de poursuite et d'instruction sont effectivement séparées du pouvoir de sanction. Cela n'impose pas un seul modèle : séparation organique ou séparation fonctionnelle peuvent toutes les deux satisfaire aux exigences constitutionnelles, comme l'admet la décision sur l'Autorité de la concurrence du 12 octobre 2012.

Dernière convergence, le régime des sanctions et des poursuites par les AAI et le juge pénal. Le cumul des sanctions ne pose pas de difficulté constitutionnelle majeure d'après

une jurisprudence du Conseil constitutionnel constante depuis 1982. Le concept de cumul de poursuites a été précisé par la décision n°214-453/454 QPC et n°215-462 QPC du 18 mars 2015 sur l'Autorité des marchés financiers qui appelle cependant à une révision législative sur le cumul des sanctions.

Le législateur a bâti règle par règle des dispositifs communs aux AAI, mais il est difficile d'imaginer un cadre unique – et encore moins une loi-cadre – étant donné la variété de leurs missions comme de leur champ d'action.

Troisième point de votre questionnaire, conformément à la loi organique, la création d'une AAI doit faire l'objet d'une étude d'impact sur ses motifs, ses objectifs, l'évaluation de ses incidences et ses coûts. Aucune fusion d'AAI n'a suivi celle créant le Défenseur des droits, mais la CNCIS est en cours de transformation en Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dans le projet de loi sur le renseignement. Par ailleurs, le projet de loi sur le numérique pourrait comprendre des dispositions sur différentes AAI, notamment sur la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

Quatrièmement, le dialogue de gestion est effectué sous la responsabilité du Secrétariat général du gouvernement. La mission « Direction du gouvernement » regroupe trois programmes, dont deux concernent les AAI : le programme 308 « Protection des droits et des libertés » et le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Responsable de la fonction financière ministérielle, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) assiste le SGG dans ses fonctions et pilote le budget et le suivi de gestion en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le programme 308 regroupe les crédits de sept AAI : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Cada, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la CNCIS, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il reprend aussi les crédits de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), du Défenseur des droits – autorité constitutionnelle indépendante – et du CSA. Le programme 129, lui, concerne le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, qualifié d'AAI par la loi du 18 décembre 2013.

La charte de gestion du programme 308 prévoit deux comités de pilotage (Copil) par an, sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement, où toutes les AAI sont représentées à un niveau décisionnel. En juin, le Copil examine le début de la gestion, les prévisions d'exécution et la préparation de la future loi de finances, celui de novembre étudiant le schéma de fin de gestion et les éventuelles réallocations budgétaires. Il en est de même pour le programme 129.

La conduite budgétaire par la DSAF respecte l'indépendance des AAI qui l'informent régulièrement. Des fiches détaillées portent les demandes des AAI dans les conférences budgétaires, et font parfois l'objet de réunions préparatoires. Les plus grosses API comme le Défenseur des droits, la Cnil ou le CSA participent directement à ces conférences, tandis que les autres sont représentées par la DSAF. Depuis sa transformation en AAI par la loi, le CSA bénéficie d'une subvention de titre VI couvrant ses besoins en masse salariale et en fonctionnement.

Pour le suivi de gestion, chaque AAI dispose d'un budget opérationnel de programme propre. La plupart des AAI sont exonérées de contrôle budgétaire, partant de formalités administratives auprès du contrôleur budgétaire, mais transmettent des éléments de programmation à la DSAF, avec laquelle elles échangent très régulièrement pour actualiser l'exécution budgétaire.

Dernier élément, les modalités de prise en charge des fonctions support. L'appui aux AAI n'est pas homogène. Si la DSAF soutient largement les AAI dans les domaines des finances et des achats, son intervention n'est pas uniforme pour les activités d'administration générale. La mutualisation de certaines fonctions entre les services du Premier ministre et ceux des AAI est engagée afin d'en réduire le coût et de simplifier l'organisation, en fonction des thématiques – finances, achats, RH, téléphonie... – et en fonction de la taille des AAI. La DSAF peut soutenir totalement (CNCDDH, CCNE) ou partiellement (Défenseur des droits, Cnil), les plus grosses AAI disposant de plus de moyens. Les plus petites AAI bénéficient d'un appui complet de la DSAF, depuis l'informatique jusqu'au gardiennage. Trois AAI (Cnil, Défenseur des droits et CSA) disposent de leur plateforme Chorus, les autres dépendant directement de la DSAF.

Je pourrai vous transmettre les tableaux de répartition du personnel, contractuel, titulaire ou vacataire. La gestion des personnels des AAI relève de leur propre compétence, le Secrétariat général du gouvernement n'assurant que la paie, à l'exception de la CNCDDH pour laquelle nous assurons la gestion et la paie.

Nous projetons de rassembler des AAI et des services du Premier ministre dans l'immeuble Ségur-Fontenoy, afin de regrouper 2 300 postes de travail en améliorant le ratio d'occupation. La plupart des AAI rejoindront cet ensemble, le Défenseur des droits et la Cnil en septembre 2016, d'autres AAI – dont la Cada, le CCNE et la CNCDDH en septembre 2017, comme les services du Premier ministre. La mutualisation des fonctions support dégagera des économies en emplois et en fonctionnement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez été très clair sur la définition des AAI. Certes, l'on considère légitimement que les AAI découlent d'un vote du Parlement. Loin de moi l'idée de remettre en cause les majorités successives mais, depuis la création de la Cnil, on est passé d'une à quarante AAI. Que vous inspire, à vous grand serviteur de l'État, cette prolifération ? Pensez-vous qu'elle sert mieux l'État ? Vous apparaît-il invraisemblable ou utile d'en augmenter ou d'en réduire le nombre ?

M. Marc Guillaume. – Votre question s'adresse au gouvernement, mais aussi au Parlement, qui vote la loi créant l'AAI – sauf dans le cas de la Cada. Un certain nombre d'AAI sont liées à la législation européenne qui nous oblige à prévoir des organismes de régulation de secteurs économiques, ce qui rend problématique leur suppression.

Accroître le nombre d'AAI est une question qui doit se poser au cas par cas, pour savoir si d'autres modalités ne seraient pas plus pertinentes, sachant qu'une AAI a des missions soit de régulation économique, soit de protection des libertés individuelles ou publiques. Depuis la fusion de trois AAI pour créer le Défenseur des droits, le législateur a constaté qu'il n'était pas simple de regrouper des AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'entends que l'Europe impose des choix auxquels nous participons, mais ce n'est pas le cas pour toutes les AAI. Nous recevrons tout à

l'heure le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) : sommes-nous les seuls à disposer de ce type de structure ? Tout ne relève pas du choix de l'Union européenne ?

M. Marc Guillaume. – L'État est dans une situation particulière car il est le principal actionnaire de la Française des jeux et du PMU : comment, en étant le principal acteur, pouvait-il réguler ce marché ? Une AAI assurerait à tous les acteurs du secteur qu'il ne fixerait pas les règles suivant son propre intérêt.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La création d'AAI ne contribue-t-elle pas à démembrer l'autorité de l'État et à la discréditer ? Je suis volontairement provocatrice.

M. Marc Guillaume. – En l'espèce, l'ouverture des jeux à la concurrence décidée par le législateur a précédé la création de cette AAI. Les AAI restant administratives, l'État doit s'interroger suivant les deux critères d'examen du rapport public du Conseil d'Etat en 2001 : existe-t-il d'autres modalités d'action publique aussi efficaces que la création d'une AAI ? Un recours classique au juge ne suffit-il pas à réparer d'éventuels manquements ?

M. Michel Canevet. – N'aurait-il pas été plus simple de faire appel à l'Autorité de la concurrence ?

M. Marc Guillaume. – Je confesse une lacune personnelle, je ne joue pas en ligne. Je crois cependant que la mission de l'Arjel est plus large que le simple contrôle de la concurrence : elle lutte contre les fraudes, y compris le blanchiment, et contre les addictions au jeu par des actions de prévention et des messages de santé. L'Autorité de la concurrence ne lutte pas contre les addictions de la même manière...

M. Alain Richard. – Cet échange éclaire un point important du futur rapport de notre commission d'enquête. Dans des fonctions antérieures, j'ai été associé à la création de l'Arjel. A l'époque, des jeux en ligne émis depuis Malte ou Londres envahissaient le marché, faisaient fondre comme neige au soleil le chiffre d'affaires des deux institutions liées à l'État et bafouaient notre législation. Selon le gouvernement de l'époque, la moins mauvaise solution était d'autoriser l'intervention d'opérateurs supplémentaires, dans un système contrôlé et dans le respect de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pour laquelle il s'agit d'activités commerciales de droit commun, ce qui oblige un État membre à respecter la libre concurrence. On pourrait multiplier les exemples. Loin d'être une fantaisie ou un dessein idéologique, il s'agissait d'une réponse à une nécessité, souvent dans des conditions de crise.

Je pense qu'il s'agit du contraire de la question de la présidente : le développement des AAI n'est pas un facteur de discrédit de l'État mais la conséquence directe de son discrédit.

Ce travail nous amènera à un retour sur nous-même, en tant que lanceurs d'alerte critiquant l'État dans l'accomplissement de ses missions de régulation économique ou de garantie des libertés, il n'est pas incompréhensible que nous créions des AAI.

M. Marc Guillaume. – La réflexion de l'État sur ses missions s'effectue dans le cadre de la régulation économique et, pour les libertés, la loi que vous aviez fait voter en tant que ministre de la défense sur la Commission consultative sur le secret de la défense nationale s'inscrit dans la même philosophie : en l'espèce, le législateur et le gouvernement ont estimé

que le secret de la défense nationale était partie intégrante des missions de l'État qu'il convenait de préserver, mais qu'une AAI apportait la garantie d'un avis public. Cela rassure le citoyen et constitue un mode renouvelé par l'État d'exercice de ses prérogatives de régulation et de protection des libertés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous réfléchissons régulièrement sur notre travail : nous avons notre part de responsabilité dans l'adoption de lois successives proposées par le gouvernement, mais je ne suis pas sûr que les AAI procèdent de la génération spontanée de l'imagination des seuls parlementaires... Peut-être suis-je trop critique ?

Vous nous avez parlé d'autorités, n'ayant pas seulement un pouvoir consultatif, administratives, agissant au nom et pour le compte de l'État. Dans notre belle République, n'est-ce pas le gouvernement qui représente l'État ? Il ne serait pas illogique que les AAI soient sous contrôle de l'État, c'est-à-dire du gouvernement.

Selon vous, ce n'est pas incompatible avec l'indépendance, et vous citez la justice. Cependant, il y a différents degrés de juridiction de l'ordre judiciaire, un Conseil supérieur de la magistrature, et un parquet dont l'indépendance n'est ni réglée ni à l'ordre du jour.

Ce qui me paraît important, c'est le suivi du fonctionnement des AAI, mais peut-être vous ai-je mal compris... Vous mentionniez pour le dialogue de gestion sept autorités relevant du programme 308 et une du programme 129, soit huit au total. Qu'en est-il des quelque trente autres ?

Existe-t-il un suivi des nominations au sein des AAI ? Voyez les CV des membres des AAI : la plupart émanent essentiellement du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de la Cour de cassation, et tous résident dans un périmètre proche de notre beau jardin. S'il est normal qu'un État comme le nôtre choisisse ceux qui ont une longue expérience, cette cristallisation de profils pourrait provoquer des difficultés.

M. Marc Guillaume. – Le rapprochement avec la justice portait uniquement sur la nécessité de ressources extrabudgétaires : son absence ne remet pas en cause l'indépendance de la magistrature. Le gouvernement et le parlement ont engagé une réflexion pour limiter les redevances pré-affectées. Le programme 308 concerne la protection des droits et des libertés, les autres AAI sont rattachées à d'autres programmes ministériels.

Il ne me semble pas que le mode de rémunération des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes leur permette de se loger à proximité de ce palais. Le législateur, dans ses nominations, recherche à la fois des compétences d'impartialité liées au statut de ces institutions et une compétence technique pour assurer leur mission. Ainsi se définit l'équilibre des collèges, souvent composés de manière moins limitée que dans le passé. Cet équilibre se retrouve dans chaque autorité et, si tel n'était pas le cas, il faudrait corriger cela.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci pour cette réponse diplomatique. Ma remarque concernait davantage le rapport entre Paris et le reste du territoire national. Vous ne m'avez pas répondu sur la composition des AAI. Pensez-vous vraiment que, dans notre beau pays de France, il n'y a pas d'autres compétences que celles des membres de ces trois institutions ?

M. Marc Guillaume. – Quand vous réfléchissez à la composition d'une AAI, le choix d'y insérer des membres de ces trois institutions administrative, judiciaire et financière s'impose comme une garantie apportée au citoyen. Le choix des AAI, c'est de ne pas laisser l'administration gérer et le juge contrôler. C'est une solution plus adaptée à la famille des autorités relatives à la liberté qu'aux autorités de régulation économique. Prenez l'exemple de l'AMF : le premier collège ne comprend aucun membre du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, mais ceux-ci sont judicieusement présents dans le deuxième collège, qui traite des sanctions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le suivi des nominations peut être amélioré : nous avons du mal à identifier le président des petites AAI. Quel est le contrôle du Secrétariat général du gouvernement ?

M. Marc Guillaume. – Nous assurons un suivi général : nous saisissons les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pour qu'ils nomment les personnalités qu'ils ont à désigner.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Même si je lis la presse avec prudence, j'observe les remous auxquels est confronté le CSA. Un gouvernement, quelle que soit sa couleur, est systématiquement soupçonné de nommer ses amis. La création d'une AAI, a-t-elle la vertu de servir de paravent ? L'indépendance des AAI est-elle véritablement garantie vis-à-vis des lobbies ou du poids de certaines personnalités ?

M. Marc Guillaume. – Le législateur avait la liberté de faire un choix inverse, comme cela a été le cas pour le CSA. L'État ne saurait exercer certaines des prérogatives qui lui sont confiées. Comment, par exemple, pourrait-il critiquer le contenu de l'information ? Comment après les événements de janvier 2015 condamner une sortie trop précoce des informations ?

Je vous remercie d'avoir implicitement indiqué que l'indépendance vis-à-vis de l'État était assurée. Les obligations de déontologie au sein des AAI ont été accrues : la loi de 2013 rend obligatoires les déclarations d'intérêts et de patrimoine. La plupart de ces autorités se sont dotées de chartes de déontologie impliquant des obligations pendant l'exercice de ces missions et au-delà.

M. Pierre-Yves Collombat. – Une remarque : ces hautes autorités ont été créées soit parce que l'État apparaissait trop puissant, soit parce qu'il ne l'était pas assez face au marché.

Le statut est sans doute un facteur d'indépendance, de même qu'un haut salaire, dit-on depuis longtemps. Mais il y a une communauté idéologique, un entre soi de ces personnalités toutes indépendantes mais qui pensent indépendamment la même chose... Jadis on recrutait des jurys sur des bases différentes. L'on assure que des compétences sont nécessaires. Pourtant, il vaut parfois mieux être naïf pour poser les bonnes questions. À force de voir les choses, on les croit créées par Dieu. Mettons un peu d'air dans cet entre soi !

M. Michel Vaspart. – Le nouveau sénateur que je suis s'étonne de certains fonctionnements. Vous avez cité des AAI dont l'existence n'est pas remise en question, ce qui n'est pas le cas pour toutes. Hier, au Muséum d'histoire naturelle, l'on nous a parlé de la future Agence de la biodiversité, qui sans être une AAI, exercera une autorité et coûtera

220 millions d'euros. Est-il raisonnable de créer de nouvelles agences dans la situation budgétaire actuelle ?

La création d'une AAI ne coûte-t-elle pas plus cher, tout en elle éloignant le pouvoir décisionnaire de l'échelon déconcentré, à savoir du préfet chargé de représenter l'État sur le territoire – voyez les Agences régionales de santé (ARS) ?

M. Hugues Portelli. – Certaines AAI sont créées à l'initiative de l'Union européenne, rappelez-vous. Comment s'articule leur rôle avec celui des institutions communautaires, notamment quant à l'application du droit ?

Certaines AAI ont un pouvoir de contrôle ou de sanction et jouent un rôle de type juridictionnel. Pour certaines, comme la défunte Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde), ces fonctions ne sont pas compatibles avec les règles de la transparence ou du contradictoire. Comment l'État s'assure-t-il du respect de ces règles et notamment de celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Les AAI, c'est l'histoire de la poule et de l'œuf : on crée une AAI pour diminuer le risque de subjectivité, ce qui, en montrant un manque de confiance envers le gouvernement et ses procédures de contrôle, alimente le discrédit et entraîne la création de nouvelles AAI.

Pierre-Yves Collombat évoquait Dieu, j'invoquerai Bourdieu. Dans certains cas, une *doxa* imprègne les esprits au point de faire consensus et d'apparaître comme une évidence. Ces membres des AAI ont fait la même école, bénéficient de la même expérience, portent le même regard sur la société, au point de ne plus remettre en cause ces évidences.

La multiplication des actions et des services des AAI provoque l'inflation du budget de l'État, qui aurait pu exercer ces missions à moindre coût. Pour vous, l'absence de maîtrise des recettes d'une AAI n'empiète pas sur son indépendance. Je suis persuadé du contraire : une organisation n'est pas totalement indépendante si quelqu'un d'autre tient les cordons de la bourse et peut les serrer...

M. Jean-Léonce Dupont. – Je m'adresse à l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel. En 2008, le Défenseur des droits, qui regroupe le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Halde, a pris place dans la Constitution. Comment le Conseil constitutionnel a-t-il ressenti l'élévation au rang constitutionnel de ces AAI ?

Pouvez-vous revenir sur la conciliation des principes d'indépendance et d'impartialité garantis par la constitution et l'organisation des AAI investies d'un pouvoir de sanction, s'agissant de la séparation des pouvoirs de poursuite, d'instruction et de jugement ? Cela peut-il remettre en cause le regard général porté par le Conseil constitutionnel ?

Certaines AAI, comme la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) et la HATVP ont à voir avec le statut parlementaire dont le Conseil constitutionnel est le juge électoral. Le Conseil constitutionnel peut être saisi par la CNCCFP à l'issue d'un contrôle des comptes de campagne d'un député ou d'un sénateur. Le vit-il comme un complément technique utile ou plutôt comme un dessaisissement ?

Il est extraordinaire de penser que nous créons, en raison de carences de l'État, des organismes dont l'indépendance tient à ce que leurs membres sortent de l'administration.

Or il y a une monoculture partagée, une monogéographie, voire des monopromotionnels. Nous devons nous interroger collectivement, pour faire réaliser que l'évolution de la société est telle que si nous restons dans cette monoculture, nous assisterons à une violente remise en cause de celle-ci puis, éventuellement de certaines structures.

M. Gérard Cornu. – Je découvre que certaines AAI nous sont imposées par la législation communautaire. Sur 40 AAI, combien sont dans ce cas ? Les autres États membres ont-ils les mêmes obligations voire préoccupations ? Combien comptent-ils d'AAI ?

M. Alain Richard. – Si l'on veut que les gens soient indépendants, il est assez difficile d'imaginer qu'après leur passage dans une AAI, ils puissent reprendre des fonctions dans le même secteur. Ainsi un ingénieur des mines, qui aurait quelque légitimité à siéger à la CRE, pourrait-il être perçu comme suffisamment indépendant ? Et que se passerait-il dans la suite de sa carrière, puisque son corps n'est pas une institution indépendante comme le Conseil d'État ou la Cour des comptes ? Nous avons ici une première impasse.

Autre impasse pour les personnes actives dans l'économie de marché. L'Autorité de la concurrence comprend des dirigeants d'entreprise – ce qui paraît plutôt sain – mais comment fait notre collègue du Conseil d'État qui siège au comité exécutif d'Engie quand vient une question de concurrence concernant EDF ? Je suppose qu'elle se déporte. Un grand patron de grande entreprise de distribution sortant de cette même autorité peut se retrouver quelques années plus tard dans une situation de conflit de concurrence. Le résultat est qu'il faut nommer des membres de grands corps issus d'une école et des retraités, ce qui a d'autres conséquences. En outre, les parlementaires tiennent souvent à être nombreux dans ces AAI. Par rapport à l'enjeu des AAI, faisons-nous vraiment œuvre utile ?

Une fois mises en place, les AAI instaurent un dialogue avec un secteur spécifique d'activité. En Allemagne, plusieurs institutions de régulation économique sont intersectorielles. Allez expliquer au Parlement que vous souhaitez fusionner l'AMF et l'autorité prudentielle des assurances : chacun veut la sienne ! Le projet de fusion de l'Arcep et du CSA s'est vite arrêté...

Quand en plus l'autorité dispose de recettes parafiscales venant du secteur, vous avez toutes les composantes de l'entre soi. Nous avons un impératif de rééquilibrage de tout cela, mais ce ne sera pas facile.

M. Marc Guillaume. – Le ministre Richard a répondu à la question sur les nominations. La variété des profils est à examiner autorité par autorité. Ainsi, l'Autorité de la concurrence comprend désormais des représentants d'associations de consommateurs. Loin de ne provenir que d'une seule source, les membres des AAI ont des profils extrêmement variés. Il y a des parlementaires – et l'on demande parfois : « est-ce possible que des parlementaires qui ont voté la loi... ? ». Il y a des membres de corps de contrôle – « est-ce possible, alors que ces corps ont à connaître de telles affaires ? », demandent certains. Il y a des acteurs du secteur, pour lesquels on pose une question similaire... En vérité, les profils se sont diversifiés.

Sur la distinction entre les agences, les opérateurs et les AAI, l'État a fait le choix pour maîtriser les dépenses de santé d'instituer les ARS ; la récente charte de la déconcentration donne au préfet un avis sur la nomination du président de l'ARS. Si les agences ont une compétence nationale, il faut pour les agences veiller à la coordination de l'action de l'État au niveau local.

L'articulation avec le niveau européen est double, par rapport au juge et à la Commission, comme dans le cas de l'Autorité de la concurrence : c'est affaire de seuil, monsieur Portelli.

Le Conseil constitutionnel a cherché à faire en sorte que les statuts des AAI s'inscrivent dans les deux modèles de la séparation organique ou de la séparation fonctionnelle, avec, dans les deux cas, des garanties d'impartialité et d'indépendance. À la suite de ses décisions, il a ainsi fallu modifier les pouvoirs de sanction de l'Arcep pour les rendre conformes. De même, le gouvernement est dans un exercice de modification des pouvoirs de sanction de l'AMF. Chacune des AAI a vu son statut repeigné.

Une AAI doit-elle maîtriser ses recettes, c'est-à-dire prélever l'impôt ? Une situation aussi particulière dans le fonctionnement historique de notre démocratie mérite un examen au cas par cas. L'indépendance n'est pas qu'une question de maîtrise des recettes : la Cnil ne maîtrise pas les siennes ; pour autant, le gouvernement a-t-il porté atteinte à son indépendance en acceptant que ces effectifs augmentent de 44% en cinq ans ?

N'ayant pas vocation à donner ici la position du Conseil constitutionnel, je serai prudent, monsieur le Questeur. Le Conseil constitutionnel n'a pas de ressenti particulier sur une modification de la Constitution. L'indépendance et le pouvoir de sanction des AAI sont importants à ses yeux et il a fait évoluer sa jurisprudence afin de préciser les règles. Le Conseil constitutionnel était-il y a dix ans juge en premier et en dernier ressort des comptes de campagne, travail pour lequel il faudrait l'armer différemment maintenant puisqu'il n'a ni commissaires aux comptes ni fiscalistes. Le nouveau système, dans lequel il intervient après la Commission nationale des comptes de campagne, apparaît équilibré dans les moyens respectifs de ces deux institutions.

La variété des parcours est la réponse à la monogéographie, la monoculture et la monopromotion. Vous venez d'imposer le principe de la parité entre les hommes et les femmes, et souhaitez la présence de parlementaires et de personnes apportant des garanties d'indépendance dans les AAI. Il n'est pas facile de trouver à chaque fois ces profils diversifiés ! Oui, la variété doit être recherchée, mais elle renvoie à la légitimité de la nomination, de l'exercice des fonctions et de la carrière future. Combien de temps après leur mandat les membres du CSA peuvent-ils travailler de nouveau dans l'audiovisuel ? À quel âge ? Ne faut-il prendre que des personnes en fin de carrière ?

Je ne connais pas le pourcentage d'AAI dans l'Union européenne. Parfois les obligations européennes proviennent d'idées françaises : la France, qui a créé la Cnil, a exporté ce modèle en Europe ; nous avons été à l'initiative d'une directive qui a ensuite conduit à modifier notre législation. Le mouvement a été inverse dans le cas de l'Autorité de la concurrence : les autorités de régulation sont plutôt venues dans l'autre sens.

Toutes vos questions véhiculent un message dont je rendrai compte au Gouvernement. Je retiens que vous êtes profondément attachés à la manière dont l'État exerce au mieux ses missions au service de l'intérêt général, que vous appelez à l'indépendance des membres des AAI et que vous souhaitez que les autorités de nomination veillent encore davantage à la variété de leurs profils. Enfin, en cette période de préparation de construction du budget 2016, je porterai votre message sur l'association des AAI à l'effort budgétaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci, monsieur le Secrétaire général. Nous reviendrons éventuellement vers vous par des questions écrites en fonction de l’audition de l’ensemble des AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous remercie d’avoir entendu le message que porte notre commission d’enquête. Si nous réfléchissons à notre responsabilité en tant que législateurs, plusieurs d’entre nous ont le sentiment que l’origine de ces dispositions législatives, les conclusions et le suivi de leur application révèlent le développement d’une certaine culture ne correspondant pas à un bon fonctionnement de notre démocratie.

Audition de M. Charles Coppelani, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

Puis la commission auditionne M. Charles Coppelani, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous recevons à présent M. Charles Coppelani, Président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) depuis février 2014 et qui est également président de l’Observatoire des jeux.

Notre commission a souhaité procéder à une revue exhaustive de toutes les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Notre rapporteur Jacques Mézard a établi à cette fin un questionnaire détaillé adressé à chacune d’entre elles, et nous allons toutes les entendre.

Nous commençons par l’Arjel, créée par la loi du 12 juin 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d’argent et de hasard en ligne. Ses missions sont nombreuses car elle est en charge de la régulation de ce secteur, et vous nous les exposerez en détail.

Comme la loi le permet, votre audition, ouverte au public et à la presse, fera l’objet d’un compte rendu publié dans le Compte rendu détaillé des réunions des commissions, diffusé en version papier et sur le site Internet du Sénat.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Charles Coppelani prête serment.

M. Charles Coppelani, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). – Permettez-moi tout d’abord d’exprimer une conviction personnelle forte. Le contrôle du Parlement est un élément essentiel de la fonction de régulation. C’est pourquoi, bien que l’audition préalable à la nomination du président de l’Arjel par les commissions parlementaires ne soit toujours pas inscrite dans la loi, j’ai apprécié que la commission des finances du Sénat m’entende le lendemain de ma nomination par le Président de la République, le 26 février 2014. Votre commission d’enquête me donne une occasion supplémentaire d’évoquer devant vous l’organisation, le fonctionnement et l’activité de l’Arjel. C’est important pour l’Autorité, et je vous en remercie.

L’Autorité de régulation des jeux en ligne a été créée par la loi du 12 mai 2010, qui organisait l’ouverture à la concurrence des jeux d’argent et de hasard en ligne. Ainsi que

vous le relevez, c'est la loi qui a qualifié l'Arjel d'autorité administrative indépendante, sans la doter de la personnalité morale.

Cette décision d'ouvrir le secteur des jeux d'argent à la concurrence était motivée par la pression exercée par la Commission Européenne et par l'importance du jeu illégal en ligne. Le législateur, soucieux des risques que comporte le jeu d'argent en termes d'ordre social et d'ordre public, a veillé à organiser une ouverture maîtrisée. Pour prévenir les risques d'addiction, de fraudes et de manipulations, de blanchiment et de financement d'organisations terroristes, il a retenu des dispositions qui pour certaines sont spécifiques au modèle français. Ainsi, l'offre en ligne est-elle limitée à trois segments de jeux : les paris sportifs, les paris hippiques et certains jeux de cercle, essentiellement le poker. Les machines à sous en ligne, considérées comme très addictives, ont été écartées. En outre, les événements et les types de résultats pouvant faire l'objet de paris sont strictement encadrés : la liste « sport » gérée par l'Arjel sélectionne les compétitions ouvertes aux paris en fonction de leurs enjeux sportifs et financiers. Tout ce qui est de nature à favoriser les manipulations est écarté de l'offre de paris.

C'est dans cet esprit que le législateur a conçu et organisé l'Arjel, en lui donnant les moyens et la capacité de mettre en œuvre la politique de l'Etat dont l'objectif, aux termes de l'article 3 de la loi est « *de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation* ».

L'action de l'Autorité s'organise en quatre volets. Le premier est juridique. L'Arjel délivre aux opérateurs, après instruction des dossiers, les agréments qui les autorisent à offrir des paris et des jeux en ligne sur le marché français et s'assure ensuite du respect de leurs obligations.

Le deuxième volet de son action a trait au contrôle. L'Arjel s'assure de la sécurité et de la sincérité des opérations de jeux, organise la lutte contre les sites illégaux, la fraude, les manipulations et le blanchiment d'argent.

Le troisième volet est économique. L'Arjel supervise le marché pour s'assurer de la capacité des opérateurs à assumer leurs obligations.

Le quatrième volet, enfin, est sociétal. L'Arjel met en place des dispositifs de protection du joueur contre les risques d'addiction et lui donne tous les moyens d'être un consommateur éclairé et responsable.

Pour atteindre ces objectifs, l'Arjel dispose de moyens humains et financiers, dont le détail figure dans la réponse au questionnaire que vous nous avez adressé.

Un collège de sept membres, que je préside, se réunit toutes les trois semaines pour adopter les décisions relevant des missions de l'Autorité. Les membres du collège, nommés par le président de la République et les présidents des deux assemblées, ne sont pas, à l'exception du Président, des membres permanents ; ils sont rémunérés à la séance.

Les services de l'Autorité se composent actuellement de 55 personnes : les trois quarts sont des agents contractuels de droit public et le quart restant des fonctionnaires détachés sur contrat. En termes de qualification, trois quarts des personnels relèvent du cadre d'emploi A de la fonction publique.

J'ai été nommé par le Président de la République à la présidence de l'Arjel le 25 février 2014, pour un mandat de six ans. Ma nomination est sans doute due à mon

expérience de chef d'un service du Contrôle général économique et financier, ainsi qu'à mon expérience de président de l'Observatoire des jeux, que j'ai installé à sa création en 2011 puis présidé jusqu'à aujourd'hui.

Cette expérience m'a conduit, dès mon arrivée, à me préoccuper des règles de bonne gestion au sein de l'Autorité, avec deux priorités. J'ai voulu, en premier lieu, simplifier l'organigramme et la ligne hiérarchique en supprimant des postes de directeurs non justifiés. L'exercice de la régulation repose sur trois dimensions – le contrôle, le juridique et l'économique. Un encadrement supérieur composé de neuf personnes, non compris le président, m'est apparu surdimensionné. L'Arjel ne compte plus aujourd'hui que cinq directeurs, dont un secrétaire général, qui mettent en œuvre, sous l'autorité du directeur général dont la fonction est inscrite dans la loi, les orientations du président et du collège de l'Autorité. Il en est résulté des économies sur la masse salariale, même si l'impact en est limité par le versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) qui incombe à l'Arjel. Cela présente aussi l'intérêt d'améliorer la réactivité et l'efficacité de notre action.

J'ai introduit les mêmes principes d'économie sur nos dépenses de fonctionnement, en revenant, notamment, à une politique de communication plus économe – la dernière campagne de communication, décidée avant mon arrivée, a coûté 900 000 euros !

Au total, en termes de coût budgétaire l'Autorité de régulation des jeux en ligne, c'est un peu plus de 9 millions d'euros en loi de finances initiales. Un certain nombre de fonctions sont mutualisées, moyennant remboursement, avec les services du secrétaire général des ministères économiques et financiers et nous bénéficions des audits assurés par les services de ces ministères.

Enfin l'Arjel est soumise au contrôle de la Cour des comptes, qui vient d'achever un rapport sur la période 2010-2014. S'il apparaissait nécessaire d'assurer un contrôle plus continu, j'indique qu'à mon sens, la mise en place d'un contrôle budgétaire n'est pas incompatible avec l'exercice plein et entier des compétences d'une autorité de régulation.

Ces ressources doivent être appréciées à la hauteur des enjeux en cause dans notre modèle de régulation. Le régulateur des jeux en ligne doit assurer l'équilibre entre le joueur, qui doit être protégé mais qui recherche une offre de jeu attractive, les opérateurs, sans lesquels il n'y a pas d'offre régulée, et l'État, qui porte une politique de protection des joueurs mais n'est pas insensible aux recettes fiscales de ce secteur. Il appartient au régulateur de surmonter ces contradictions pour faire vivre le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Aujourd'hui trois sujets me préoccupent tout particulièrement dans la recherche de cet équilibre. Le premier a trait à la situation du marché du jeu régulé : sur les trois segments de jeu ouverts, deux sont mal en point, le poker, en grande difficulté, et le pari hippique, qui connaît une stagnation. La situation économique des opérateurs agréés reste donc préoccupante.

Après l'engouement de l'ouverture, le nombre d'opérateurs est désormais stabilisé à 17 qui se partagent au total 31 agréments. Un peu moins de la moitié des opérateurs sont à l'équilibre en 2014. Les opérateurs ont d'ores et déjà sensiblement réduit leurs coûts, notamment les coûts de marketing. Il faut donc aller plus loin, dans deux directions.

La première consiste à travailler sur les charges : nous nous efforçons de simplifier et d'améliorer les procédures pour alléger le coût de la régulation. J'ai bien compris en effet qu'une évolution de la fiscalité n'est pas à l'ordre du jour même si le système d'imposition des mises pose à mon sens des difficultés et en posera de plus en plus dans la mesure où l'ensemble de nos voisins européens ont abandonné ce mode de calcul de l'impôt au profit d'une imposition sur le produit brut des jeux (PBJ), c'est-à-dire les mises diminuées des gains des joueurs.

La seconde est d'élargir l'offre de jeux : à cet égard les attentes et les propositions des opérateurs sont nombreuses. C'est en effet un levier de croissance possible. Il faut toutefois procéder au cas par cas, segment de jeu par segment de jeu et trouver des pistes d'amélioration qui préservent l'équilibre dont je parlais tout à l'heure et notamment la protection contre l'addiction.

Nous devons plus que jamais rester vigilants sur ce point. C'est là mon deuxième sujet de préoccupation. Les résultats de l'enquête conduite par l'Observatoire des jeux en partenariat avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) sur les pratiques des jeux d'argent et de hasard en France, en ligne et sur le réseau physique, ainsi que sur l'évolution du taux de prévalence du jeu problématique viennent d'être publiés : ils sont rassurants à court terme ; en effet le taux de prévalence du jeu excessif reste stable par rapport à 2010 : 0,4% de la population générale des 15-75 ans soit 200 000 personnes. Ils sont préoccupants pour l'avenir, en revanche, puisque la prévalence du jeu à risque modéré augmente sensiblement, de 0,9 % à 2,2 % faisant passer le nombre de joueurs entrant dans cette catégorie à un million d'individus. L'Arjel approfondit son action en faveur du jeu responsable. C'est une de mes priorités. L'inauguration le mois dernier par Christian Eckert du site EVALUJEU, conçu par l'Arjel, en est un exemple. Il propose à tous les joueurs qui le souhaitent mais aussi à leur entourage un outil scientifique d'évaluation en neuf questions et des conseils adaptés à chaque profil de réponses.

Pour autant, les évolutions à venir nous imposent d'aller plus loin. Pour être efficace la lutte contre les phénomènes addictifs liés au jeu nécessite une action globale car pour la plupart des joueurs, la distinction jeu en ligne/ jeu en dur n'est pas pertinente. L'étude de l'Observatoire des jeux montre que les joueurs à risque pratiquent pour la plupart une multi activité et jouent aussi bien en ligne que sur le réseau physique.

Troisième préoccupation enfin : l'offre illégale. L'Arjel mène depuis sa création un combat incessant à la fois contre les sites non agréés qui proposent les jeux autorisés par la loi – paris sportifs, paris hippiques poker – mais aussi contre tous les sites qui proposent des jeux prohibés – casinos en ligne notamment. Elle obtient des résultats en y mettant des moyens en ressources humaines et en expertise technique. Elle bénéficie de la compréhension du tribunal de grande instance de Paris, qui consacre tous les deux mois une audience spéciale à nos dossiers. Les résultats ne sont pas négligeables : le joueur respectueux de la loi ne peut pas se trouver par inadvertance sur un site illégal. Reste, en revanche, la question des joueurs déterminés à contourner la loi soit parce qu'ils sont interdits de jeux, soit parce qu'ils veulent pratiquer des jeux qui ne sont pas proposés sur les sites régulés, soit enfin parce qu'ils trouvent les conditions de l'offre non régulée plus attractive.

Le nombre de personnes jouant sur cette offre illégale est difficile à connaître précisément. Pour les seuls jeux de casino, l'Observatoire des jeux l'estime à 80 000, mais certains opérateurs l'évaluent à 600 000.

Au-delà de ces chiffres, la réalité c'est que beaucoup de ces joueurs sont en très grande difficulté et sans protection sur des sites illégaux qui livrent de surcroît une concurrence déloyale aux opérateurs qui ont choisi la légalité.

C'est donc pour l'Arjel un enjeu stratégique. Nous travaillons à accroître notre réactivité face à des sites qui à peine bloqués peuvent en l'espace de 24 heures renaître sous un nom de domaine à peine modifié.

Tels sont mes principaux sujets de préoccupation

Je rappelle, pour finir, que la loi de 2010 prévoyait une revoyure qui n'a jamais eu lieu. Je l'appelle de mes vœux car elle serait d'autant plus opportune que le monde des jeux en ligne a beaucoup évolué depuis 2010. Sans doute des modifications sont-elles intervenues à l'occasion de textes qui le permettaient, comme la loi relative à la consommation de mars 2014. Nous espérons qu'il en ira de même avec le projet de loi relatif au numérique. Mais nous devons je crois aller au-delà. Je n'ai malheureusement pas le temps de détailler, dans le cadre de cette présentation, les évolutions qui me paraissent souhaitables mais je suis à votre disposition pour répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser sur ce point.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir rappelé que la clause de revoyure prévue par la loi n'a pas été mise en œuvre, ce qui porte à s'interroger sur l'efficacité des précautions dont le législateur entoure certaines créations.

Ma première question est sans ambages. En quoi l'existence de l'Arjel permet-elle de faire plus et mieux que ne ferait directement l'État ?

M. Charles Coppelani. – Une autorité indépendante, c'est aussi l'État, et le contrôle parlementaire est une nécessité. Dès 2008, le rapport publié par l'Inspection générale des finances, sous l'autorité de Bruno Durieux, relevait que le marché des jeux faisant intervenir une multiplicité d'acteurs, il importait qu'une autorité publique en prenne une vision d'ensemble. Le choix qui a été fait de créer une autorité administrative indépendante n'a pas été, alors, contesté par le Parlement, si je m'en réfère à ses rapports de l'époque. Il me semble que le fait qu'il existait, sur le marché des jeux, des monopoles dont l'un au moins était public, et l'autre largement sous l'emprise de l'État, ce qui a déterminé ce choix. Les autorités de tutelle ayant un intérêt économique direct dans l'affaire, il a pu paraître utile de mettre en place une autorité indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous dites à la fois qu'une autorité indépendante est l'État et doit être indépendante de l'État.

M. Charles Coppelani. – La décision doit avoir une certaine indépendance, d'où le rôle du collègue. Le fonctionnement d'une autorité comme l'Arjel est largement semblable à celui d'un service de l'État. Nous émergeons au programme 218 de la loi de finances, rattaché au secrétariat général des ministères économiques et financiers. Ce qui fait la différence, c'est l'indépendance du collègue. Ainsi que le rapport Durieux le soulignait déjà, il est important d'éviter la captation du régulateur par les opérateurs. Dès lors que deux entreprises proposaient déjà des paris sur Internet, il fallait s'assurer que l'ouverture à la concurrence se ferait dans des conditions assurant l'égalité entre l'ensemble des opérateurs. Ce que l'Arjel a, je crois, réussi à faire depuis sa création, en 2010.

L'autre motivation tient au fait que l'Arjel manipule énormément de données personnelles. Les conditions de leur utilisation sont strictement encadrées par la loi puisque ces données ne peuvent être exploitées que dans un but de contrôle, sur réquisition de l'autorité judiciaire ou de l'administration fiscale. Toute notre action vise à protéger ces données personnelles. C'est aussi, dans la lignée de la tradition qui a présidé, depuis une trentaine d'années, à la création d'autorités administratives indépendantes, une raison qui a pu justifier le choix opéré en 2010.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est un exercice difficile que d'être chargé, à la fois, de rendre possible le fonctionnement d'opérateurs de jeux en ligne et de lutter contre l'addiction au jeu. Les jeux en ligne sont une source de recettes pour l'État et dans le même temps, il doit s'employer à lutter contre ce qu'il a lui-même facilité. Mais en débattre nous entraînerait loin.

Comment prévenez-vous les liens d'intérêt de vos membres et de vos agents avec le secteur du jeu ?

M. Charles Coppolani. – Les règles sont très strictes. Elles sont prévues par la loi, par le règlement intérieur du collège et, pour les agents, par le règlement intérieur de l'Arjel. Les membres du collège ne peuvent avoir aucun lien, ni capitalistique ni contractuel, avec un opérateur. Ils sont soumis, de même que les agents, à une série d'incompatibilités quand ils quittent leurs fonctions au sein du collège. Un guide de bonne pratique à destination des agents impose de signaler toute invitation et de refuser tout cadeau, quel qu'il soit. S'ils envisagent de s'orienter vers une autre activité professionnelle, la commission de déontologie est compétente pour se prononcer. Deux cas de refus ont été jusqu'à présent enregistrés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Quels types de profils recherchez-vous ?

M. Charles Coppolani. – Les membres du collège sont, comme vous le savez, nommés par le Président de la République et les présidents des deux assemblées. Ces personnalités nous ont toutes apporté quelque chose. Nous avons actuellement un conseiller d'État, ancien directeur des sports, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller référendaire à la Cour des comptes, un inspecteur général de l'agriculture, un médecin – le médecin chef de Marmottant, spécialiste de la lutte contre les addictions...

Quant à nos trois directions techniques, elles sont composées, compte tenu de la multiplicité de nos préoccupations, de profils très variés : des informaticiens, qui ne sont pas faciles à recruter, car nous avons besoin de profils spécialisés dans la sécurité informatique, très recherchés sur le marché ; des juristes ; des économistes, nécessaires à la surveillance de la santé économique des opérateurs ; d'anciens douaniers, aussi, ou des policiers, capables de travailler sur les questions de blanchiment.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le futur projet de loi relatif au numérique pourrait comporter une disposition dont il semble qu'elle soit réclamée par les professionnels du poker et soutenue par l'Arjel, et qui autoriserait les sites de poker en ligne à faire jouer ensemble des clients français et d'autres nationalités. Est-ce bien le rôle de l'Arjel que de soutenir ainsi la création d'un marché du poker en ligne ? S'agit-il d'élargir le champ de vos compétences ?

M. Charles Coppolani. – Cela n'aura pas d'effet sur le champ de nos compétences. Je rappelle que la loi a autorisé d'emblée le partage des masses à l'international

sur les paris sportifs et les paris hippiques. Si l'Arjel souhaite depuis longtemps une ouverture des jeux de cercle aux liquidités européennes, c'est parce que nous avons observé, sur le marché du poker, une fuite vers l'offre non-régulée, qui met en jeu une liquidité beaucoup plus importante et intéresse donc davantage les joueurs. Ils trouvent plus facilement des tables et peuvent espérer, dans les tournois, des gains plus importants. En ouvrant la faculté de créer des tables européennes, nous espérons augmenter la liquidité et être ainsi mieux armés pour faire concurrence à l'offre non-régulée. Nous avons beaucoup travaillé à un avant-projet. L'ouverture ne serait possible qu'avec des pays où la régulation est identique à la nôtre, comme l'Espagne, l'Italie ou le Royaume Uni. Elle se ferait par voie de convention, soumise à l'avis du ministère des finances, *via* TRACFIN et du ministère de l'intérieur, dont nous avons recueilli, sur ce projet, le double accord. Pour être autorisés à ouvrir une table européenne, les opérateurs devraient avoir obtenu une homologation spéciale de leur logiciel et ces tables ne seraient pas ouvertes aux joueurs ne disposant que d'un compte provisoire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous jugez, nous avez-vous dit, que la campagne de communication lancée avant votre arrivée aux commandes était, avec un budget de 900 000 euros, beaucoup trop onéreuse. Est-ce votre approche personnelle, ou bien cette campagne avait-elle déjà donné lieu à des réactions du Gouvernement ou du Parlement ?

M. Charles Coppolani. – C'est mon approche personnelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Une campagne de communication pour un montant aussi important n'avait donc donné lieu à aucune remarque ?

M. Charles Coppolani. – En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous êtes ordonnateur et vos engagements de dépenses ne sont pas soumis à contrôle financier *a priori*.

M. Charles Coppolani. – C'est exact. Mais j'ai indiqué que je ne serais nullement opposé à l'existence d'un contrôle. Je ne comprends pas ce qui a pu porter à considérer que le contrôle budgétaire serait contraire à l'indépendance des autorités administratives. D'autant qu'il a largement évolué ces dernières années. Il ne s'exerce pas systématiquement *a priori*. Ce qui importe avant tout, c'est le dialogue de gestion entre le contrôleur et l'ordonnateur. C'est ce que, dans mes fonctions antérieures, je n'ai cessé de plaider.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le seul contrôle qui existe, pour l'heure, c'est le contrôle *ex post* de la Cour des comptes ?

M. Charles Coppolani. – Qui a rendu son rapport.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous publiez également un rapport annuel ?

M. Charles Coppolani. – En effet. Il est remis au Président de la République et au Parlement et publié en ligne sur notre site.

M. Jean-Léonce Dupont. – J'en appelle à votre indulgence, car j'avoue que je ne suis pas spécialiste des jeux en ligne.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est tout à votre honneur.

M. Jean-Léonce Dupont. – J’ai voté la loi de 2010, mais je m’interroge sur les conditions de son application, et notamment sur l’enchevêtrement des responsabilités et des institutions ainsi que sur l’ambiguïté de la relation de l’Arjel avec les services de l’administration centrale. François Baroin, alors ministre des finances, s’exprimait sur l’Autorité en ces termes : « *L’Arjel contrôle et surveille des centaines de sites internet en étroite coordination avec les services des douanes et du ministère de l’intérieur. Elle est en contact permanent avec les autorités judiciaires et plus particulièrement le tribunal de grande instance de Paris.* » Je me pose dès lors la question : l’Arjel est-elle une autorité indépendante ou un faux-nez de l’administration ?

Vous êtes membre d’autres instances créées par la loi de 2010, l’Observatoire des jeux et le Comité consultatif des jeux, liés de près à l’exécutif qui en assure directement le fonctionnement matériel. Cela vous semble-t-il compatible avec le statut de président d’une autorité administrative indépendante ?

J’en viens à la question du contrôle. La présidence du Comité consultatif des jeux est assurée par une parlementaire. Je me demande si cela est compatible avec le principe de séparation des pouvoirs et les exigences du contrôle. Nous savons tous que lorsque nous faisons partie d’un organisme, nous entrons dans sa culture et avons tendance à le défendre. Or, le contrôle du pouvoir législatif doit s’exercer non seulement sur les nominations mais sur la vie de l’institution. Je crois qu’il serait utile, à cet égard, de nous interroger sur la participation de parlementaires à la vie des autorités administratives indépendantes. Je n’ai pas de réponse toute faite, mais la question vaut d’être posée.

Je rejoins, enfin, Jacques Mézard lorsqu’il observe qu’il doit être pour vous bien complexe de devoir à la fois à trouver de nouvelles ressources pour l’État et être efficace dans la lutte contre l’addiction.

M. Charles Coppolani. – Lorsque l’Arjel a été créée, il était question que les services des douanes et la police travaillent à lutter contre l’offre illégale. On parlait alors d’une cybergendarmerie, de cyberpatrouilleurs. Je ne saurais dire si cela n’a jamais eu cours, mais je puis affirmer que nous n’avons pas ce type de relations. Les officiers de police qui travaillent à l’Arjel sont détachés, et par conséquent totalement indépendants dans leur activité. Nous avons cependant des contacts, indispensables, avec le service central des courses et jeux du ministère de l’intérieur, sur la question des manipulations.

J’ai dit que le TGI de Paris nous réservait une audience tous les deux mois mais nous restons, pour autant, un justiciable comme un autre. J’ajoute que n’ayant pas la personnalité morale, nous ne pouvons pas, en cas d’action pénale, nous constituer partie civile.

L’Observatoire des jeux vit certes sur un budget de 100 000 euros qui lui est alloué par le ministère des finances, et que j’ai d’ailleurs eu le plus grand mal à obtenir, mais son collège est totalement indépendant : la qualité de ses études l’exige, et celles-ci ne sont jamais soumises à un accord préalable. La composition du collège garantit son indépendance. Des personnalités aussi diverses que l’ancienne procureure générale de la Cour des comptes, un chercheur, des représentants de l’Union des associations familiales, un médecin, y siègent.

Le Comité consultatif des jeux pose, à mon sens, une question essentielle, qui devrait à mon sens figurer au premier rang dans le travail de revoyure prévu par le législateur. Ce comité avait été conçu par votre collègue François Trucy, auquel je dois beaucoup, car il

m'a beaucoup aidé dans la création de l'Observatoire des jeux. Une multitude d'intervenants participent à la gestion des jeux en France. Le ministère du budget s'occupe de la Française des Jeux, les ministères de l'agriculture et du budget s'occupent du PMU, le ministère de l'intérieur s'occupe des casinos, l'Arjel des jeux en ligne, le ministère de la santé se préoccupe des joueurs pathologiques. Cela fait beaucoup de monde, et si on la compare à celle des pays voisins, notre géographie de la régulation a de quoi étonner. L'idée de François Trucy était donc de créer une instance permettant de réunir les acteurs, pour promouvoir une politique unifiée. Cet organisme a eu beaucoup de mal à exister. Il était initialement prévu que les services du Premier ministre en assurent le secrétariat, mais celui-ci a *in fine* été alternativement confié au ministère du budget et au ministère de l'intérieur, ce qui ne facilitait pas la tâche de son président. François Trucy a finalement démissionné et nous n'avons pas eu, depuis, l'occasion de nous réunir. Le Comité consultatif des jeux a également souffert d'une composition très diverse : des parlementaires souvent retenus par d'autres tâches, des représentants des administrations dénués du pouvoir de s'engager pour leur ministère... Pour moi, il manque encore une instance capable de porter une vision d'ensemble.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je reviens sur l'indépendance de l'Arjel. Confirmez-vous que vous ne recevez aucun ordre, aucune instruction du Gouvernement ?

M. Charles Coppolani. – Je le confirme, sans restriction. Si tel était le cas, je démissionnerais.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Comme notre collègue Jean-Léonce Dupont, j'avoue n'être guère au fait du sujet, même si je me rends de loin en loin au casino, lorsque je suis en vacances. Il existe, dites-vous, dix-sept opérateurs, qui ont trente et un agréments. Vous ajoutez que 50% d'entre eux ne se portent pas bien, ce qui signifie qu'ils pourraient disparaître ou se restructurer. Êtes-vous appelés à intervenir en cette matière ?

Vous avez évoqué le problème de l'addiction. Va-t-il croissant ? Comment opérez-vous au cas où vous décelez une forte augmentation ?

M. Charles Coppolani. – L'un de nos soucis est de nous assurer que les opérateurs ont la capacité de faire face à leurs obligations. La loi de 2014 relative à la consommation nous a un peu facilité les choses, puisqu'elle les oblige à garantir les fonds qui sont en dépôt dans les comptes des joueurs. La plupart ont créé des fiducies, d'autres ont apporté une caution.

A l'occasion du renouvellement des agréments, nous entendons nous assurer de la capacité des opérateurs à faire face, sur la durée du mandat, à leurs obligations. S'ils ne sont pas à l'équilibre, nous demandons un engagement des actionnaires. Certains sont des groupes cotés, très puissants. Le marché français n'est pas très compétitif et il arrive qu'ils y perdent de l'argent, mais ils s'y maintiennent parce que notre réputation de régulation assez stricte – nous sommes souvent interrogés par des régulateurs étrangers qui souhaitent connaître notre position sur tel ou tel opérateur – leur offre une carte de visite. Dès lors qu'il s'agit de groupes internationaux, qui mutualisent leurs moyens techniques, ce n'est pas pour eux un problème que de se maintenir sur un marché peu profitable : tout est question de comptabilité analytique et de répartition des charges.

J'en viens à la question de l'addiction. L'Observatoire des jeux a mené une enquête auprès de 15 000 Français de 15 à 75 ans. Pour les jeux en ligne, le nombre de

joueurs pathologiques, c'est à dire ceux qui perdent le contrôle de leur jeu, n'a pas augmenté entre 2010 et 2014 – 200 000 personnes, souvent victimes d'addictions multiples : jeu, tabac, alcool... En revanche, le nombre de joueurs présentant un risque d'addiction a augmenté. On est passé de 0,9% de la population en 2010 à 2,2% en 2014. Il faut néanmoins relativiser cette augmentation, dont une partie est imputable à un changement de méthode : en 2010, l'enquête ne portait que sur des joueurs dits actifs, soit ceux qui dépensent plus de 500 euros ou jouent plus de 52 fois dans l'année ; en 2014, nous avons supprimé ce filtre, car il est apparu que des joueurs dépensant moins de 500 euros par an n'en peuvent pas moins avoir un problème avec le jeu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Peut-être serait-il bon que votre collège compte parmi ses membres un joueur sevré – mais en existe-t-il dans les grands corps...

M. Jean-Léonce Dupont. – Un Grand corps malade à l'Arjel !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela concourrait à l'équilibre que vous recherchez...

Vous assumez des compétences dont un certain nombre relèvent de la responsabilité de l'État. Je pense à vos responsabilités financières, à celles qui concernent l'addiction, la lutte contre le blanchiment mais aussi à la manipulation de données personnelles. Avez-vous fait l'objet, sur ce dernier point, de contrôles de la part d'autres autorités indépendantes ou de l'État ?

Je m'interroge également sur vos relations avec la Justice et le ministère de l'intérieur qui, en matière de fraude, sont en première ligne. Vous avez une commission des sanctions. Comment articuler celles que vous prononcez avec celles que l'institution judiciaire peut être amenée à prononcer ? Je pense, notamment, aux problèmes qu'a connus le handball. Comment s'articule votre rôle avec celui des services de l'État, avec les Fédérations ?

M. Charles Coppolani. – Les données que nous sommes amenés à manipuler concernent les pratiques de jeu des personnes et leurs dépenses. Nous avons mis en place, comme l'exige la loi, un dispositif sécurisé qui fait l'objet de multiples précautions en termes de faculté d'accès, de conservation, et de prévention du piratage. Nous ne pouvons, aux termes de la loi, utiliser ces données que dans un objectif de contrôle des opérateurs ou pour répondre aux réquisitions de l'administration fiscale et de la justice, lesquelles doivent être individuelles. Récemment encore, à la réquisition émanant d'un inspecteur des finances publiques qui souhaitait obtenir une liste de personnes ayant, dans une région, réalisé des gains supérieurs à un certain montant, j'ai opposé, au motif qu'elle n'était pas individuelle, un refus.

Vous me demandez si les services de l'État sont venus contrôler l'utilisation que nous faisons de ces données ; la réponse est non. Nous sommes en liaison, en revanche, avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information de Nancy, qui vient certifier nos outils.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais sur l'utilisation proprement dite des données, il n'y a donc aucun contrôle extérieur ?

M. Charles Coppolani. – Nous devons passer, pour tout développement, par la Cnil.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais personne ne vous a demandé de bilan sur l'utilisation que vous faites des données personnelles.

M. Charles Coppolani. – En effet.

Sachant que l'Arjel est une autorité de contrôle au sens de la loi anti-blanchiment et des directives européennes, nous avons passé un protocole avec TRACFIN, auquel nous communiquons nos soupçons, charge à lui de mener l'enquête. Lorsque nous repérons des manipulations, nous saisissons le Parquet, qui diligente une enquête s'il considère qu'il y a lieu. Et nous répondons aux réquisitions. S'agissant des problèmes détectés sur le handball, c'est la Française des Jeux qui a repéré la manipulation, qui portait sur le réseau physique et non pas en ligne.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous nous avez dit que l'Arjel fonctionnait largement comme un service de l'État. Pourquoi n'est-ce pas, dans ce cas, un service de l'État ? Qu'apporte votre indépendance ? Pourrait-on imaginer une autre organisation, par regroupement de services existants dans différents ministères, quitte à l'appuyer sur un observatoire doté de moyens d'enquête *ad hoc* ?

M. Hugues Portelli. – Je m'en tiendrai à deux observations. Dans ma commune, nous avons un hôpital public doté d'un centre psychiatrique au sein duquel existe un département qui se consacre aux addictions. Il traite de l'alcool, de la drogue...et des jeux.

Toujours dans ma commune, nous avons construit des pavillons en accession à la propriété. Les dossiers des candidats sont examinés par les services compétents, mais également par les banques, qui accordent des prêts. Elles demandent aux candidats communication de leurs revenus, avec relevés bancaires à l'appui. Tous ceux dont les relevés comportaient des prélèvements, aussi minimes soient-ils, pour des jeux, se sont vus écartés, comme présentant un risque.

M. Charles Coppolani. – Qu'apporte l'indépendance ? La certitude que les décisions du collègue ne sont pas influencées par un opérateur directement lié à l'actionnaire.

Serait-il envisageable de créer un service administratif *ad hoc* ? Cela est sans doute possible. Le rapport Durieux envisageait une délégation interministérielle regroupant l'ensemble des compétences. Mais encore une fois, ce qui a déterminé le choix de 2010, c'est l'existence de deux opérateurs contrôlés par l'État et en situation de monopole.

Je m'étonne d'entendre que les banques écartent les dossiers de demande de prêt émanant de personnes qui jouent en ligne des sommes modestes. Il faut savoir que 56% des Français ont joué au moins une fois dans l'année à un jeu. Je comprends mal que les banques puissent en user de la sorte, sans se préoccuper en rien des joueurs qui jouent sur le réseau physique, où les machines à sous présentent un risque au moins aussi important que les paris sportifs.

Le fait est qu'il est difficile de disposer de données. Nous avons entrepris, à l'Observatoire des jeux, de mener une enquête sur la part des jeux dans les situations de surendettement. Nous avons dû y renoncer, lorsque nous avons découvert que ceux qui aident les personnes surendettées à monter leur dossier leur donnent pour premier conseil de ne surtout pas dire qu'elles jouent...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci de ces éclairages. Nous pourrions être amenés, au cours de notre travail, à vous transmettre quelques questions écrites supplémentaires. Je retiens qu'il n'y a pas eu de revoyure, ce que je vous remercie d'avoir rappelé. Je retiens également votre constat sur les choix budgétaires de votre prédécesseur, qui n'ont donné lieu, comme sur bien d'autres points, à aucun contrôle. Je m'inquiète qu'on laisse ainsi fonctionner des autorités indépendantes sans jamais y regarder ni même tenir compte de leurs propres difficultés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 11 heures 30

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Mercredi 10 juin 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président -

La réunion est ouverte à 12 heures

Point d'étape sur les travaux de la mission commune d'information sur la commande publique

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Mes chers collègues, nous nous excusons tout d'abord pour l'horaire atypique de cette réunion. Il n'a pas été possible de se réunir à l'horaire habituel du jeudi matin car plusieurs membres de notre mission d'information se déplacent demain sur les chantiers navals de Saint-Nazaire avec la commission des affaires économiques.

Nous vous proposons de réaliser un point d'étape sur l'avancement de nos travaux et de préparer l'envoi d'un courrier d'intention à M. le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique concernant le processus de transposition des trois directives de 2014 relatives à la commande publique.

Depuis le début de notre mission, nous savons que notre positionnement n'est pas simple. Si nous pourrions participer à la consultation relative à la transposition de la directive « *concessions* », notre participation à la concertation sur le projet d'ordonnance « *marchés* » est plus compliquée.

En effet, ce projet d'ordonnance a déjà fait l'objet d'une consultation publique à laquelle notre collègue André Reichardt, notamment, a participé au nom de la commission des lois. Il doit être examiné par le Conseil d'État en juin et juillet, pour une publication prévue fin juillet. Il nous est donc difficile de contredire le travail qui a déjà été fourni par le Gouvernement. Je rappelle également que le contenu de ce projet d'ordonnance ne concerne que les marchés publics – et pas les concessions – et qu'il porte uniquement sur les mesures législatives, des projets décrets devant être publiés à l'été prochain. En outre, notre mission d'information n'a vocation ni à réécrire le code du marché public et ni à empiéter sur les compétences de la commission des lois.

Le Parlement sera toutefois en mesure d'amender le corps des ordonnances de transposition lorsqu'elles seront présentées pour ratification. Les conclusions de notre rapport de septembre prochain pourraient ainsi être traduites lors de l'examen de ces textes.

Concernant la forme, nous vous proposons que la note d'intention transmise à M. le ministre soit uniquement signée par le rapporteur et moi-même, bien que je vous suggère d'en débattre lors de cette réunion. En effet, nous sommes actuellement dans une phase intermédiaire de notre mission et seul le rapport final sera adopté par cette dernière.

M. Daniel Raoul. – C'est normal ! Je souhaiterais avoir une précision : pourriez-vous m'indiquer le statut des ordonnances avant leur ratification ? À quelle date prennent-elles effet ?

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Une ordonnance prend effet dès sa publication, sous réserve des dispositions qu'elle contient à cet égard. Par exemple, le projet d'ordonnance « *marchés* » prévoit son entrée en vigueur à une date fixée par voie réglementaire et au plus tard le 18 avril 2016. Une ordonnance a une valeur réglementaire avant sa ratification puis une valeur législative en cas de ratification. Si l'ordonnance n'est pas ratifiée, elle demeure de niveau réglementaire. Toutefois, elle devient caduque si un projet de loi de ratification n'a pas été déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Rien ne contraint le Gouvernement, en revanche, à inscrire son projet à l'ordre du jour des assemblées. L'article 59 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises prévoit que le projet de loi de ratification de la future ordonnance « *marchés* » doit être déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de cette même ordonnance, ce qui correspond à la fin de l'année 2015 si l'ordonnance « *marchés* » est publiée fin juillet.

Je vous propose désormais de procéder à l'examen du projet de note à l'attention de M. le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je rappelle que nous avons souhaité décomposer notre mission en deux parties : une première portant sur l'examen de la transposition des directives et une seconde sur l'achat public en général.

Certes, une première phase de concertation a déjà été menée sur le projet d'ordonnance « *marchés* » mais il me semble que notre avis peut encore être recueilli par le Gouvernement qui consulte en ce moment, notamment, les représentants de l'outre-mer et de l'économie sociale et solidaire.

Nous avons, en outre, la possibilité d'amender l'ordonnance lors de sa ratification, comme M. le Président l'a rappelé.

Lorsque j'ai rencontré M. le ministre dans le cadre d'une précédente mission, il s'est montré ouvert aux propositions relatives à l'accès à la commande publique des petites et moyennes entreprises. Je crois que le Gouvernement et notre mission d'information doivent faire preuve d'audace en cette matière.

Dans le document qui vous a été distribué, les passages relatifs au projet d'ordonnance « *marchés* » sont surlignés. Vous voyez que cela correspond à peu près à la moitié du total. Ne pas se limiter à l'ordonnance « *marchés* » permet en particulier d'évoquer la future ordonnance « *concessions* » et les textes réglementaires à venir.

Le champ du projet de note est plus restreint que celui de notre futur rapport. Nous allons poursuivre notre travail sur la transposition des directives, mais nous avons aussi un effort significatif à fournir sur les aspects extra-juridiques. Les auditions de la semaine passée ont été d'une richesse exceptionnelle et nous ont permis de mieux saisir certains enjeux.

Certains nous disent que notre calendrier est un peu tardif par rapport à la transposition des directives. Il me semble que ce n'est pas le cas : un débat aura lieu, le Parlement aura l'occasion de s'exprimer et nos propositions pourront être prises en compte, notamment sur la place des PME dans l'économie. Mes chers collègues, la question de la publicité de cette note se pose et de la place que nous souhaitons lui donner. Pour ma part, il

me semble que nous devons conserver à ce stade la confidentialité de nos échanges avec le Gouvernement.

M. Daniel Raoul. – Je suis d'accord.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Si cette méthode est approuvée et convient à tout le monde, nous allons si vous le voulez bien revenir à la note elle-même.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je vous rappelle que la directive « *secteurs classiques* » prévoit que la procédure négociée – qu'elle appelle « *procédure concurrentielle avec négociation* » – deviendra la procédure de « droit commun » quand il ne s'agira pas de solutions « standard ».

M. Philippe Bonnacarrère, président. – La question de la prévention des conflits d'intérêts conduit à des interrogations d'un point de vue pénal.

Les directives apportent des précisions en matière d'exécution des contrats. La simplification est un enjeu essentiel. Le sujet des seuils devra faire partie de notre cadre de réflexion.

M. Daniel Raoul. – J'ai pu constater que la mise en concurrence dans le cadre des MAPA n'était pas toujours respectée par nos services. Mon expérience de président de commission d'appels d'offres m'a permis de constater une fréquence anormale de présence des mêmes entreprises. Il faut donc faire preuve de vigilance pour prévenir ces dérives.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – L'obligation de délibérer à la suite de la commission d'appels d'offres constitue toutefois une avancée.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Ces observations rejoignent celles de Martial Bourquin sur la culture de l'achat public, avec la professionnalisation de nos équipes et l'exercice de notre propre contrôle d'élu. L'augmentation du champ d'action des acheteurs publics, à travers le « sourcing » et la négociation, suppose un renforcement du contrôle et l'apparition d'éléments de traçabilité.

M. Daniel Raoul. – Il faudrait clarifier les conditions du recours à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Dans les auditions a été évoqué le cas de bureaux d'études qui ne se présentent pas dans la phase préalable d'étude, de peur d'être éjectés du dispositif dans un deuxième temps.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Une transparence totale doit être exigée.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Sur le texte de la note qui vous a été remise, avez-vous des remarques à formuler ? Des ajouts à proposer ?

M. Georges Labazée. – Peut-on évoquer la question des concours de maîtrise d'œuvre et du très grand nombre d'architectes qui concourent ? Je sais que le problème est lié en grande partie à la conjoncture économique défavorable...

M. Philippe Bonnacarrère, président. – La situation économique conduit effectivement, dans la période actuelle, à un nombre anormalement élevé de candidatures lors

des concours de maîtrise d'œuvre. Cela oblige le pouvoir adjudicateur à un travail de sélection motivé, mais sévère et difficile sur un plan humain. Cependant je rappelle qu'il existe un principe constitutionnel d'égalité dans les conditions d'accès à la commande publique, qui s'applique au cas des concours de maîtrise d'œuvre. Tous ceux qui souhaitent se porter candidat ont donc le droit de le faire.

J'indique que ce principe d'égalité d'accès intervient également dans la question de l'accès des PME aux marchés publics. Il est souhaitable de chercher à faciliter cet accès, mais un *small business act* à la française n'est pas possible. D'une part, l'Union européenne n'a pas demandé de réserves afin d'autoriser des quotas au bénéfice de nos PME lors de la conclusion de l'Accord sur les marchés publics. On peut le regretter, on peut souhaiter que cette position soit reconsidérée, mais c'est ainsi. D'autre part, le Conseil constitutionnel a élevé l'exigence d'égal accès à la commande publique en principe de valeur constitutionnelle. Ce double verrou empêche toute politique de réservation des contrats en faveur des PME. Il est néanmoins possible, dans ce cadre, de faire des choses en faveur des PME. Il me semble d'ailleurs que les dernières directives européennes sur les marchés publics vont clairement dans cette direction, ce qui marque une évolution de la doctrine de la Commission européenne.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Oui, les directives ouvrent des possibilités nouvelles. Les États membres ont des marges de manœuvre pour stimuler l'accès de leurs PME à la commande publique. Il faut les exploiter. On reste toutefois sur une différence d'approche forte avec les États-Unis. C'est dommage. Nous le dirons quand nous rencontrerons les commissaires européens.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Reste encore en débat la question des travailleurs étrangers détachés. C'est devenu un problème inquiétant pour nos PME et pour nos concitoyens. Combien de salariés français y a-t-il, par exemple, sur le chantier du terminal méthanier de Dunkerque, qui est l'un des plus importants chantiers industriels en cours en France ? La mission d'information devra traiter cette question. Où en est-on du droit positif ? Il y a sans doute des propositions à formuler pour que le pouvoir adjudicateur puisse choisir d'attribuer le marché en ayant une idée des conditions de la sous-traitance et du recours au personnel détaché. Il me semble que cet objectif de notre mission d'information se situe dans l'actualité des annonces faites hier par le Premier ministre.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous sommes d'accord. C'est d'ailleurs un sujet qui avait été soulevé lors de la réunion constitutive de notre mission d'information. Je tiens à souligner la force des annonces faites hier par le Gouvernement. Manuel Valls a annoncé que les donneurs d'ordre seront solidairement, directement et pécuniairement responsables vis-à-vis de leurs sous-traitants qui pratiquent le détachement.

M. Philippe Bonnacarrère, président. – Il faudra alors écrire autrement les textes !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je crois effectivement qu'il faut aller vers plus de transparence sur les conditions d'emploi des travailleurs détachés dans les appels d'offre. Tout le secteur du bâtiment et des travaux publics est en émoi : les marchés publics diminuent du fait de la situation financière des administrations publiques et, dans le même temps, la concurrence déloyale se développe en raison du recours à un travail détaché illégal.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il faudrait permettre au maître d’ouvrage de faire des conditions de la sous-traitance un critère de choix dans l’attribution des marchés, voire lui permettre d’effectuer lui-même des contrôles sur les chantiers.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Je vous invite, si vous avez des propositions pratiques émanant des services de vos collectivités et que vous souhaitez voir intégrées dans la note, à les faire connaître.

Mme Sylvie Robert. – J’attire l’attention sur un point qui me tient à cœur, la difficulté des petites librairies à répondre aux marchés des bibliothèques publiques. La complexité administrative est un véritable obstacle pour ces petites structures.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Je pensais que le recours à l’allotissement avait résolu ce problème.

Mme Sylvie Robert. – La barrière administrative perdure.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous sommes très preneurs de propositions concrètes. Le prix unique du livre devrait faciliter l’achat à de petites librairies, mais il y a un problème de culture des acheteurs publics, et de complexité des procédures, qui peut dissuader les petites entreprises de candidater.

M. Philippe Bonnecarrère, président. – Nous envisageons de réaliser deux déplacements, l’un, le 25 juin, à Bruxelles, l’autre, les 3 et 4 septembre, en Allemagne. Nous pourrions mettre en ligne sur la page Internet de la mission un espace participatif et un questionnaire, afin notamment d’interroger les territoires.

La réunion est levée à 12 h 56.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 15 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 17 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 466 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat est expiré. Il avait été fixé au vendredi 5 juin 2015 à 16 heures, en raison de la réunion de la commission du développement durable le mercredi 10 juin.

- Désignation de deux candidats, un titulaire et un suppléant, appelés à siéger au sein du Conseil supérieur de la coopération.

Eventuellement, à 14 h 30

Salle n° 263

- Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 466 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Groupe d'études « Forêt et filière bois »

Mercredi 17 juin 2015

à 8 h 30

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Luc Charmasson, président de France Bois Industries Entreprises (FBIE).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 17 juin 2015

à 10 heures

Salle RD204

à 10 heures :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :

. n° 792 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Géorgie relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels (Mme Gisèle Jourda, rapporteure),

. n° 356 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves (M. Gilbert Roger, rapporteur).

à 11 heures :

- Audition de l'Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 512 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto concernant la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto et les sessions des organes subsidiaires.

Commission des affaires sociales

Mardi 16 juin 2015

à 14 heures et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n°213

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 468, 2014-2015) sur la proposition de loi (n° 348, 2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (MM. Michel Amiel et Gérard Dériot, rapporteurs).

Mercredi 17 juin 2015

à 10 heures

Salle n° 213

à 10 heures :

- Audition de Mme Claire Compagnon, candidate pressentie pour le poste de présidente de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

à 11 heures :

- Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts), sur le transfert à la Cnamts des activités liées au régime obligatoire d'assurance maladie de La Mutuelle Des Étudiants (LMDE).

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 468, 2014 2015) sur la proposition de loi (n° 348, 2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (MM. Michel Amiel et Gérard Dériot, rapporteurs).

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

- Désignation d'un candidat titulaire et d'un candidat suppléant appelés à siéger au sein du Conseil supérieur de la coopération (membre titulaire sortant : M. Jean Pierre Godefroy).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 17 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Loïc Depecker, délégué général à la langue française et aux langues de France, chargé de préfigurer la future Agence de la langue française.
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 2822 (AN, XIV^e législature) relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (sous réserve de sa transmission).

Groupe d'études sur l'éducation populaire et la culture

Mercredi 17 juin 2015

à 14 heures

Salle n° 245

- Table ronde sur le développement du sentiment d'appartenance à l'Europe chez les jeunes et de leur participation politique dans l'espace européen, en présence de M. Jean-Luc Prigent, directeur de cabinet de l'agence Erasmus + France / Éducation Formation et M. Daniel Frédout, vice-président de la commission « Éducation populaire » et membre du Bureau du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP).

Mission d'information sur l'orientation

Mardi 16 juin 2015

à 16 h 30

Salle n° 245

- Echanges de vues. Premières orientations.
- Calendrier des travaux.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mercredi 17 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Marc Papinutti, directeur général de Voies navigables de France.

8188

à 16 h 45

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Groupe de travail « Mobilités et transports »

Mardi 16 juin 2015

à 14 heures

Salle n° 67

à 14 heures :

- Audition de MM. Éric Rebeyrotte, Gérard Lehoux, et Nicolas Chantrenne, auteurs du rapport intitulé « Le triage des wagons de marchandises dangereuses : état des lieux des infrastructures et des modes d'exploitation », Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

à 15 heures :

- Audition de M. François Cuenot, Fédération Transport & Environnement (Bruxelles).

à 16 heures :

- Audition de MM. Bertrand-Olivier Ducreux et Johan Ransquin, service transports et mobilité de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

à 17 heures :

- Audition de Mmes Brigitte Martin et Armelle Sanière, IFP Énergies nouvelles (IFPEN).

- Désignation des deux sénateurs chargés du suivi de l'application de la loi portant réforme ferroviaire.

Commission des finances

Mercredi 17 juin 2015

à 9 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2014

- Audition, ouverte à la presse, de M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France, responsable du programme 303 « Immigration et asile » et Mme Virginie Magnant, adjointe à la directrice générale, cheffe de service des politiques d'appui de la direction générale de la cohésion sociale (programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »), sur l'hébergement d'urgence.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 494 (2014-2015) actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis).

- Désignation d'un sénateur titulaire appelé à siéger au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

à 11 heures

Salle n° 131

- Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat chargé du budget sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 et la mise en œuvre de la recommandation du 10 mars 2015 du Conseil de l'Union européenne visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit excessif en France.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 17 juin 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 508 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 378 (2014-2015), présentée par M. Yannick Vaugrenard et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale (rapporteur : M. Philippe Kaltenbach).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 510 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi organique n° 776 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014 (rapporteur : M. Hugues Portelli).

- Examen du rapport de M. Jean Jacques Hyst et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 422 (2014-2015) relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (procédure accélérée engagée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Lundi 15 juin 2015, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 18 juin 2015

à 8 h 30

Salle A120

- Banque centrale européenne : rapport d'information de M. Eric Bocquet, Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au renseignement

Mercredi 16 juin 2015

à 12 h 30

Salle n° 6566 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes

Mardi 16 juin 2015

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie.

à 15 h 30 :

- Audition de M. Michel Valdiguié, président de la Commission nationale d'aménagement commercial et vice-président de la Commission nationale d'aménagement cinématographique.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Mercredi 17 juin 2015

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Patrice Gélard, ancien sénateur, auteur du rapport d'information n° 616 (2013-2014) « Autorités administratives indépendantes 2006 2014 : un bilan » et co auteur de la proposition de loi n° 812 (2013-2014) portant statut des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

à 15 heures :

- Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Bertrand Schneiter, président de la Commission des participations et des transferts.

Mission commune d'information sur la commande publique

Jeudi 18 juin 2015

à 10 heures

Salle n° 67

à 10 heures :

- Audition de Mme Catherine Jacquot, présidente du Conseil national de l'ordre des architectes.

à 11 heures :

- Audition de M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

à 12 heures :

- Audition de M. Alain Buat, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) des Hauts-de-Seine, délégué du président de la CCI Paris-Ile-de-France.

Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Jeudi 18 juin 2015

à 16 h 15

Grande salle Delavigne

- Nomination de rapporteurs.

- Présentation du rapport d'information sur la gestion du domaine foncier de l'Etat en outre-mer par MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Joël Guerriau, Serge Larcher et Georges Patient, rapporteurs.

Délégation aux entreprises

Jeudi 18 juin 2015

à 8 h 30

Salle 46 D

- Compte rendu du déplacement en Seine-et-Marne du jeudi 11 juin 2015 par Mme Nicole Bricq.
- Examen éventuel d'amendements au projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi (n° 476, 2014-2015).
- Examen du rapport de M. Olivier Cadic et Mme Elisabeth Lamure relatif aux environnements britannique et français du point de vue des entreprises rencontrées à Londres par la Délégation aux entreprises.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Jeudi 18 juin 2015

à 9 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Présentation du rapport de MM. François Calvet et Christian Manable, « Xynthia : 5 ans après ».

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 16 juin 2015

à 9 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse, sur le thème « Epigénétique : une nouvelle logique du vivant ? ».

Mercredi 17 juin 2015

à 17 heures

Salle 7040 – Assemblée nationale

- Présentation du rapport annuel de la Commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et déchets radioactifs (CNE2).