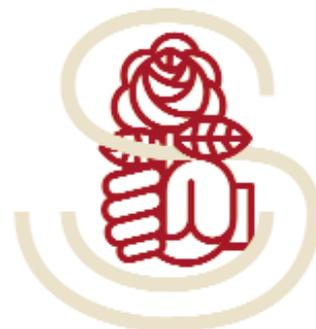


# Les sénateurs socialistes



Groupe **Socialiste** du Sénat

## BULLETIN DU GROUPE SOCIALISTE DU SÉNAT

n° 49

**NOTES D'INFORMATIONS...**

**p. 3**

- Projet de loi relatif au protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'AIEA (p. 3)
- Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance et projet de loi organique relatif au Procureur de la République financier (p. 7)

**NOTES BILAN...**

**p. 12**

- Loi portant création du contrat de génération (p. 12)
- Loi portant débloccage exceptionnel de la participation et de l'intéressement (p. 16)
- Loi prorogeant jusqu'au 31 décembre 2013 le régime social exceptionnel du bonnus Outre-Mer (p. 20)

**INTERVENTIONS...**

**p. 22**

**PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFOUNDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE (2<sup>E</sup> LECTURE)**

**DISCUSSION GÉNÉRALE**

- Françoise CARTRON, Rapporteuse p. 22
- Jacques-Bernard MAGNER p. 25
- Maryvonne BLONDIN p. 27

**VOTE SUR L'ENSEMBLE DU TEXTE**

- Claudine LEPAGE p. 29

**DÉBAT SUR LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS**

- David ASSOULINE, Président p. 30

**Commission pour le contrôle de l'application des lois**

- Daniel RAOUL, Président p. 34

**Commission des affaires économiques**

- Jean-Pierre SUEUR, Président p. 36

**Commission des lois**

- Yves ROME p. 38
- Luc CARVOUNAS p. 40

**REMERCIEMENTS**

- David ASSOULINE p. 42

**PROJET DE LOI DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES (2<sup>E</sup> LECTURE)**

**DISCUSSION GÉNÉRALE**

- Richard YUNG, Rapporteur p. 43
- Jean-Pierre CAFFET p. 46

**Vice-Président de la Commission des finances**

- Yannick VAUGRENARD p. 48

**VOTE**

- Jean-Pierre CAFFET p. 50

**PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CMP)**

- Odette HERVIAUX, Rapporteuse pour la CMP p. 52

**PROJET DE LOI RELATIF À LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

**DISCUSSION GÉNÉRALE**

- Jean-Yves LECONTE, Rapporteur p. 54
- Catherine TASCA p. 57

**Vice-Présidente de la Commission des lois**

- Richard YUNG p. 59
- Claudine LEPAGE p. 60

**VOTE**

- Richard YUNG p. 62
- Claudine LEPAGE p. 63
- Catherine TASCA p. 64
- Thani MOHAMED SOILIH p. 65
- Jean-Yves LECONTE p. 66

**QUESTIONS CRIBLES : CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES (Jeudi 27 juin 2013)**

**p. 67**

- Jacques ALQUIER (p. 67) et Ronan KERDRAON (p. 69)

**COMMUNIQUES DE PRESSE...**

**p. 71**

- «Les sénateurs socialistes satisfaits de l'adoption définitive de la Refondation de l'école dans les termes de leurs modifications», communiqué diffusé le 25 juin 2013
- «Le Sénat vote proximité et transparence pour les élections des Français de l'étranger», communiqué diffusé le 27 juin 2013

# Note d'information...

Projet de loi portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France.

**Examen en Commission** : 4 juin 2013

**Rapporteur Sénat** : Robert DEL PICCHIA (UMP)

**Examen en séance** : 2 juillet 2013

**Discussion générale** : 1h | Inscription temps de parole : lundi 1er juillet, 17h

## • OBJET DU PROTOCOLE ADDITIONNEL

Par un accord signé le 27 juillet 1978 avec la Communauté européenne de l'Énergie atomique (CEEA) et l'Agence européenne de l'Énergie Atomique (AIEA) et entré en vigueur en 1981, la France a adhéré au régime de contrôle de l'usage pacifique des matières nucléaires.

Ce régime de garanties vise à assurer l'application des dispositions du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), aux termes duquel les États non dotés de l'arme nucléaire s'engagent à ne pas fabriquer ou à ne pas acquérir de telles armes. En terme synthétique, le traité de non-prolifération constitue le cadre multilatéral de lutte contre le développement des programmes nucléaires militaires clandestins et les accords de garanties conclus entre un État et l'AIEA en sont le prolongement bilatéral.

Le régime de garanties concerne en conséquence les pays non-dotés de l'arme nucléaire mais la France, au même titre que les 4 autres puissances nucléaires reconnues (États-Unis, Russie, Grande-Bretagne et Chine), a souscrit, à ce régime de garanties par l'accord de 1978. Cette démarche volontaire qui ne remet pas en cause son statut d'État doté, a pour objectif d'appuyer et de favoriser la lutte contre la prolifération des armes nucléaires.

Ces accords de garanties ont montré leurs limites (Irak, Corée du Nord, Iran), c'est pourquoi l'AIEA a souhaité renforcer ses moyens de contrôle et a adopté à cette fin un modèle de protocole additionnel aux accords de garanties. Ce contrôle renforcé doit donner à l'AIEA les moyens de détecter les matières ou activités nucléaires non déclarées dans les États non dotés de l'arme nucléaire en recoupant les informations que leur transmettent les États, dotés ou non.

La France a signé un protocole de ce type avec l'AIEA et la CEEA le 22 septembre 1998. Il a été ratifié en 2003 et est en vigueur depuis 2004.

Le projet de loi n°328 (2006-2007) vise à traduire en droit interne les obligations nées de la conclusion du protocole signé entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Il ne vise à mettre en œuvre que les obligations de la France envers l'Agence.

## • LA MISE EN OEUVRE DU PROTOCOLE PAR LE PROJET DE LOI

Le texte compte 26 articles repartis en 5 titres : Le Titre I (art. 1) s'emploie à définir les termes retenus dans le projet de loi, le Titre II (art. 2 à 7) concerne les obligations déclaratives, le Titre III (art. 8 à 18) traite de la vérification internationale, le Titre IV (titre 19 à 23) rassemble les dispositions pénales, le Titre V (art. 24 à 26) concerne les dispositions relatives à l'Outre-mer et les dispositions diverses.

### Titre I – Art. 1

Le titre I qui comprend un article unique (art. 1) vise à définir le champ d'application du projet de loi en en définissant les termes.

Le 1° de l'article renvoie à l'article 17 du protocole pour les définitions des expressions « activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire », « uranium fortement enrichi », « échantillonnage de l'environnement dans un emplacement précis », « matière nucléaire » et « installation ».

Le 2° indique que les mots « l'Agence » renvoient à l'AIEA et le 3° précise qu'il faut entendre par « Etat non doté d'armes nucléaires » ou « ENDAN », tous les Etats autre que ceux dotés d'armes nucléaires au sein de l'article 9 du TNP.

Enfin, le 4° définit les expressions « activités en coopération avec un ENDAN » et « activités de coopération avec une personne établie dans un ENDAN » comme toute les actions (transfert de connaissances ou de technologies nucléaires, modification des caractéristiques du combustible ou de la capacité de production, production résultant des activités de fabrication d'éléments pour centrales nucléaires) menées avec ou dans l'intérêt d'un ENDAN ou d'une personne établie dans un ENDAN.

Les définitions retenues s'avèrent être assez ouvertes de telle sorte d'englober le plus largement possible les acteurs et les activités et ainsi de renforcer au maximum l'application des garanties.

#### ▪ Commission des Aff. Etr.

Le rapporteur a fait adopter en commission deux amendements proposant des définitions complémentaires. L'un vise à définir l'expression « autorité administrative » et l'autre le terme « personne ».

Ainsi, par « autorité administrative » il faut comprendre l'autorité chargée du suivi de la mise en œuvre par la France du protocole additionnel, à savoir le Comité Technique Euratom (CTE).

L'expression : « personne » désigne, elle, toute personne publique ou privée, physique ou morale, soumise aux obligations prévues dans la présente loi.

Ces définitions supplémentaires sont utiles et, s'agissant de la seconde, illustre la portée particulièrement large des obligations de déclaration et d'accès aux installations.

## Titre II – Obligations déclaratives - Art 2 à 7

Le Titre II rassemble les dispositions relatives à la transmission des informations qui permettront à l'Agence de détecter les activités nucléaires clandestines menées dans les ENDAN.

### Article 2

L'article 2-I concerne les obligations de déclaration pour les activités de recherche et développement liées au cycle du combustible nucléaire. L'article établit pour toute personne qui mène des activités de ce type en coopération avec un ENDAN ou une personne établie dans un ENDAN, une obligation annuelle de déclaration. L'article distingue alors selon que les activités sont ou non financées, soumises à autorisation ou contrôlées par l'Etat ou exécutées pour son compte.

L'article 2-II concerne quant à lui les activités de coopération avec un ENDAN ou une personne établie dans un ENDAN et fixe une obligation annuelle de transmission d'information comportant une description générale de ces activités prévues pour les dix années à venir.

### Article 3

L'article 3 encadre les situations dans lesquelles l'autorité administrative est autorisée à demander des renseignements sur les activités d'exploitation. Cette demande peut être formulée à toute personne qui mène, dans les installations ou parties d'installations des activités de manutention, de transformation de conditionnement, d'entreposage ou de stockage de matières nucléaires.

### Article 4

L'article 4 établit pour toute personne qui mène des activités en coopération avec une personne établie dans un ENDAN une obligation de déclaration annuelle de sa production.

### Article 5

L'article 5 concerne le transfert des déchets et fixe une obligation de communication annuelle à l'autorité administrative des renseignements liés aux exportations et importations. Ces déclarations doivent comporter les données d'identification, de quantité, de provenance, de destination, et de dates.

### Article 6

L'article 6 concerne les obligations qui s'imposent en cas d'importation et d'exportations soit d'équipements fabriqués dans le cadre des activités visées à l'annexe I du protocole, soit des équipements et matières non nucléaires mentionnés dans son annexe II.

La personne qui exporte à partir du territoire français vers un ENDAN a une obligation trimestrielle de communication à l'autorité administrative de chaque exportation. Cette communication comporte les données « d'identification, la quantité, le lieu de destinations et la date d'expédition ». Dans le cas des importations en France depuis un ENDAN, la communication se fait à la demande de l'autorité administrative et vise à recouper les informations recueillis par l'Agence concernant les exportations de l'ENDAN.

### Article 7

L'article 7 indique que l'autorité administrative peut exiger des personnes soumises aux obligations précitées des précisions ou des explications sur les renseignements nécessaires à la mise en œuvre du protocole.

### **Titre III – Vérification internationale – Art 8 à 18**

Le titre se divise en trois chapitres : Le Chapitre I détermine le domaine de la vérification internationale, le Chapitre II expose l'exécution de la vérification et le chapitre III fixe les règles de confidentialité.

#### **Chapitre I – Articles 8 et 9**

**L'article 8** est double. D'une part il, pose le principe selon lequel l'agence peut mener une accéder aux lieux mentionnés dans les déclarations qui lui sont transmises pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des renseignements communiqués mais aussi pour résoudre une éventuelle contradiction dans ces renseignements.

D'autre part, il dresse la liste des activités que peut mener l'Agence dans ce cadre : #observations visuelles ; #prélèvements d'échantillons de l'environnement, #utilisation des appareils de détection et de mesure des rayonnements ; #examen des pièces relatives à la production et aux expéditions ; et les #autres mesures acceptées par le Conseil des Gouverneurs de l'Agence à la suite de consultations entre l'Agence et la France.

**L'article 9** élargit les capacités de contrôle de l'Agence à tout lieu, autre que ceux visés à l'article 8, à la condition que ce périmètre proposé par l'Agence soit accepté par l'autorité administrative. Dans ce cas de figure, les activités de vérification se limitent à la prise d'échantillons dans l'environnement.

#### **Chapitre II – Articles 10 à 14**

**Les articles 10, 11 et 12** détaillent les modalités d'accès aux locaux et installations. L'article 10 indique que la vérification est faite par des inspecteurs de l'Agence, accompagné par des représentants de l'autorité administrative.

#### **Commission des Affaires étrangères**

La Commission a adopté un amendement visant à remplacer la notion d' « exploitant » jugée trop restrictive par celle de « Personne », c'est-à-dire toute personne publique ou privée, physique ou morale, soumise aux obligations prévues dans la loi. Les articles 11, 13 et 16 ont été modifiés dans le même sens.

**L'article 11** indique que cette vérification ne peut intervenir qu'après un préavis d'au moins 24h notifié par l'Agence à l'autorité administrative, qu'elle est exécuté en présence de la personne soumise à la vérification et qu'elle est consigné dans un procès-verbal.

**Enfin, l'article 12** envisage le cas d'une opposition totale ou partielle de l'exploitant à la vérification.

Dans pareille circonstance, l'autorité administrative peut solliciter du Président du TGI l'autorisation de procéder à la vérification.

#### **Commission des Affaires étrangères**

La Commission a adopté un amendement du rapporteur qui réécrit l'article 12 afin principalement de préciser et compléter les modalités d'intervention du juge. L'amendement adopté étend la possibilité de recours au juge spécifiquement prévue pour l'exercice du droit d'accès complémentaire à l'opposition aux inspections effectuées tant au titre de l'Accord de garanties que du traité Euratom.

**L'article 13** fixe les cas de limitations d'accès des inspecteurs de l'Agence : #protection des informations sensibles du point de vue de la prolifération des armes nucléaires et des intérêts de la défense nationale ; #respect des prescriptions de sûreté ou de protection physique ; #protection des informations exclusives ou sensibles du point de vue industriel ou commercial, #protection des informations relevant de la vie privée des personnes.

**Enfin, l'article 14** précise que les inspecteurs de l'Agence et accompagnateurs se conforment aux prescriptions de sécurité, de sûreté et de radioprotection du lieu qu'il contrôle.

#### **Chapitre III – Articles 15 à 18**

**L'article 15** impose une obligation de confidentialité aux membres de l'équipe d'accompagnement.

**Les articles 16 et 17** concernent les responsabilités du chef de l'équipe d'accompagnement en matière de respect de la confidentialité. L'article 16 confère au chef de l'équipe d'accompagnement la responsabilité d'empêcher la diffusion et d'assurer la protection des informations sensibles mentionnées à l'article 13 dont il aurait connaissance. L'article élargit encore davantage cette garantie de confidentialité puisqu'elle bénéficie à tous les éléments (documents, prélèvements, données) sans rapport avec les raisons de la demande d'accès.

**Enfin, l'article 18** pose le principe selon lequel les inspecteurs de l'Agence peuvent librement communiquer avec leur siège, à la condition que les dispositifs de transmission garantissent la confidentialité des informations.

#### **Titre IV – Dispositions pénales – Articles 19 à 23**

**Selon l'article 19**, le défaut de transmission à l'administration des renseignements et informations régies par les articles 2 à 6 est puni de 2 ans d'emprisonnement et d'une amende de 75.000€.

Une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 200.000€ est encourue en cas d'obstruction à l'accomplissement de la vérification par l'Agence autorisée par le Président du TGI (**article 20**).

#### **Commission des Affaires étrangères**

Dans sa rédaction initiale le projet de loi alignait les articles 19 et 20 sur le même régime de sanctions (2 ans d'emprisonnement et 75.000€ d'amende) mais le rapporteur a souhaité durcir la sanction qui s'applique au fait de faire obstacle à l'accomplissement des vérifications ou inspections. La peine encourue a été portée à 5 ans d'emprisonnement et 200.000€ d'amende.

**L'article 21** dispose que les agents des douanes peuvent rechercher et constater les infractions aux prescriptions de la présente loi à l'occasion des contrôles qu'ils effectuent en application du code des douanes.

**L'article 22** prévoit des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15.000€ d'amende le fait de révéler une information protégée.

**Enfin, l'article 23** concerne la responsabilité pénale des personnes morales en cas de défaut de transmission des informations (article 19), d'obstruction à la vérification d'un site par l'Agence (article 20) et de révélation d'une information protégée (article 22).

#### **Titre V – Dispositions relatives à l'outre-mer et dispositions diverses – Article 24 à 26.**

**Les articles 24 et 25** disposent que la présente loi s'applique dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie.

#### **Commission des Affaires étrangères.**

Le projet de loi, dans sa rédaction initiale, mentionnait également Mayotte mais la départementalisation de l'île lui rend désormais directement applicable le projet de loi.

**Enfin, l'article 26** indique qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente loi.

# Note d'information...

Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

Projet de loi organique relatif au Procureur de la République financier

Note avant examen en commission au Sénat

**Conseil des ministres : 24/04/2013**

**Projet de loi n° 1011 et 1021**

**Projet de loi organique n° 1019**

**Procédure accélérée déclarée le 24/04/2013**

- **AN le 20 et 25 juin 2013 Rapports de Yann Galut (n° 1130) et de Sandrine Mazetier (n° 1125)**
- **Sénat**
  - **Examen en commission du rapport d'Alain Anziani : 10/07/2013**
  - **Examen du rapport de Virginie Kles (projet de loi organique) : 10/07/2013**
  - **Examen du rapport pour avis de François Marc : le 9/07/2013**
  - **Examen en séance : 17/07/2013**

**Chef de file pour le Groupe Socialiste : Virginie Klès**

**Temps dont dispose le Groupe Socialiste dans la discussion générale : 54 mn**

Le premier ministre Jean Marc Ayrault, a présenté en Conseil des ministres le 24 avril dernier les projets de loi, ordinaire et organique relatifs à la transparence de la vie publique et le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale. Ce dispositif a été complété, par le projet de loi relatif au procureur de la République financier présenté en Conseil des ministres le 7 mai dernier. Ces textes font partie du train de mesures sur la moralisation de la vie publique annoncé dans la foulée de l'affaire Cahuzac.

Seul le projet de loi relatif à la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière sera traité dans la présente note.

L'exposé des motifs de ce projet de loi souligne qu'il s'agit « d'un enjeu de souveraineté et de redressement des comptes publics et une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt ».

Les dispositions de ce texte complètent celles déjà adoptées dans les deux dernières lois de finances rectificatives

pour 2012 et les initiatives prises ou en préparation aux niveaux européens et internationaux.

La fraude fiscale se caractérise par un manquement, par un contribuable, à ses obligations fiscales qui, à ce stade, conduit à un redressement fiscal. Lorsque la fraude est intentionnelle elle constitue une infraction pénale. L'enjeu prioritaire est donc en la matière de poursuivre le renforcement des capacités de l'administration pour détecter et établir la preuve de l'infraction, notamment face aux fraudes les plus complexes, tout en préservant les garanties des contribuables.

L'objet de ce projet de loi est d'accroître la pression contre les fraudeurs et lutter plus efficacement contre la grande délinquance. Pour ce faire, il accroit les moyens de l'administration fiscale pour mieux détecter la fraude, grâce à un contrôle fiscal plus efficace, de réprimer davantage cette fraude et de créer les conditions d'une coopération renforcée entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire.

Il crée, au niveau national, un procureur de la République financier et supprime les juridictions régionales spécialisées (JRS) dont les compétences sont transférées aux juridictions inter régionales spécialisées (JIRS).

### ➤ **Dispositions renforçant la poursuite et la répression des infractions en matière de délinquance économique, financière et fiscale**

Le projet de loi **étend le champ de compétence de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale au blanchiment de fraude fiscale complexe**. En effet, actuellement, les services fiscaux n'ont compétence que pour la recherche et le constat d'infractions relatives à la fraude fiscale complexe ; ils ne peuvent appréhender les autres infractions économiques et financières que sous l'angle de la connexité avec le délit de fraude fiscale complexe dont elle est saisie à titre principal.

Il qualifie de circonstance aggravante de l'infraction fiscale le fait de la commettre **en bande organisée** ou en ayant recours à des comptes bancaires ou des entités retenus à l'étranger, ou au moyen de certaines manœuvres (falsification, interposition d'entité fictive ou artificielle, utilisation de comptes à l'étranger et fausse domiciliation à l'étranger notamment). Ainsi, la police bénéficiera de pouvoirs dérogatoires au droit commun à l'exception des perquisitions (garde à vue de 4 jours avec la présence de l'avocat à la 48ème heure ou à la 72ème heure, surveillances, mesures conservatoires, infiltrations, interceptions et enregistrement de correspondances électroniques et prises d'images articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale) prévus par la loi Perben II relative à la grande criminalité. Le texte prévoit que la fraude fiscale aggravée commise en bande organisée sera passible de 7 ans d'emprisonnement et 2 000 000 € d'amende.

Le projet de loi **aligne les peines prévues pour les personnes morales sur celles applicables aux personnes physiques** en prévoyant expressément la possibilité de condamner les personnes morales à la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie de leurs biens ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, de ceux dont elle a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meuble ou immeubles, divis ou indivis.

Il modifie le code des assurances, le code de la mutualité et celui de la sécurité sociale **régissant les contrats d'assurance-vie** afin de prévoir expressément que « la décision définitive de confiscation d'une somme ou d'une créance figurant sur un contrat d'assurance-vie, prononcée par une juridiction pénale, entraîne de plein droit la résolution judiciaire du contrat et le transfert des fonds confisqués à l'Etat ».

**Le texte étend la confiscation en valeur aux biens dont l'auteur a la libre disposition**, sous réserve des droits de propriété de bonne foi. En effet, la confiscation en valeur est particulièrement utilisée dans les dossiers de fraude ou d'escroquerie de grande ampleur.

Il modifie les dispositions du code de procédure pénale relatives à l'accès au dossier pénal en cas de recours contre une mesure de saisie afin de prévoir expressément que l'accès au dossier par le requérant, le propriétaire du bien et/ou les tiers ayant des droits sur celui-ci, dans le cadre du recours contre la saisie, est strictement limité aux pièces de procédure se rapportant à la saisie contestée et non à l'intégralité du dossier.

Le projet de loi réprime de deux ans et 30 000 € d'amende, la violation par la personne condamnée de ses obligations ou interdictions résultant de certaines peines complémentaires, en élargissant le champ de la répression aux confiscations de tout bien, corporel ou incorporel, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales (occupation volontaire par le condamné ou un membre de sa famille du bien saisi ou confisqué par exemple).

Le texte modifie le code de procédure pénale afin de simplifier **l'entraide pénale internationale**. Ainsi, les saisies faites à la demande d'autorités étrangères pourront inclure les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, ayant servi ou étaient destinés à commettre l'infraction. Il facilite les pouvoirs du juge d'instruction en matière d'entraide internationale aux fins de saisie.

Le projet de loi **autorise l'administration fiscale à exploiter les informations qu'elle reçoit quelle qu'en soit l'origine première** (hors la procédure de visite domiciliaire). Pourront être utilisées par le fisc des informations d'origine illicite dès lors qu'elles lui auront été communiquées soit par une autorité judiciaire soit dans le cadre d'une assistance internationale. Il autorise les comptables publics à utiliser les procédures simplifiées (avis à tiers détenteur, saisie à tiers détenteur, recouvrement des amendes et des produits locaux) afin d'appréhender des fonds placés en assurance-vie.

### ➤ **Réforme de l'organisation judiciaire**

La lutte contre la criminalité économique et financière est devenue un impératif catégorique, un objectif clairement affiché des instances internationales et européennes. La France ne peut rester en retrait de ce mouvement. Non seulement parce qu'elle est liée par des engagements internationaux, mais surtout parce que cette forme de criminalité est en pleine mutation, qu'elle tisse des liens avec la criminalité organisée et menace nos démocraties.

Or le dispositif répressif français actuel, comprenant quatre niveaux de compétence, est devenu totalement illisible et partiellement inefficace. Il est inadapté à la lutte contre les infractions clandestines par nature qui ne peuvent être mises à jour qu'au moyen d'investigations de nature économique et financière, complexes et longues, nécessitant une réelle spécialisation des autorités de poursuite. Seuls des magistrats spécialisés rompus aux techniques d'investigations financières pourront, par exemple, mettre à jour, derrière un délit de favoritisme anodin, la contrepartie d'un pot-de-vin à un agent public. Par ailleurs, la concentration des moyens matériels et humains s'impose pour améliorer la capacité d'analyse financière et pour conduire des investigations hautement techniques, intervenant souvent dans un contexte transnational<sup>1</sup>.

#### - Architecture procédurale actuelle du traitement des infractions économiques et financières

Aujourd'hui, le traitement des infractions économiques et financières peut être assuré à quatre niveaux :

— soit au niveau du tribunal de grande instance (TGI) territorialement compétent, si l'affaire ne justifie pas une compétence spécialisée ;

— soit au niveau d'un pôle de l'instruction, si l'affaire donne lieu à une cosaisine en raison de sa gravité et de sa complexité (article 83-1 du code de procédure pénale) ; les pôles de l'instruction sont au nombre de 91 (article D. 15-4-4 du code de procédure pénale) ;

— soit au niveau d'une juridiction régionale spécialisée (JRS) en matière économique et financière, si l'affaire est d'une « grande complexité » (premier alinéa de l'article 704 du code de procédure pénale) ; une JRS existant dans le ressort de chaque cour d'appel, les JRS sont donc au nombre de 36 ; quatre JRS – celles de Bastia, Lyon, Marseille et Paris – bénéficient depuis 1998 de moyens renforcés et sont appelées pôles économiques et financiers ;

— soit au niveau d'une juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) en matière économique et financière, si l'affaire est d'une « très grande complexité, en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes où du ressort géographique sur lequel elle s'étend » (18<sup>ème</sup> alinéa article 704 du code de procédure pénale).

Cette architecture complexe, issue d'une stratification qui s'est réalisée au fil du temps, a perdu sa lisibilité et, surtout, une part de son efficacité. La pluralité des niveaux de compétence aboutit à une dispersion des moyens peu compatible avec la nécessaire spécialisation dans une matière particulièrement technique.

Par ailleurs, la nuance entre la « grande complexité » et la « très grande complexité » pour la définition des compétences respectives des JRS et des JIRS est, pour le moins, ténue. Enfin, en pratique, l'étude d'impact accompagnant la lettre rectificative souligne que la plupart des JRS n'ont, en réalité, « pas d'effectif spécialisé, ni de moyens spécifiquement affectés » et que « les juridictions de droit commun n'ayant pas sur leur ressort, en l'absence d'un grand centre urbain, d'affaires économiques et financières complexes privilégient davantage le traitement de ce type d'affaires par les juridictions de droit commun ou, en cas de très grande complexité, par la JIRS compétente » .

#### - Le projet de loi

En conséquence, le projet de loi propose **une nouvelle architecture pour le traitement de la délinquance économique et financière.**

En premier lieu, les TGI territorialement compétents et les pôles de l'instruction continueraient d'exercer leur compétence actuelle sur les affaires ne nécessitant pas la mobilisation des moyens des JRS. En revanche, **les JRS seraient supprimées**, car elles constituent un échelon intermédiaire devenu inadapté au traitement de la délinquance économique et financière complexe. Leurs moyens pourraient être en partie redéployés pour renforcer ceux des JIRS.

Ensuite, **les JIRS seraient maintenues et renforcées**, le critère de leur compétence devenant la « grande complexité » qu'il n'y aurait plus lieu de distinguer de la « très grande complexité ». Leur compétence serait élargie à deux nouvelles catégories d'infractions que sont le trafic d'influence en vue de l'obtention d'une décision judiciaire favorable et les délits d'influence illicite sur les votes.

Enfin, serait créé **un procureur de la République financier** compétent sur l'ensemble du territoire national pour exercer les poursuites dans des affaires que le projet de loi qualifie également – comme l'article sur les JIRS – d'une « grande complexité », mais avec un champ de compétence plus restreint que celui des JIRS, qui comprendrait les faits de corruption, les faits de fraude fiscale en bande organisée ou aggravée, les délits d'influence illicite sur les votes et les infractions boursières. Pour cette dernière catégorie d'infractions, le procureur de la République financier disposerait d'une compétence exclusive. En revanche pour les infractions autres que les infractions boursières, il exercerait une compétence concurrente de celle des parquets des juridictions territorialement compétentes et de ceux des JIRS. Les affaires pour lesquelles il aurait exercé les poursuites seraient ensuite instruites et jugées par le TGI de Paris.

Le procureur de la République financier serait placé sous l'autorité du procureur général près la cour d'appel de Paris. En cas de conflit de compétence pour une affaire n'ayant pas encore donné lieu à ouverture d'une information judiciaire, le conflit devrait être résolu soit directement par le procureur général de Paris si le différend concerne le procureur de la République financier et le procureur de la République de Paris, soit par le procureur général de Paris et le procureur général territorialement compétent si le désaccord concerne le procureur de la République financier et un procureur de la République ne relevant pas de l'autorité du procureur général de Paris. En cas de conflit de compétence dans une affaire ayant déjà donné lieu à l'ouverture d'une information, la juridiction compétente serait désignée par la chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>2</sup>.

### Principales modifications apportées au texte par l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale a enrichi et durci le texte : de 21 articles dans le projet de loi initial, le texte passe à 63 articles.

#### Principales modifications :

- Elle a modifié la liste des infractions qui donnent la possibilité aux associations de lutte contre la corruption d'exercer les droits reconnus à la partie civile (art 1) ;
- Possibilité de prononcer à l'encontre des personnes morales condamnées, une peine d'amende dont le montant peut être porté à 10% du chiffre d'affaire en matière correctionnelle et 20% en matière criminelle (art 1bis) ;
- Possibilité pour les auteurs ou complices de faits de blanchiment, de corruption ou de trafic d'influence, de bénéficier d'une exemption ou d'une réduction de peine en cas de coopération avec la justice (art 1 ter) ;
- Augmentation des peines encourues pour les infractions d'atteinte à la probité, de corruption et de trafic d'influence (art 1er quater) ;
- L'Assemblée Nationale a élargi le délit de blanchiment qui vise désormais le fait de dissimuler ou déguiser, ou d'aider à dissimuler ou déguiser, l'origine de biens ou de revenus dont la preuve n'a pas été rapportée qu'ils ne sont pas illicites (art 2 bis) ;
- Elle a institué un statut de repentir fiscal (art 3) ;
- Instauration d'une procédure d'enquête préalable pour l'attribution de numéro de TVA (art 3 bis A) ;

- Création d'un registre du commerce et des sociétés pour les trusts (art 3 bis B) ; création de sanctions en cas de non-respect de déclaration des trusts (art 3 bis C) ;
- Diversification de la composition de la commission des infractions fiscales (art 3 bis D) ;
- Possibilité pour les agents de l'administration fiscale de réaliser des copies des fichiers informatiques lors des contrôles inopinés (art 3 bis E) ;
- Renforcement de la publicité des travaux de la Commission des infractions pénale (art 3 bis) ;
- Renforcement de la coopération entre administration fiscale et autorité judiciaire (art 3 ter) ;
- Modification de la composition du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (art 3 quater) ;
- Aggravation des sanctions en cas de non-respect par les banques de leurs obligations de déclaration des comptes bancaires dans les FICOBA (art 3 quinquies) ;
- Gestion des sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours et dont le statut n'a pas encore été établi confié à l'AGRASC (art 6 bis) ;
- Allongement du délai de contestation de la transmission universelle de patrimoine (art 9 bis) ;
- Création d'un délit d'abus de biens sociaux aggravé (art 9 ter) ;
- Consécration dans la loi de la règle jurisprudentielle de report du point de départ du délai de prescription pour les infractions dissimulées (art 9 quater) ;
- Extension de la compétence du service national de la douane judiciaire ou délit d'association de malfaiteurs en lien avec une infraction relevant de sa compétence (art 9 quinquies) ;
- Possibilité pour le service national de la douane judiciaire de recourir aux logiciels de rapprochement judiciaire (art 9 sexies) ;
- Institution d'une protection générale des lanceurs d'alerte (art 9 septies) ;
- Mise en relation automatique du lanceur d'alerte avec le service central de prévention de la corruption (art 9 octies) ;
- L'Assemblée Nationale a élargi la liste des institutions qui peuvent transmettre à l'administration fiscale des documents qu'elle pourra utiliser pour orienter ses contrôles (art 10) ;

- Possibilité pour l'administration fiscale de procéder à des visites domiciliaires sur le fondement de toute information, quelle qu'en soit l'origine (art 10 bis) ;
- Autorisation pour les services des douanes d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine (art 10 ter) et de procéder à des visites domiciliaires sur le fondement de toute information, quelle qu'en soit l'origine (art 10 quater) ;
- L'Assemblée Nationale a inclus la Caisse de règlement pécuniaire des avocats –la CARPA- dans la liste des personnes à qui il incombe de faire des déclarations de soupçon. Cette déclaration de soupçon ne pourra être transmise à Tracfin que par l'intermédiaire du bâtonnier de l'ordre des avocats (art 10 quinquies) ;
- Exception à l'insaisissabilité des biens meubles d'entrepreneurs personnes physiques (art 11 bis A) ;
- Possibilité pour l'administration fiscale de recourir à des expertises techniques (art 11 bis B) ;
- Possibilité pour les agents de contrôle de l'administration fiscale de prendre copie des documents qu'ils sont autorisés à consulter (art 11 bis C) ;
- Obligation pour les entreprises de justifier leur politique de prix de transfert (art 11 bis D) ;
- L'Assemblée Nationale a facilité les dépôts de plainte pour fraude fiscale lorsqu'il existe un lien de connexité (art 11 bis E) ;
- Le délai de prescription de l'action en recouvrement est porté de 4 à 6 ans (art 11 bis F) ;
- Renforcement de l'efficacité de la lutte contre les activités occultes (art 11 ter) ;
- Amélioration de l'efficacité des contrôles fiscaux réalisés sur des entités juridiques complexes (art 11 quater) ;
- Obligation pour l'autorité de contrôle prudentiel de transférer aux services fiscaux certaines informations (art 11 quinquies) ;
- Allongement de 3 à 6 ans du délai durant lequel l'administration fiscale peut déposer plainte (art 11 sexies) ;
- Extension de l'obligation de déclaration des sommes, titres ou valeurs supérieurs à 10 000€, à l'or, les jetons de casinos et les cartes prépayées de plus de 10 000€ (art 11 septies) ;
- Echange automatique d'informations à des fins fiscales entre les Etats (art 11 nonies) ;
- Extension de la compétence du procureur de la République financier aux infractions d'escroquerie à la TVA (art 15) ;
- extension de la liste des infractions économiques et financières pouvant donner lieu à la mise en œuvre de pouvoirs spéciaux d'enquête pour des infractions au code des douanes (art 16) ;
- amélioration de la coordination entre le procureur financier et l'autorité des marchés financiers ou sa commission des sanctions (art 20 bis).

---

<sup>1</sup> Chantal Cutajar Le futur parquet financier : quels enjeux ?  
Recueil Dalloz 6 juin 2013 n°20

<sup>2</sup> Rapport Yann Galut AN n° 1130 et 1131

***Pour consulter la note détaillée, je vous invite à contacter la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : [g.bordes@senat.fr](mailto:g.bordes@senat.fr)***

# Note bilan...

## LOI PORTANT CREATION DU CONTRAT DE GENERATION

**Conseil des ministres le 12 décembre 2012**

**Assemblée nationale**

Rapport de Christophe Sirugue en Commission des Affaires sociales  
Séance publique les 15 et 16 janvier 2013

**Sénat**

Rapport de Christiane Demontes en Commission des Affaires sociales  
Séance publique les 5 et 6 février 2013

**Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-665 du 28 février 2013**

**Loi n° 2013-185 publiée au Journal officiel du 3 mars 2013**

Le décret n° 2013-222 du 15 mars 2013 définit le contenu des diagnostics, des accords collectifs et plans d'action, le montant des pénalités et les modalités d'attribution de l'aide.

L'arrêté du 26 avril 2013 précise le contenu de la fiche descriptive des accords et plans d'action

**Voir le site dédié du ministère du travail : [www.contrat-generation.gouv.fr](http://www.contrat-generation.gouv.fr)**

**L**e Contrat de génération est un engagement important du Président de la République lors de sa campagne électorale (mesure 33 du projet). **Il répond à trois objectifs :**

- L'insertion des jeunes
- Le maintien en emploi et l'embauche des seniors
- La transmission des compétences

Les partenaires sociaux, à la suite de la Conférence sociale de juillet 2012, **ont signé à l'unanimité l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 19 octobre 2012** relatif au contrat de génération. La Loi en reprend l'essentiel.

**Le contrat de génération propose un pacte entre les générations afin de maintenir dans l'emploi les 5 millions de salariés « âgés » qui partiront en retraite d'ici à 2020, et de faciliter l'entrée dans la vie active de 6 millions de jeunes.**

La loi s'applique dans les entreprises privées et les EPIC. Le gouvernement en espère **500 000 embauches de jeunes en 5 ans dans les entreprises de moins de 300 salariés**. Pour 2013, 85 000 contrats sont attendus pour un coût de 200 millions d'euros.

Dans les entreprises de plus de 300 salariés, le gouvernement estime à 800 000 le nombre de jeunes de moins de 26 ans déjà en CDI, auxquels s'ajouteront

« plusieurs dizaines de milliers d'embauches » et 400 000 seniors de 57 ans et plus.

**Le dispositif est financé par des crédits budgétaires, dans le cadre du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (CICE). Le coût est évalué à 900 millions d'euros sur trois ans, plus 40 millions d'euros par an consacrés aux petites entreprises. L'aide est versée par Pôle emploi : 2 000 euros par jeune et par salarié âgé, soit 4 000 euros par an, soit 12 000 euros sur la durée maximale de trois ans.**

Le jeune bénéficie des dispositions **du plan de formation de l'entreprise**. De plus, le FPSPP finance l'élaboration de référentiels interbranches relatifs au rôle de tuteur et de référent, Le recrutement d'un jeune en contrat de professionnalisation en CDI est éligible au contrat de génération, tout comme la pérennisation au sein de l'entreprise d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation précédemment conclu en CDD.

Les entreprises de plus de 50 salariés doivent engager la négociation d'un accord collectif intergénérationnel sur les modalités du recours ou de développement des contrats en alternance dans l'entreprise et fixant des objectifs chiffrés en matière de recrutement de jeunes en CDI, y compris lorsque le CDI succède à une formation en alternance.

## I. DES MODALITES DIFFERENTES SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES.

### 1/ Les entreprises de moins de 50 salariés et n'appartenant pas à un groupe employant moins de 50 salariés

Elles bénéficient **d'une aide de l'Etat** liée au contrat de génération dès lors qu'elles remplissent les conditions d'embauche d'un jeune et de maintien dans l'emploi d'un senior prévues par le PL.

### 2/ Les entreprises de 50 salariés à moins de 300 salariés et n'appartenant pas à un groupe employant entre 50 et moins de 300 salariés

Elles bénéficient **d'une aide de l'Etat** liée au contrat de génération **lorsqu'elles sont couvertes par un accord collectif d'entreprise ou de groupe** relatif au contrat de génération.

**A défaut d'accord collectif, attesté par un procès-verbal de désaccord, l'employeur doit élaborer un plan d'action pour bénéficier de l'aide.** A défaut d'accord collectif ou de plan d'action, ces entreprises doivent être couvertes par un accord de branche étendu.

### 3/ Les entreprises de 300 salariés et plus ou appartenant à un groupe de 300 salariés ou plus, ainsi que les établissements publics à caractère industriel et commercial de 300 salariés et plus

Elles sont soumises à une pénalité, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord collectif d'entreprise ou de groupe relatif au contrat de génération. A défaut d'accord attesté par un procès-verbal de désaccord, **un plan d'action peut être élaboré par l'employeur. La pénalité s'applique également en cas d'accord non-conforme.** Ces entreprises devront avoir conclu un accord collectif ou mis en place un plan d'action **avant le 30 septembre 2013.**

## II. CONDITIONS DE NEGOCIATION DES ACCORDS COLLECTIFS DANS LES ENTREPRISES DE PLUS DE 50 SALARIES

### 1/ Un diagnostic sur la situation de l'emploi des jeunes et des salariés âgés

Ce diagnostic doit être réalisé **préalablement à la négociation** d'un accord collectif d'entreprise, de groupe ou de branche. **Il est joint à l'accord.** Il porte sur la pyramide des âges, les caractéristiques des jeunes et des seniors et leur place respectives dans l'entreprise, les prévisions de départ à la retraite et de recrutement, les compétences clés de l'entreprise, et les métiers dans lesquels la proportion de femmes et d'hommes est déséquilibrée.

### 2/ Les mentions de l'accord collectif

L'accord collectif d'entreprise, de groupe ou de branche est établi **pour une durée maximale de 3 ans.**

L'accord collectif d'entreprise, de groupe ou de branche comporte :

- **des engagements** en faveur de la formation et de l'insertion durable des jeunes dans l'emploi, de l'emploi des salariés âgés et de la transmission des savoirs et des compétences.

- **le calendrier prévisionnel** de mise en œuvre des engagements, les modalités **de suivi de leur réalisation**, les modalités **de publicité** de l'accord auprès des salariés.

- **des objectifs chiffrés en matière de recrutement des jeunes en CDI, d'embauche et de maintien dans l'emploi des seniors.**

- **les modalités d'intégration et d'accompagnement des jeunes**, d'anticipation des évolutions professionnelles et de gestion des âges, d'aménagement des fins de carrière.. etc.

- **les modalités de transmission des savoirs et des compétences** dans l'entreprise : binômes d'échange de compétences, mise en place d'un référent, organisation de sa charge de travail

- **les objectifs d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et d'égalité d'accès à l'emploi dans le cadre de la lutte contre les discriminations**

L'accord de branche comporte des engagements visant à **aider les petites et moyennes entreprises à mettre en œuvre une gestion active des âges**, notamment des formations pour préserver les compétences des salariés peu qualifiés qui ne manqueront pas d'atteindre l'âge de 50 ans et seront en grande difficulté pour retrouver un emploi en cas de licenciement.

Le texte prévoit **d'intégrer les objectifs** liés aux contrats de génération à la négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les entreprises d'au moins 300 salariés.

### 3/ L'élaboration d'un plan d'action

L'élaboration d'un plan d'action est précédée **d'un diagnostic** annexé au plan d'action. Le plan d'action est établi pour **une durée maximale de 3 ans et comporte les mêmes éléments qu'un accord collectif.** L'employeur doit **consulter le CE ou les DP** sur le plan d'action.

Le plan d'action, **le procès-verbal de désaccord**, ainsi que l'avis du CE ou des DP sont déposés auprès de l'autorité administrative. Le procès-verbal de désaccord mentionne le nombre et les dates des réunions de négociation, les points de désaccord, ainsi que les propositions respectives des parties,

L'employeur consulte, chaque année, le CE ou, à défaut, les DP sur la mise en œuvre du plan d'action et la réalisation des objectifs fixés.

#### 4/ Le contrôle de l'administration

L'accord d'entreprise ou de groupe, ou le plan d'action et le diagnostic annexé, font l'objet **d'un contrôle de conformité** par l'autorité administrative compétente.

#### 5/ Pénalités applicables aux entreprises de 300 salariés et plus

La procédure habituelle s'applique : lorsque l'autorité administrative constate qu'une entreprise de 300 salariés et plus, ou appartenant à un groupe de 300 salariés et plus, ou un établissement public de 300 salariés et plus, **ne sont pas couverts par un accord collectif ou un plan d'action** ou sont couverts par un accord collectif ou un plan d'action **non-conforme, elle met en demeure l'entreprise de régulariser sa situation.**

A défaut de régularisation, **l'autorité administrative fixe le montant de la pénalité en fonction des efforts constatés** pour établir un accord collectif ou un plan d'action conforme et en fonction de la situation économique et financière de l'entreprise.

**Le montant de la pénalité est plafonné** selon une des deux modalités suivantes, le montant le plus élevé étant retenu :

- **soit à 10 % du montant de la réduction dégressive des cotisations sociales** sur les bas salaires jusqu'à 1,6 du SMIC, au titre des périodes pendant lesquelles l'entreprise n'est pas couverte par un accord collectif ou un plan d'action.
- **soit à 1 % des rémunérations ou gains** versés aux salariés au cours des périodes pendant lesquelles l'entreprise n'est pas couverte par un accord collectif ou un plan d'action.

**Cette pénalité s'applique aux entreprises ou établissements qui n'ont déposé ni accord collectif, ni plan d'action auprès de l'autorité administrative au 30 septembre 2013.**

Ces entreprises doivent transmettre **chaque année** à l'administration **un document d'évaluation sur la mise en œuvre de l'accord collectif ou du plan d'action.** Ce document est aussi **transmis aux représentants du personnel ou à défaut aux salariés.**

A défaut de transmission, l'entreprise est mise en demeure de communiquer ce document dans le délai d'un mois. **La non transmission annuelle** ou la transmission partielle de ce document **donne lieu au versement**

**d'une pénalité de 1 500 € par mois de retard de transmission. Le produit des différentes pénalités prévues sont affectées à l'Etat.**

#### 6/ Modalités de l'aide de l'Etat concernant les entreprises de moins de 300 salariés

Les entreprises de moins de 50 salariés et n'appartenant pas à un groupe employant moins de 50 salariés et les entreprises de 50 salariés et plus et de moins 300 salariés et n'appartenant pas à un groupe employant au moins 300 salariés, bénéficient d'une aide lorsqu'elles remplissent **les conditions cumulatives suivantes :**

- **Embaucher en CDI et maintenir dans l'emploi pendant la durée de l'aide, un jeune de moins de 26 ans ou un jeune de moins de 30 ans reconnu travailleur handicapé pour 4/5 d'un temps plein au minimum.**
- **Maintenir dans l'emploi pendant la durée de l'aide ou jusqu'à son départ en retraite un salarié âgé de 57 ans ou plus, ou un salarié âgé d'au moins 55 ans au moment de son embauche, ou un salarié âgé d'au moins 55 ans reconnu travailleur handicapé.**
- **Les entreprises de moins de 50 salariés** et n'appartenant pas à un groupe d'au moins 50 salariés, bénéficient également d'une aide lorsque **le chef d'entreprise âgé de 57 ans ou plus, embauche un jeune en vue de lui transmettre l'entreprise.** L'UPA y voit un gisement de 75 000 contrats.
- **Afin d'éviter les substitutions d'emploi, l'aide ne peut être accordée lorsque l'entreprise a procédé, dans les 6 mois précédant l'embauche du jeune, à un licenciement économique, ou un licenciement pour un motif autre que la faute grave ou lourde ou l'inaptitude de l'un des salariés, ou une rupture conventionnelle sur les postes relevant de la catégorie professionnelle dans laquelle est prévue l'embauche.**

#### 7/ Versement de l'aide

**Dans les entreprises de moins de 50 salariés** ou qui appartiennent à un groupe de moins de 50 salariés, **l'aide est versée à compter de la promulgation de la loi, pour les embauches réalisées à compter du 1er janvier 2013.**

Pour les entreprises de 50 salariés et plus et de moins 300 salariés **l'aide est accordée après validation par l'autorité administrative de l'accord collectif** d'entreprise ou de groupe ou du plan d'action, pour les embauches réalisées **à compter de la date de dépôt** auprès de l'autorité administrative de l'accord collectif ou du plan d'action.

**Pour les entreprises couvertes par un accord de branche étendu, l'aide est accordée pour les embauches réalisées à compter de la date de transmission à l'autorité administrative d'un diagnostic portant sur la situation de l'emploi des jeunes et des salariés âgés dans l'entreprise.**

A compter du 30 juin 2014, **un rapport annuel détaillé au Parlement** sur la mise en œuvre des contrats de génération, ainsi que sur le nombre de créations d'emplois en résultant.

\*\*\*\*\*

Il faut enfin mentionner **l'article 6 de la loi**, adopté sur amendement du gouvernement. Il fait suite à une concertation interne au ministère du travail relative à un plan global de réorganisation du système d'inspection du travail : **durant trois ans, le corps des inspecteurs du travail est accessible sur examen professionnel aux 3200 contrôleurs du travail dans la limite d'un contingent annuel (540 admis sur 3 ans)**. Le coût de la mesure est évalué à 500 000 euros. (Décret n° 2013-511 publié au JO du 19 juin 2013).

# Note bilan...

## LOI PORTANT DEBLOCAGE EXCEPTIONNEL DE LA PARTICIPATION ET DE L'INTERESSEMENT

### Assemblée nationale

Proposition de loi présentée le 9 avril 2013 par Bruno Le Roux, Christian Eckert et Catherine Lemorton,  
Rapport en Commission des Affaires sociales de Richard Ferrand  
Séance publique le 13 mai

### Sénat

Rapport en Commission des Affaires sociales d'Anne Emery-Dumas  
Séance publique le mardi 28 mai

### Assemblée nationale - deuxième lecture

Rapport en Commission des Affaires sociales de Richard Ferrand  
Séance publique le 20 juin 2013

**Loi n° 2013- publiée au Journal officiel le 24 juin 2013**

Le Président de la République a annoncé le 29 mars 2013 un déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement, dont cette loi est la traduction législative. **Elle permet aux salariés qui bénéficient de dispositifs d'intéressement et de participation dans leur entreprise de traverser la période grâce à une amélioration de leur pouvoir d'achat durant cette période. Ce faisant, elle vise à un impact positif sur la consommation et le soutien à l'économie.**

### I. UNE MESURE EXCEPTIONNELLE ET PROVISoire QUI PREND PLACE DANS UNE STRATEGIE GLOBALE

Une telle mesure trouve en effet tout son sens dans un **contexte désormais avéré de récession économique, qui frappe l'Europe avec un PIB en baisse de 0,2 %** au premier trimestre 2013, après une baisse de 0,6 % au dernier trimestre 2012. (source Eurostat). La France n'est pas épargnée avec une baisse du PIB de 0,2 % au premier trimestre 2013, après une baisse de 0,2 % au dernier trimestre 2012. Il en résulte que la croissance en 2012 a, au mieux, été nulle (source Insee).

*Pour mémoire, la France avait déjà connu des périodes de récession depuis 1949 : en 1974 après le premier choc pétrolier et la fin de la convertibilité du dollar en or décidée par R. Nixon pour préserver le leadership américain, (moins 2,9 % cumulés) et dans les années 1992-93 au moment des spéculations sur le système monétaire européen (moins 0,8 %). Une nouvelle fois, il n'est donc pas faux, comme le pensent 47 % des sondés (sondage*

*CSA - 15 mai 2013), que les difficultés de la France aient une cause largement extérieure.*

Corrélativement, **le pouvoir d'achat des ménages connaît une baisse : moins 0,9 % en 2012 mesuré sur l'ensemble des ménages, qui atteint 1,5 % par unité de consommation** si l'on tient compte de la croissance de la population.

Cette situation se retrouve dans les 2/3 des 33 pays de l'OCDE (rapport OCDE du 15 mai 2013). La zone a ainsi vu les revenus des ménages baisser de 2 % par an entre 2008 et 2010.

**Il n'est donc pas étonnant que la baisse de la consommation en France de biens d'équipement et de consommation soit de 0,4 % en 2012, (moins 0,1 % en intégrant les services) et de 0,4 % au premier trimestre 2013. L'investissement des entreprises est en baisse pour le 5ème trimestre consécutif, de 0,8 %.**

Les secteurs les plus touchés sont l'automobile, après les achats anticipés liés à la prime à la casse, l'hôtellerie restauration, l'habillement et l'équipement du logement lié aussi à la chute des transactions sur le marché de l'immobilier. Seules ont résisté les dépenses d'énergie, dues à l'hiver et les dépenses alimentaires, soit deux postes de **dépenses contraintes.**

Compte tenu de l'augmentation de la population, on constate que la récession s'est en réalité progressivement installée depuis 2008.

Elle est la deuxième depuis 2007, puisque les trois derniers trimestres 2008 (moins 0,7 %, 0,3 % et 1,5 %) et le premier trimestre 2009 (moins 1,5 %) ont connu une baisse continue du PIB liée à la crise bancaire et spéculative. Le pouvoir d'achat avait aussi baissé en 2008 (moins 1,1%) et en 2009 (moins 0,7%)

Cette situation n'est donc pas nouvelle. **L'Insee indique que 24,4 millions de personnes, soit les 40 % les plus modestes ont vu leur niveau de vie baisser en 2009 puis en 2010. Ainsi, le niveau de vie des deux premiers déciles de population a baissé de 1,3 % (moins 0,8 % pour le troisième et moins 0,5 % pour le quatrième) tandis que le niveau de vie des plus aisés a légèrement progressé.**

Seuls les 5 % les plus aisés, soit 3 millions de personnes, ont vu leur niveau de vie augmenter en 2010 de 1,3 %. Mais le plus significatif est que la hausse a été la plus forte pour les 610 000 personnes ayant un revenu supérieur à 89 400 euros, soit + 4,7 %.

**En France, comme dans les autres pays européens, les indicateurs d'inégalités ont augmenté de façon spectaculaire :** la pauvreté concerne 8,6 millions de personnes vivant avec moins de 964 euros par mois, dont 2,7 millions d'enfants. Pour la première fois, on a aussi observé en 2009 une baisse du niveau de vie des personnes âgées de plus de 65 ans. Le taux de pauvreté est aussi passé de 10 à 13 % chez les plus de 75 ans.

**On peut ainsi constater que les difficultés des années précédentes n'ont pas été gérées de manière à épargner les plus faibles. Elles ont été accentuées pour la majorité de la population par une politique délibérément favorable aux plus aisés et par conséquent défavorable aux plus modestes.**

**C'est pourquoi le gouvernement a pris des mesures en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat, particulièrement des plus modestes : blocage des prix de l'énergie, doublement de l'allocation de rentrée scolaire, encadrement des loyers, emplois d'avenir, contrats de génération, extension de la complémentaire santé.....**

Ces mesures prennent place **dans une stratégie globale en faveur des entreprises innovantes et du retour de la croissance : CICE de 20 milliards avec préfinancement, création de la BPI, nouveaux financements à l'export....etc.**

La présente loi n'a pas pour ambition de provoquer des effets massifs, **mais seulement l'intention raisonnable d'injecter une partie des sommes considérables en jeu dans la consommation, qui demeure l'un des moteurs principaux de la croissance.**

## **II. PARTICIPATION ET INTERESSEMENT S'INSCRIVENT DANS LE DIALOGUE SOCIAL ET IMPLIQUENT DES MONTANTS CONSIDERABLES**

Respectivement créés en 1967 et en 1959, dans une perspective démocrate-chrétienne de dépassement du conflit capital-travail, **la participation et l'intéressement constituent des dispositifs collectifs, fondés sur la négociation et assortis d'avantages sociaux et fiscaux.**

La participation et l'intéressement doivent être ouverts à tous les salariés de l'entreprise. **Leur formule de calcul est liée aux résultats de l'entreprise** tels qu'ils sont présentés, donc **ont un caractère aléatoire. Il ne peut s'agir que de compléments de rémunération, et la loi dispose explicitement qu'ils ne peuvent venir en remplacement du salaire.**

L'article L. 3322-2 du code du travail impose aux seules entreprises d'au moins 50 salariés de mettre en place un régime de participation, dès lors qu'elles dégagent un bénéfice suffisant. L'intéressement demeure toujours facultatif.

**La mise en place de la participation et de l'intéressement dans une entreprise sont subordonnés à la conclusion d'un accord, d'entreprise, de groupe ou de branche**

**La participation et l'intéressement sont assortis d'importants avantages fiscaux et sociaux.**

S'agissant de l'entreprise, les sommes versées dans le cadre des deux dispositifs sont :

- **exonérées de cotisations sociales, mais soumises au forfait social, dont le taux a été porté de 8 % à 20 % par la loi de finances rectificative du 16 août 2012 ;**
- **déductibles du résultat imposable et exonérées des taxes** sur les salaires et l'apprentissage et des participations au développement de la formation professionnelle continue et à l'effort de construction.

S'agissant des salariés, les sommes perçues au titre des deux dispositifs sont :

- **exonérées de cotisations sociales, mais assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS),** les plus-values réalisées, demeurant, par ailleurs, soumises aux prélèvements sociaux applicables aux produits de placement ;
- **exonérées d'impôt sur le revenu lorsqu'elles ont été bloquées, ou, pour les plus-values réalisées, réinvesties dans le compte bloqué. Dans le cas contraire, les sommes immédiatement versées aux salariés sont imposées comme des salaires pour l'année de leur versement.**

En 2010, **8,8 millions de salariés, soit 57,3 %, ont bénéficié d'un dispositif d'épargne salariale.** L'encours global représentait **90 milliards d'euros** au 30 juin 2012. En moyenne, le complément de rémunération s'élevait à 2335 euros par salarié, dont 1546 euros pour la participation et 1494 euros pour l'intéressement.

### III. LES POSSIBILITES DE DEBLOCAGE PREEXISTANTES

- L'article R. 3324-22 du code du travail énumère **les cas limitatifs de déblocage anticipé liés à des évènements familiaux, pécuniaires ou professionnels.**

- *Pour mémoire quatre lois précédentes ont aussi autorisé des débloquages ponctuels de l'épargne salariale : la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie et la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.*

**Seule la Loi du 25 juillet 1994 avait prévu un ciblage de la mesure :** les sommes débloquées devaient être consacrées à l'acquisition d'une voiture ou à des travaux immobiliers.

En revanche, lors des trois autres lois de déblocage anticipées adoptées sous des gouvernements de droite, aucun ciblage n'avait été fixé. **Il en est résulté un effet pervers de transfert d'épargne,** notamment vers l'assurance vie et des produits d'épargne courte et liquide tels les livrets défiscalisés. Ainsi en 2005, 80 % des avoirs débloqués ont été de nouveau épargnés.

- Depuis la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail, **les salariés ont un droit d'option sur les sommes qui leur sont distribuées au titre de la participation.** En 2010, 31 % des sommes ont été versées directement, en progression de 5 points par rapport à 2009 en lien avec la baisse du pouvoir d'achat déjà effective.

**En matière d'intéressement le salarié peut décider de percevoir immédiatement tout ou partie des sommes auxquelles il a droit, ou de placer celles-ci sur un plan d'épargne entreprise (PEE), auquel cas elles sont bloquées pendant cinq ans.** En 2010, 30 % seulement des sommes versées au titre de l'intéressement ont été placées sur un plan d'épargne salariale.

### IV. LE DISPOSITIF PREVU PAR LA LOI DU 24 JUIN 2013

Afin de bénéficier aux salariés des petites entreprises qui ne bénéficient pas d'un accord de participation, le texte inclue à la fois **les sommes investies dans la réserve de participation et l'intéressement. Il porte sur les sommes attribuées antérieurement au 1er janvier 2013.**

Les sommes investies dans **un fonds solidaire (article L. 3332-17) sont exclues** du dispositif afin de préserver ces entreprises qui développent les activités sociales et environnementales. **Il en est de même pour les sommes placées dans des PERCO** (le Perco est le seul outil qui permette une sortie en capital et non en rente au moment du départ en retraite).

**Le déblocage des fonds intervient en une seule fois, sur demande du salarié présentée entre le 1er juillet et le 31 décembre 2013.**

Il s'effectue **sur simple demande du salarié.** Toutefois, lorsque les sommes attribuées dans le cadre de la participation ou de l'intéressement ont été placées, en application de l'accord collectif, en titres de l'entreprise ou de groupes d'entreprises à périmètre consolidé, en fonds communs de placement d'entreprise ou sur un compte bloqué au nom du salarié, le déblocage sera soumis à un accord collectif. Cet accord pourra prévoir un déblocage total ou partiel des sommes.

**Le plafond disponible est de 20 000 euros, afin de permettre le financement de l'acquisition de biens d'équipement (ex : automobiles) ou de prestations de services.**

Les sommes débloquées sont exonérées de l'impôt sur les sociétés et de cotisations sociales, ainsi que de l'impôt sur le revenu pour le salarié.

L'employeur doit informer les salariés de la faculté de déblocage dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi.

Afin d'éviter un transfert d'épargne ou la rémunération d'un travail illégal et d'orienter les sommes débloquées vers la consommation, il est prévu que **« le salarié tient à la disposition de l'administration fiscale les pièces justificatives attestant de l'usage des sommes débloquées ».**

Enfin, **un rapport du gouvernement au Parlement** sera remis dans le délai d'un an afin d'établir un bilan de la mesure.

\*\*\*\*\*

**La loi présente donc plusieurs caractéristiques importantes :**

- le dispositif couvre toutes les entreprises qui ont mis en place un accord de participation et d'intéressement, donc quelle que soit leur taille,

- les avantages fiscaux et sociaux sont préservés,

- la somme disponible est plafonnée et conforme aux besoins nécessités par l'acquisition de biens d'équipement ou de travaux importants,

- le dispositif est ciblé pour éviter l'effet pervers de transfert d'épargne.

**Par ailleurs, dans un contexte économique et social d'une grande difficulté, elle a un impact contracyclique qui vise au soutien à la consommation et donc à préserver les capacités de production dans la perspective du retour progressif de la croissance.**

# Note bilan...

## LOI PROROGÉANT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2013 LE RÉGIME SOCIAL EXCEPTIONNEL DU BONUS OUTRE-MER

### Sénat

Proposition de loi de Michel VERGOZ (Socialiste - La Réunion) déposée le 1er mars 2013  
Rapport n° 449 de M. Vergoz en Commission des Affaires sociales  
Séance publique le 2 avril 2013

### Assemblée nationale

Rapport de Gabrielle LOUIS-CARABIN en Commission des Affaires sociales  
Séance publique le 10 avril 2013

**Loi n° 2013-337 publiée au Journal officiel le 24 avril 2013**

Initialement introduite dans le projet de loi instaurant le contrat de génération par amendement, cette disposition a donné lieu à censure par le Conseil constitutionnel qui l'a sanctionnée en tant que « cavalier ». Elle a donc été déposée très rapidement ensuite en la forme d'une proposition de loi, qui **a été adoptée à l'unanimité**.

Le revenu disponible des ménages domiens est de 35 % inférieur en moyenne à celui des ménages de métropole, alors que les produits alimentaires sont de 30 à 50 % plus chers. La proportion de salariés du secteur privé couverts par une convention collective est de 60 % alors qu'elle est de 85 % en métropole, d'où de nombreux salaires inférieurs au SMIC.

**L'objet de la proposition de loi est de maintenir jusqu'au 31 décembre 2013 l'exonération de cotisations sociales attachée à la prime de pouvoir d'achat dite COSPAR.** Cette prime a été instaurée par le gouvernement précédent par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) à la suite de mouvements sociaux d'ampleur dans les DOM.

**Elle consiste en un bonus mensuel exceptionnel exonéré de cotisations sociales d'un montant compris entre 50 et 1500 euros par salarié**, qui peut être versé dans les départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte, et dans les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin et Saint Barthélemy, lorsqu'un accord régional ou territorial a été conclu en ce sens.

Elle concerne par exemple 95 000 personnes à La Réunion, 52 000 en Guadeloupe et 25 000 en Guyane.

Initialement, la loi LODEOM prévoyait une durée maximale d'application de 3 ans du dispositif d'exonération de cotisations sociales. La loi de finances pour 2012 a porté cette durée de 3 à 4 ans. Dans les faits, le dispositif aurait dû s'interrompre avant décembre 2013, selon les territoires et la date de signature de l'accord. **Il était donc indispensable d'adopter une mesure transitoire en attendant que la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer produise ses effets en matière de lutte contre la vie chère grâce à la correction des monopoles et oligopoles et à la transparence des prix (bouclier qualité-prix).** La perte de recettes pour la Sécurité sociale est estimée à 12 millions d'euros, pris en charge par la mission budgétaire outre-mer.

## Interventions des sénateurs socialistes en séance publique du 25 au 27 juin 2013

### - PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE (2E LECTURE)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

- Françoise CARTRON, Rapporteuse p. 22
- Jacques-Bernard MAGNER p. 25
- Maryvonne BLONDIN p. 27

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE DU TEXTE

- Claudine LEPAGE p. 29

### - DÉBAT SUR LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS

- David ASSOULINE, Président p. 30  
Commission pour le contrôle de l'application des lois
- Daniel RAOUL, Président p. 34  
Commission des affaires économiques
- Jean-Pierre SUEUR, Président p. 36  
Commission des lois
- Yves ROME p. 38
- Luc CARVOUNAS p. 40

#### REMERCIEMENTS

- David ASSOULINE p. 42

### - PROJET DE LOI DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES (2E LECTURE)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

- Richard YUNG, Rapporteur p. 43
- Jean-Pierre CAFFET p. 46  
Vice-Président de la Commission des finances
- Yannick VAUGRENARD p. 48

#### VOTE

- Jean-Pierre CAFFET p. 50

### - PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CMP)

- Odette HERVIAUX, Rapporteuse pour la CMP p. 52

### - PROJET DE LOI RELATIF À LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

- Jean-Yves LECONTE, Rapporteur p. 54
- Catherine TASCA p. 57  
Vice-Présidente de la Commission des lois
- Richard YUNG p. 59
- Claudine LEPAGE p. 60

#### VOTE

- Richard YUNG p. 62
- Claudine LEPAGE p. 63
- Catherine TASCA p. 64
- Thani MOHAMED SOILIH p. 65
- Jean-Yves LECONTE p. 66

# Projet de loi...

## Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

### Intervention de Françoise CARTRON, Rapporteuse de la Commission de la culture, Sénatrice de la Gironde

[séance du mardi 25 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le jour de son investiture, le Président de la République avait adressé ses premiers mots à toutes celles et à tous ceux qui font le choix, au quotidien, de servir la connaissance



et d'éveiller les consciences. Au moment de prendre ses fonctions, dès les premières heures du quinquennat, par son hommage rendu à Jules Ferry, bâtisseur de notre école publique, laïque, gratuite et obligatoire, le Président de la République avait souhaité rappeler la première de ses priorités, celle qui est accordée à la jeunesse, à la refondation de cette grande maison commune qu'est l'école de la République.

La refondation de l'école s'incarnera d'ici peu dans une loi d'orientation et de programmation. Issue d'un travail de concertation dont nous avons reconnu ici l'ampleur et la qualité, fruit également d'un débat parlementaire riche et rigoureux, elle constituera sans conteste cette feuille de route indispensable que nous aurons à suivre dans les années à venir, avec toujours ces objectifs : que l'école retrouve, avec les moyens budgétaires et pédagogiques nécessaires, son ambition de réussite pour tous ; qu'elle demeure ce lieu privilégié de la connaissance, de l'intégration, de la véritable égalité ; que vive à travers elle l'esprit de notre République.

Monsieur le ministre, vous avez su être à l'écoute des parlementaires, de leurs arguments et de leurs propositions. Cette approche constructive aura permis des avancées importantes. Des améliorations ont été apportées à chacune des étapes du processus législatif. Différentes sensibilités ont pu s'exprimer, au service d'une ambition commune : permettre à notre école d'être plus juste pour tous et plus exigeante pour chacun.

Il y a tout juste un mois, le projet de loi était adopté au Sénat en première lecture. Quatre jours et quatre nuits d'échanges approfondis ont permis de consolider les fondations et les principes fondamentaux que nous assignons à notre école, celle-là même qui croit au progrès et à la justice sociale, qui ne se résigne pas face aux inégalités sociales et culturelles.

À la suite du vote intervenu dans cet hémicycle, mon homologue rapporteur à l'Assemblée nationale et les députés membres de la commission des affaires culturelles et de l'éducation ont estimé qu'un point d'équilibre avait été trouvé. Je partage entièrement ce constat.

Les 138 amendements adoptés par notre commission et les 99 autres votés en séance publique ont permis aux sénatrices et aux sénateurs d'apporter, comme je l'avais dit en conclusion de nos débats le 25 mai dernier, leur pierre, ou, plutôt, leurs multiples petites pierres, à cette entreprise de redressement.

Sur les 60 articles modifiés par notre assemblée, 26 nous reviennent aujourd'hui ; 32 avaient été adoptés conformes à l'issue de la première lecture au Sénat, 34 l'ont été en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

La majeure partie des modifications apportées par nos collègues députés est d'ordre rédactionnel. Ces apports, nous les jugeons opportuns. Sans bouleverser aucun des grands équilibres, ils ont eu comme visée principale de parfaire certaines formulations.

Voilà donc, je le crois, un travail législatif réussi. Et c'est bien cette démarche de « coconstruction » que nous défendons pour notre école : un travail collaboratif en lieu et place d'un système parfois trop hiérarchisé, concurrentiel, devenu pour nombre de nos élèves anxiogène et inefficace.

C'est cette idée d'une réussite collective, par le collectif, que nous avons constamment défendue. Elle irrigue le texte que nous nous apprêtons à voter, dans ses dispositions et dans sa conception. L'article 3 A, que nous avons inséré, en première lecture, dans le projet de loi, l'incarne en tout point.

Celui-ci, qui redéfinit les missions et rappelle les valeurs fondamentales du service public de l'éducation, n'a été retouché qu'à la marge par les députés. Il nous convient ainsi.

La reconnaissance du principe selon lequel tout enfant est capable d'apprendre, de progresser, la coopération comme valeur cardinale de l'action de la communauté éducative, la lutte contre les inégalités sociales et territoriales de réussite, la prise en compte par les établissements de la mixité sociale : je crois que nous pouvons éprouver de la fierté à voir inscrits dans le premier article du code de l'éducation tous ces éléments essentiels.

Afin de réaffirmer la démocratisation du système scolaire, c'est collectivement, par une série d'amendements, que nous avons posé les bases symboliques et fixé le cap de la refondation. C'est de cette manière, aussi, que l'école de la République pourra durablement renouer avec sa vocation émancipatrice universelle.

Jean Zay, illustre parmi vos prédécesseurs, monsieur le ministre, avait, sous le Front Populaire, par sa détermination, construit le système d'une école unique, sans distinction de classe sociale, dans l'enseignement primaire. C'est cette œuvre que nous devons poursuivre.

Citer Jean Zay, c'est également réaffirmer la nécessaire vigilance qu'il nous faut avoir, républicains, pour défendre les valeurs universelles de l'humanisme.

C'est pourquoi nous avons également fait figurer ces trois valeurs fondamentales que sont l'égalité des êtres humains, la liberté de conscience et la laïcité.

Trois valeurs que le service public d'éducation a vocation à faire acquérir à tous les élèves en même temps que les connaissances, les compétences et la culture.

Ce sera également le sens de l'enseignement civique et moral, sur lequel il doit nécessairement y avoir consensus, de même que sur la garantie de l'universalité du droit à l'éducation, grâce à un renforcement de l'obligation d'inclusion scolaire de tous les enfants.

Mme Marie-Lise Champion, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a été à l'origine de plusieurs amendements qui ont tendu à donner du corps à ce principe, avec le développement de la coopération entre l'éducation nationale et le secteur médico-social, avec l'objectif de continuité du parcours de scolarisation des élèves en situation de handicap, ou encore avec l'adaptation des épreuves d'examen pour les élèves présentant un trouble de santé invalidant.

Plus généralement, les dispositions du projet de loi en matière de santé scolaire, un élément essentiel pour

améliorer le bien-être des enfants et, ainsi, accroître leur chance de réussite, ont été considérablement enrichies au Sénat.

L'Assemblée nationale a validé la plupart de nos avancées sur ce terrain de première importance.

Sans revenir dans le détail sur toutes les mesures, je me réjouis que la rédaction remaniée en première lecture par le Sénat ait été conservée en ce qui concerne l'éducation artistique et culturelle, le nouvel enseignement d'éducation à l'environnement et au développement durable, le socle commun et l'élaboration de la carte régionale des formations professionnelles.

De même, ce que nous avons apporté sur l'école maternelle a été adopté conforme, notamment la comptabilisation des moins de trois ans dans les effectifs et les éléments de formation spécifiques à destination des enseignants. Cela participera de la nécessaire sécurisation des parcours scolaires par un accompagnement renforcé, de qualité, dès le plus jeune âge, en particulier pour les enfants de milieux sociaux défavorisés.

Nous le savons, les moyens supplémentaires octroyés, considérables en cette période de grandes difficultés, ne produiront leurs effets que s'ils coïncident avec une évolution en profondeur des pratiques professionnelles et pédagogiques. De plus, en s'adressant en premier lieu aux écoles des quartiers populaires et à certaines zones rurales isolées, ils permettent de donner plus à ceux qui ont moins.

Les députés ont aussi conservé intact l'ensemble des avancées très importantes que nous avons collectivement faites pour soutenir l'enseignement des langues et cultures régionales.

Ils se sont prononcés favorablement à l'initiation à la diversité linguistique, en plus des enseignements formels de langues. Les idiomes qui sont parlés dans les familles pourront être utilisés à cette fin.

L'intégration de la continuité d'apprentissage des langues étrangères entre le primaire et le secondaire, votée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, est particulièrement bienvenue. Elle renforce d'ailleurs la liaison entre le CM2 et la sixième.

En outre, ont été approuvés les apports du Sénat pour l'encadrement de la mise à disposition des locaux scolaires, dont nous avons souhaité qu'elle respecte les principes de neutralité politique et commerciale et de laïcité, ainsi que la possibilité de créer des secteurs de recrutement communs à plusieurs collèges publics, afin de favoriser la mixité sociale.

C'est bien en soutenant la cohérence et la synergie entre tous les partenaires de l'école que nous ferons naître des approches nouvelles. Cette démarche partenariale, que nous encourageons, a pris corps plus globalement dans les amendements que nous avons adoptés concernant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

L'essentiel de nos apports permettant de renforcer la place des parents dans l'école a été approuvé par nos collègues députés.

C'est le cas de la suppression de l'article 4 ter, qui visait à remettre en cause l'accord des parents pour l'orientation et l'accompagnement des élèves handicapés.

C'est aussi valable pour l'obligation nouvelle que nous avons faite au conseil d'administration des établissements de dresser annuellement le bilan des actions menées à destination des parents.

Se trouve également conservée la redéfinition des missions des personnels enseignants, pour prévoir que ceux-ci tiennent informés les parents et les aident à suivre la scolarité de leurs enfants.

Enfin, comme nous en étions convenus, dans tous les établissements sera désormais prévu un espace à l'usage des parents d'élèves et de leurs délégués.

Concernant la mise en œuvre des dispositifs d'aide, le Sénat et l'Assemblée nationale sont arrivés, je le crois, à un compromis. Si l'école prend l'initiative de mettre en œuvre une aide appropriée aux élèves en difficulté, celle-ci ne sera pas limitée aux programmes personnalisés de réussite éducative, les PPRE, et les parents resteront impliqués.

L'ensemble des mesures que nous avons prises en faveur de l'enseignement agricole ont également été préservées. Je pense, notamment, à la reconnaissance du ministre de l'agriculture comme interlocuteur à part entière du Conseil national d'évaluation du système scolaire, à la fourniture par l'État des manuels scolaires dans les établissements agricoles, à la préservation des classes de quatrième de l'enseignement agricole, dont la pédagogie propre comprend des stages, et à la prise en charge par les régions du transport pédagogique. Le 16 mai dernier, Stéphane Le Foll concluait la vaste concertation sur l'avenir de l'enseignement agricole en rappelant les spécificités de ce dernier et son rôle de premier plan dans la promotion sociale et la réussite scolaire.

Nous devons tirer profit, tant en termes de pédagogie que d'organisation, des expérimentations menées au sein de ces foyers d'innovation essentiels.

Oui, une profonde transformation de notre système éducatif ne pourra voir le jour que grâce à la participation de tous. Elle se fera, demain, avec des maîtres bien formés au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, les ESPE, créées dès la rentrée de 2013, ces écoles de formation repensées, dont la formation théorique et les enseignements professionnels seront les deux piliers, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre.

Comme vous pouvez le constater, l'immense majorité de nos amendements ont été confirmés par l'Assemblée nationale. Les modifications que celle-ci a apportées en deuxième lecture aux articles restant en discussion relèvent, je l'ai dit, essentiellement de rectifications rédactionnelles.

Je me félicite donc de l'équilibre ainsi atteint entre les deux chambres. Par conséquent, si j'ai bien pris en considération les 46 amendements déposés sur le texte et dont nous allons débattre cet après-midi, je me prononce, au nom de la commission de la culture, pour une adoption conforme des articles restant en discussion.

Avant que la discussion générale ne débute, je voudrais remercier une nouvelle fois tous mes collègues de la commission qui ont participé aux longues séances de ces dernières semaines, Mme la présidente de la commission, Marie-Christine Blandin, ainsi que les fonctionnaires qui nous ont assistés et ont effectué un immense travail.

Cette loi de refondation porte votre volonté, monsieur le ministre, de permettre à tous les enfants de France de trouver le chemin de la réussite et de l'épanouissement, grâce à la maîtrise du savoir et de la connaissance. Cette volonté, qui nous permet de croire en l'avenir, nous mobilisera toutes et tous afin de relever le défi qui est devant nous, car, comme l'écrivait Jean-Jacques Rousseau, « il n'y a pas de véritable action sans volonté ».

# Projet de loi...

## Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

### Intervention de Jacques-Bernard MAGNER, Sénateur du Puy-de-Dôme

[séance du mardi 25 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la première lecture du projet de loi d'orientation et de programmation de l'école a donné lieu à près de 32 heures de débat en séance au Sénat. Deux motions ont été déposées par l'UMP – question préalable et renvoi en commission –, qui, heureusement, n'ont pas été adoptées, sans quoi nous ne débattrions pas aujourd'hui.



Avec plus de 1 000 amendements déposés en commission ou en séance, tous groupes confondus, ce sont à des discussions très approfondies que se sont livrés les sénateurs durant quatre jours et quatre nuits. Plus de 260 amendements ont été adoptés, parmi lesquels un grand nombre ont été portés par l'opposition.

Pourtant, les débats ont mis en évidence deux conceptions très divergentes, voire opposées, de l'école, en particulier sur le rôle de la maternelle et la préscolarisation, sur le collège unique, sur l'âge d'entrée en apprentissage et l'étendue de la scolarité obligatoire ou encore, tout simplement, sur la pédagogie.

Grâce au travail d'enrichissement du texte et de dialogue approfondi engagé par Mme la rapporteur Françoise Cartron, la majorité de gauche a su s'unir pour porter une réforme phare du quinquennat de François Hollande, concrétisant ainsi la priorité accordée à la jeunesse par le Gouvernement.

Françoise Cartron l'a encore souligné aujourd'hui : le Sénat a pleinement joué son rôle « en apportant sa pierre, ou, plutôt, ses multiples petites pierres, en vue d'améliorer le projet de loi qui était porté par le Gouvernement ».

Les principes fondamentaux de l'éducation ont été réaffirmés par la création d'un article 3 A, qui fixe de grands

objectifs, tels que la lutte contre les inégalités sociales et territoriales de réussite, la mixité sociale et l'égalité des êtres humains. Cette disposition met également l'accent sur la participation des parents, en vertu du principe de coéducation. La notion d'éducabilité de tous a été ajoutée. Par ailleurs, il a été mentionné que le système éducatif favorise la coopération entre élèves.

La commission a rétabli le principe de l'accord des parents pour la mise en œuvre de dispositifs d'aide en faveur des élèves en difficulté.

Pour lutter contre l'orientation subie, Mme la rapporteur a inscrit dans la loi la possibilité d'expérimenter l'attribution aux parents, ou à l'élève majeur, de la décision d'orientation en fin de troisième. Un bilan annuel des actions menées dans les collèges et les lycées à destination des parents d'élèves a également été prévu, tandis qu'un espace sera dédié aux parents au sein des établissements, pour qu'ils s'approprient les locaux scolaires. L'information des parents et l'aide au suivi de la scolarité de leur enfant font désormais partie intégrante des missions des enseignants. Toujours sur l'initiative de Mme la rapporteur, un même secteur de recrutement pourra être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains, afin de favoriser la mixité sociale.

Avec les articles 5 et 30, les enfants de moins de trois ans seront comptabilisés pour les prévisions d'effectifs d'enseignants des écoles qui les scolarisent, ce qui était réclamé depuis longtemps. Par ailleurs, avant toute affectation à l'école maternelle, les enseignants, y compris ceux qui sont déjà en poste, devront bénéficier d'éléments spécifiques de formation, afin de mieux s'adapter aux besoins des plus jeunes enfants et de favoriser leur mobilité entre les niveaux d'enseignement. Ainsi, il a été précisé que la formation dispensée en maternelle s'attache à développer l'envie et le plaisir d'apprendre pour devenir un élève.

Mme la rapporteur pour avis des affaires sociales, Claire-Lise Campion, a été, pour sa part, à l'origine de plusieurs amendements tendant à donner corps au principe de l'école inclusive porté par le projet de loi.

Un amendement a été voté afin de prendre en compte les projets linguistiques des élèves sourds et de leurs familles et de favoriser leur parcours scolaire selon le mode de communication que ces dernières auront choisi.

L'un des apports majeurs de notre groupe a été l'enrichissement des dispositions du projet de loi concernant la santé scolaire.

La notion de parcours de santé autour des visites médicales et de dépistage obligatoires a été introduite. La périodicité et le contenu des bilans de santé obligatoires seront désormais fixés conjointement par les ministères de l'éducation nationale et de la santé, pour plus de cohérence et d'effectivité.

Les missions de la promotion de la santé ont par ailleurs été complétées par la détection précoce des problèmes de santé ou de carences de soins, par l'accueil, l'écoute et le suivi individualisé des élèves, ainsi que par la participation à la veille épidémiologique.

Le Sénat a également renforcé le rôle et l'identité des ESPE, notamment en permettant aux acteurs de l'éducation populaire et aux associations agréées par l'éducation nationale de participer à la formation des futurs enseignants, mais aussi en intégrant des représentants de collectivités locales aux conseils des écoles.

Il a, en outre, renforcé la formation continue des enseignants, ainsi que celle, initiale et continue, des personnels d'inspection et de direction.

La place du sport a été affirmée dans le projet de loi : ont été inscrits dans le code de l'éducation la contribution apportée par le sport aux apprentissages, la complémentarité entre les pratiques sportives scolaires, périscolaires et extrascolaires, ainsi que les partenariats avec le mouvement sportif lui-même.

Le code de l'éducation mentionne désormais explicitement les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public en tant que membres de la communauté éducative.

Le nombre des parlementaires membres du Conseil supérieur des programmes est passé de quatre à six. Ils seront désignés, à l'Assemblée nationale et au Sénat, par les commissions compétentes en matière d'éducation. Par ailleurs, il a été précisé que les membres du Conseil supérieur des programmes ne peuvent être simultanément membres du Conseil national d'évaluation du système scolaire. Il s'agit là d'ailleurs d'un apport de l'opposition.

Toujours sur proposition de Mme la rapporteur, le rapport annuel du Conseil national d'évaluation du système éducatif sera transmis aux commissions compétentes du Parlement et pourra donner lieu à un débat en séance publique. Les huit personnalités qualifiées que comprend cette instance seront nommées après avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ; cette disposition résulte, là encore, d'un amendement porté par l'opposition. Le conseil pourra être saisi par ces mêmes commissions, au lieu des présidents des deux chambres. Outre l'apprentissage d'une langue vivante étrangère dès le cours préparatoire, prévue par le texte, les sénateurs socialistes ont promu la notion de diversité linguistique, que ce soit par le biais des langues parlées au sein des familles ou au travers des langues régionales. Le recours à des pratiques pédagogiques spécifiques pour les élèves issus de milieux principalement créolophones a été étendu à ceux qui sont issus de milieux amérindiens.

Il a en outre été précisé que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger assurait ses missions de service public de l'éducation en tenant compte des capacités d'accueil de ces établissements. Des amendements visant à favoriser le développement de filières technologiques et professionnelles sein du réseau de l'enseignement français à l'étranger, ainsi que les partenariats avec les pays tiers, ou bien encore une association plus étroite du ministère de l'éducation nationale aux missions de l'enseignement du français à l'étranger, ont été également adoptés.

Ce projet de loi a donc été approuvé, en première lecture, par tous les groupes de la gauche sénatoriale, qui se sont rassemblés pour porter, unis, la refondation de l'école de la République. En deuxième lecture, à l'Assemblée nationale, l'équilibre général du texte issu du Sénat a été maintenu : si quelques modifications ont été apportées, elles ne changent pas le fond du texte. Il convient désormais de conclure nos débats et de voter conforme ce projet de loi afin que sa promulgation intervienne dans les plus brefs délais, de telle sorte que ce texte puisse être mis en œuvre très rapidement, dans la perspective de la rentrée 2013.

Je tenais enfin à vous féliciter, monsieur le ministre, et surtout à vous remercier d'avoir donné à notre école de la République cette loi fondatrice et porteuse d'un avenir pour la jeunesse de notre pays. Bien sûr, le groupe socialiste votera ce texte avec conviction et enthousiasme.

# Projet de loi...

## Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

### Intervention de Maryvonne BLONDIN, Sénatrice du Finistère

[séance du mardi 25 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les efforts budgétaires engagés au travers de ce projet de loi sont très importants, avec pour objectif de bâtir une école qui place l'élève et sa réussite au cœur de ses préoccupations en faisant en sorte que chacun puisse accéder au niveau de qualification le plus élevé possible.



Porteur d'une ambition d'égalité et de justice, ce projet de loi d'orientation et de programmation est un premier acte fort, qui affirme l'éducation comme moteur de l'égalité des chances, comme fabrique des citoyens. Car c'est bien en classe et dans la cour d'école que prend forme le vivre-ensemble, la fraternité. Le chantier qu'a engagé le Gouvernement est un défi majeur qu'il faudra poursuivre, une feuille de route à respecter, car, comme le disait Aragon, « Rien n'est jamais acquis à l'homme ».

Ce projet de loi innovant marquera de son empreinte plusieurs sujets : l'augmentation des moyens, l'adaptation des rythmes scolaires, l'augmentation du nombre de professeurs, la refonte des objectifs du socle commun, la priorité au primaire, le service public, la scolarisation des élèves en situation de handicap. Pour ma part, j'insisterai sur quelques points. Tout d'abord, l'école se dote de personnels plus nombreux et, surtout, mieux formés. « Sans technique, le ta-lent n'est rien qu'une sale manie » affirmait Georges Brassens. En effet, si enseigner est parfois un don, une envie, transmettre des savoirs, donner à l'élève le goût et le plaisir – j'y insiste – d'apprendre, développer chez lui l'esprit critique est un véritable métier, qui, lui aussi, s'apprend.

L'école s'ouvre sur de nouveaux contenus – artistiques, citoyens – mais aussi sur les familles. Ce projet de loi associe systématiquement les parents à la scolarité de leurs enfants, en encourageant les actions autour de la parentalité dans les établissements.

Une vraie ouverture, avec de véritables lieux d'accueil, et pourquoi pas, monsieur le ministre, comme le demande l'Assemblée des départements de France, l'ADF, que je soutiens, ouvrir ces lieux aux services publics, acteurs de la cohésion sociale, en complémentarité du service de l'éducation nationale, pour construire et mener à bien des projets avec les parents et les enfants ?

Avec le principe « plus de maîtres que de classes », nos enfants seront davantage encadrés, encouragés. Il y va de leur réussite, de leur épanouissement. Participent également de ce mouvement les emplois d'avenir professeur, qui permettent aux jeunes issus de milieux modestes de devenir enseignants.

Ce texte favorise également l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les meilleures conditions. Dans notre République, l'école maternelle demeure le premier maillon de l'intégration et de la réussite de tous les enfants. Elle permet la socialisation, la tolérance, l'égalité et le respect entre filles et garçons. Elle favorise les apprentissages qui permettront une entrée sereine dans l'école élémentaire. Dans mon département, le Finistère, la scolarisation des enfants âgés de deux à trois ans est une question importante. Elle répond à un réel choix des familles, qui y sont attachées. Or le taux de scolarisation de cette tranche d'âge n'a cessé de baisser.

Je voudrais également rappeler que ce projet de loi a permis d'avancer sur l'enseignement des langues régionales, auxquelles vous savez mon attachement et celui de nombre de mes collègues.

Selon vos propos, monsieur le ministre, « jamais [la France] n'est allée aussi loin dans la reconnaissance des langues régionales », notamment avec l'inscription, pour la première fois dans le code de l'éducation, de l'enseignement bilingue. L'usage des langues régionales favorisera ainsi l'habileté linguistique dès les premières années de la vie scolaire. De plus, ce texte reconnaît, outre les langues régionales, l'apport des cultures régionales dans l'enseignement dispensé par les professeurs, en permettant leur utilisation pour favoriser l'acquisition des programmes scolaires.

Je me réjouis également de la clarification et de l'extension des missions de la médecine scolaire. Le renforcement de cette dernière, pour la santé des élèves, donc pour leur bien-être, est une contribution supplémentaire à la réussite éducative.

Les ministères de l'éducation nationale et de la santé travailleront ensemble sur le contenu et la périodicité des bilans de santé. Cette cohérence sera complétée par une meilleure coordination de tous les acteurs, y compris des collectivités locales concernées et de l'Agence régionale de santé, l'ARS. La santé scolaire, spécificité française et formidable outil d'éducation à la santé, contribuera ainsi à l'amélioration de la politique globale de la prévention.

Ce texte n'est qu'une étape dans une refondation qui prendra du temps, mais la dynamique est enclenchée pour bâtir une école efficace au cœur de la promesse républicaine. Grâce à de nombreux échanges et aux amendements déposés par l'ensemble des sénateurs, il est le fruit d'une réelle collaboration, autour de l'intérêt général et de celui de l'enfant.

Pour conclure, je dirai que cette ambition de réussite pour l'école est bien l'affaire de tous : celle du Gouvernement, du Parlement, des collectivités locales, des enseignants, mais surtout des élèves et de leurs parents.

Monsieur le ministre, c'est avec émotion et fierté que nous soutenons ce texte. Comptez sur nous pour porter cette refondation de l'école, cette ambition de réussite pour tous qui fait honneur à la République !

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

#### Intervention de Claudine LEPAGE, Sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mardi 25 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, madame la ministre, mes chers collègues, à l'heure où nous allons adopter définitivement le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, il convient, même rapidement, de revenir à ses fondamentaux. Je pense à la pédagogie bien sûr, car, monsieur le ministre, c'est l'entrée par laquelle vous vous êtes, à juste titre, engagé dans cette refondation de l'école. Il s'agit bien de la pédagogie, et non des structures, n'en déplaise à nos collègues de l'UMP, car la qualité des systèmes scolaires dépend très largement des enseignants et de leur formation. Enseigner s'apprend : il ne suffit pas de maîtriser un savoir ou une discipline, pour être capable de les transmettre. Cette assertion, nous l'avons entendue à plusieurs reprises au long de nos débats, mais nous ne le dirons jamais assez tant celle-ci, pourtant de l'ordre de l'évidence, a été perdue de vue ces dernières années.

Nous portons, sur toutes les travées de notre assemblée, de fortes exigences pour les ESPE, car nous avons pleinement conscience de l'enjeu qu'elles représentent.

Nous savons ces exigences partagées et portées à la fois par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et par le vôtre, monsieur le ministre. Les procédures d'accréditation en cours le prouvent.

Priorité au primaire, réaffirmation du collège unique mais non uniforme, plus de maîtres que de classes, parcours d'éducation artistique et culturelle, service public du numérique éducatif : ce nouveau souffle pour l'école, notre travail parlementaire l'a complété avec pour objectif une école bienveillante et inclusive, au service de la réussite de tous.



Je ne détaillerai pas les apports de notre assemblée, notre rapporteur s'y est employée, ni ceux de notre groupe, notre collègue Jacques-Bernard Magnier nous les a rappelés lors de la discussion générale. Je me contenterai de mentionner une thématique qui me tient à cœur, l'enseignement français à l'étranger.

L'examen parlementaire achevé, l'essentiel reste à venir : faire vivre dans nos établissements, dans les classes, pour tous les élèves, les orientations et les chantiers engagés, afin que, dès le mois de septembre prochain, la rentrée scolaire soit celle de la refondation.

Enfin – est-ce utile de le préciser ? –, le groupe socialiste votera avec conviction et enthousiasme le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans le texte de la commission. J'ai été saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une, du groupe socialiste et, l'autre, du groupe UMP. Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

#### Voici le résultat du scrutin n° 282 :

Nombre de votants	347
Nombre de suffrages exprimés	347
Pour l'adoption	176
Contre	171

**Le Sénat a adopté définitivement le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.**

# Débat...

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention de David ASSOULINE, Président de la Commission pour le contrôle de l'application des lois, Sénateur de Paris

[séance du mardi 25 juin 2013]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mesdames les présidentes, messieurs les présidents de commission, mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour la discussion du bilan annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Cet exercice n'a rien de formel. Au contraire, je le considère comme l'un des temps forts de l'activité de contrôle du Sénat.



En effet, en présence du Gouvernement et des présidents des sept commissions permanentes du Sénat, ce débat nous donne l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur l'application des lois, thème auquel le Sénat accorde une grande attention depuis plus de quarante ans, comme vient de le rappeler M. le président. Aujourd'hui, le Parlement ne peut plus se contenter de voter des lois. Chacun en est conscient, nous devons aussi contrôler la manière dont ces lois s'appliquent et vérifier si elles répondent vraiment aux attentes de nos concitoyens. C'est un enjeu de démocratie, c'est une question de crédibilité de l'action publique et de confiance dans l'institution parlementaire et, comme vous le savez tous, c'est une œuvre particulièrement indispensable dans la période que nous traversons. En outre – je l'ai souvent souligné à cette tribune –, je vois une forte logique de continuité entre la fonction de contrôle et la fonction législative. En faisant le bilan des régimes existants, nous sommes conduits à identifier leurs faiblesses ou leurs lacunes et à envisager les améliorations nécessaires pour tendre vers ce que j'appellerai un travail législatif efficace – d'autres parlent de « rendement législatif ».

Contrôler plus pour légiférer mieux : voilà, en quelque sorte, la maxime qui pourrait résumer la philosophie de cette commission depuis sa mise en place, en 2012.

À ce propos, je tiens à souligner le précieux concours que nous apportent, depuis le début, les commissions permanentes, le Gouvernement – en particulier le ministre chargé des relations avec le Parlement, qui anime la procédure législative et l'écriture des décrets d'application – et le secrétariat général du Gouvernement, dont il est en quelque sorte le bras armé pour ces questions d'application des lois.

J'en viens au bilan annuel. Mes chers collègues, vous avez pu constater que le rapport ne ressemble pas tout à fait à celui des années précédentes. Bien entendu, vous y retrouvez les grands indicateurs habituels de l'application des lois. J'ai toutefois jugé important d'y évoquer aussi plusieurs perspectives nouvelles qui, à terme, devraient faciliter l'exercice de cette mission de contrôle et rendre l'environnement normatif plus performant, plus simple et plus accessible à tous.

Je commencerai par les statistiques. Je vous indique d'abord que, cette année, nous avons méthodiquement recoupé nos chiffres avec ceux du secrétariat général du Gouvernement, pour constater que nos décomptes respectifs aboutissaient à des résultats d'ensemble convergents. C'était une précaution indispensable pour prévenir toute controverse inutile sur les statistiques, comme cela a pu avoir lieu par le passé. Je précise ensuite que le rapport couvre une période allant du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012. Nous avons retenu ces bornes en coordination avec le secrétariat général du Gouvernement pour mesurer correctement l'incidence du changement de gouvernement et de législature survenu à la suite des élections de mai et juin 2012.

Toute polémique mise à part, nous ne pouvions faire abstraction de la chronologie des mandatures depuis 2007. En effet, à partir de l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, le gouvernement de François Fillon n'a eu à mettre en application que des lois issues de lui-même ou héritées des gouvernements Raffarin et Villepin, c'est-à-dire des textes issus tous de la droite.

En 2012, au contraire, la situation a été moins confortable, car l'actuel Gouvernement a dû mettre en application les lois de l'ancienne majorité et ses propres textes.

Sous le bénéfice de ce double rappel, il est possible d'examiner la mise en application des lois cette année.

Mon premier constat est que les chiffres de 2011-2012 marquent une amélioration par rapport aux exercices précédents, aussi bien en valeur absolue qu'en termes de délais de parution des décrets d'application.

L'application des lois a été une priorité forte du Gouvernement : dès son entrée en fonction, il a confirmé l'objectif énoncé en 2008 – mais rarement respecté jusque-là – de faire paraître dans un délai maximum de six mois les décrets d'application de toute loi nouvelle.

Vous trouverez le détail des chiffres dans mon rapport ; retenons simplement que le taux global de mise en application des mesures législatives adoptées durant la session 2011-2012 atteint 66 %, pourcentage supérieur de deux points à celui de la session précédente, qui, avec 64 %, était déjà un bon résultat. Certes, avec seulement deux points de différence, d'aucuns voudront conclure à une stagnation, mais ne nous y trompons pas : sans être artificiel, le taux de l'an dernier s'explique en réalité par un effet de calendrier.

Depuis de nombreuses années, le taux d'application avait plafonné entre 30 % et 40 %, si bien que, en 2010-2011, il n'a pu enregistrer un brutal gonflement – pour atteindre 64 % – au seul motif que de vrais efforts avaient été engagés par le secrétariat général du Gouvernement et par le ministre des relations avec le Parlement. Ce ressaut s'explique surtout par le fait que, dans les derniers mois avant les élections, le gouvernement Fillon a redoublé d'effort pour que toutes les lois de la mandature soient mises en application. Ce gonflement ne reflète donc pas une tendance de fond qui caractériserait la précédente législature.

Dès la première année de son action, le Gouvernement actuel a dépassé le meilleur taux atteint par le précédent gouvernement. Cela mérite d'être souligné et nous espérons que ce nouveau rythme sera tenu.

En tout cas, nous constatons actuellement que la pression a été maintenue et que presque 90 % des lois de la session 2011-2012 sont aujourd'hui partiellement ou totalement appliquées.

Pour les textes de la XIV<sup>e</sup> législature, c'est-à-dire ceux de l'actuelle majorité, les premières statistiques confirment la tendance : plus de 80 % des lois sont déjà partiellement ou totalement en application, alors même que le délai de six mois n'est pas encore expiré.

Un autre élément positif se dégage : le taux et les délais de mise en application des textes d'initiative parlementaire – propositions de loi et amendements – sont à peu près du même ordre que pour les lois d'origine gouvernementale. Cela n'a pas toujours été le cas : le gouvernement précédent était moins diligent à faire appliquer les textes qui venaient du Parlement.

Je regrette simplement que le Gouvernement ait montré plus d'empressement pour les textes de l'Assemblée nationale que pour ceux du Sénat. Si le taux est le même pour les textes issus du Gouvernement et ceux dont le Parlement est à l'origine, un déséquilibre demeure entre les lois issues de l'Assemblée nationale et celles qui émanent du Sénat. Il se trouve que nous sommes au Sénat ; nous insisterons donc sur cette situation jusqu'à l'obtention d'une parfaite égalité de traitement.

En revanche, l'application des lois votées après engagement de la procédure accélérée révèle un paradoxe. Si une telle décision est prise par le Gouvernement, c'est qu'il faut aller vite. Mais pourquoi imposer au Parlement un examen en urgence pour un si grand nombre de projets, s'il faut souvent attendre plusieurs mois la publication des décrets d'application ? Le taux d'application des lois votées selon cette procédure n'est en effet pas meilleur que pour les autres lois. C'est un problème que nous soulevons.

Cette urgence à deux vitesses peut paraître choquante, même si je peux comprendre que les procédures d'élaboration des décrets imposent des cadences et des consultations impossibles à court-circuiter. Néanmoins, si l'on trouve le moyen d'accélérer le travail parlementaire, on doit pouvoir accélérer aussi le travail de l'administration.

Pour conclure sur les chiffres de l'année, la situation marque une amélioration réelle par rapport aux années précédentes. Je crois légitime d'en donner acte au Gouvernement, même si nous sommes encore loin d'atteindre le taux de 100 %. On me rétorquera que 100 %, c'est la perfection... Mais il s'agit ici des lois et toutes doivent trouver application ! Nous continuerons donc à nous battre pour cet objectif. Le deuxième constat concerne le rattrapage des retards antérieurs. Sur ce point, je serai plus nuancé. L'objectivité force à reconnaître que l'on avance à un rythme plus médiocre et que l'on se trouve même, parfois, totalement bloqué... Il est difficile de demander à un gouvernement d'établir des priorités, d'accélérer et de mettre son énergie dans la publication de décrets de lois votées sous une précédente législature. Même en 2007, on ne s'est pas empressé d'appliquer les lois précédentes, alors qu'il s'agissait globalement de la même majorité ; il est vrai que le nouveau Président de la République avait d'autres priorités...

Pour les lois héritées de la précédente majorité parlementaire, entre les mois de juin 2007 et de juin 2012, l'actuel Gouvernement a publié cinquante règlements ou rapports, soit la moitié des textes attendus. Sans chercher aucunement à polémiquer, je précise que c'était pire après 2007 pour les lois antérieures à 2007...

Aujourd'hui, l'apurement des lois antérieures à 2007 ne marque aucun progrès significatif par rapport aux sessions précédentes. Devons-nous nous résigner à ce qu'une loi qui n'est pas mise en application rapidement après son adoption soit, à la longue, condamnée à ne jamais l'être ?

Je n'engagerai pas ce débat ce soir. Il n'en demeure pas moins que cela reste un sujet de préoccupation pour la commission que je préside, comme en témoigne mon rapport.

Le troisième constat porte sur les rapports que le Gouvernement est tenu de remettre au Parlement. Sur ce point également, la situation n'est guère satisfaisante, même si elle n'est pas nouvelle.

Comme chaque année, nous observons moins de diligence dans la production des rapports que dans la publication des décrets, malgré les rappels quasi incantatoires du Parlement.

Une statistique annuelle n'aurait pas grand sens, mais, si l'on considère la totalité des lois adoptées depuis 1980, le Parlement aurait dû se voir remettre plus de 500 rapports. Or il n'en a reçu que 245, soit un taux global inférieur à 50 %.

Cependant, comme l'ont souligné à juste titre plusieurs membres de la commission, n'avons-nous pas une part de responsabilité, en tant que parlementaires, dans cette situation ? Le Parlement ne demande-t-il pas trop de rapports ? Par ailleurs, sommes-nous certains que ceux qui nous sont remis chaque année sont lus et exploités de manière optimale ? Puisque nous ne les exploitons pas, le Gouvernement ne se sent pas obligé de les remettre : c'est un cercle vicieux.

Quittant maintenant le terrain des statistiques, j'en viens à des réflexions plus générales sur le contrôle de l'application des lois, dont j'ai rappelé l'importance au début de mon propos.

Je suis tenté de dire que le contrôle parlementaire est aujourd'hui à un tournant majeur et s'oriente de plus en plus vers l'évaluation, avec en ligne de mire une simplification du droit, une modernisation de l'action publique et une amélioration qualitative de notre environnement normatif.

Pour accompagner cette évolution, nous devons engager une démarche ambitieuse consistant à nous interroger sur le « bon rendement législatif » des textes que nous votons. L'enjeu est de taille. Chaque avancée que nous pourrions favoriser dans cette voie renforcera la confiance de nos concitoyens dans l'institution parlementaire, en particulier dans le Sénat qui, moins tenu par la logique majoritaire que l'Assemblée nationale, a toujours été un précurseur en matière de contrôle.

La création de cette commission pour le contrôle de l'application des lois s'inscrit dans cette logique. Hormis la veille réglementaire, elle est en effet avant tout en charge d'évaluer les législations existantes pour faciliter le travail des commissions permanentes et celui du Sénat quand la Haute Assemblée est saisie de projets modifiant le droit en vigueur.

C'est dans cet esprit que nous nous efforçons de « coller » au mieux aux rendez-vous législatifs en cours, en évaluant telle ou telle législation dont la refonte s'annonce imminente.

Ainsi, au mois de mars 2013, nous avons présenté un bilan de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », avant de légiférer à nouveau sur l'enseignement supérieur. Ce travail d'évaluation réalisé par un binôme gauche-droite qui s'est accordé sur un certain nombre de constats a permis des rassemblements inattendus au cours de l'examen du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche adopté par le Sénat dans la nuit de vendredi à samedi dernier.

De même, nous présenterons dans quelques jours le bilan du régime de l'auto-entreprise, ce qui devrait nous permettre de travailler de façon beaucoup plus efficace sur ce dispositif et d'alimenter le débat public, au-delà des idées reçues, en nous appuyant sur des diagnostics très précis établis par Mme Dini.

Au total, nos travaux, généralement confiés à des binômes de rapporteurs de sensibilité politique différente, ont déjà permis de produire dix rapports d'information depuis 2012 ; trois ou quatre autres seront remis dans les semaines qui viennent. Ils ont porté sur le fond, au-delà des statistiques, sur les conséquences de l'application de la loi, les effets pervers que le législateur n'avait pas prévus, les moyens qui ont manqué... Tout cela nous a beaucoup appris.

J'observe que de nombreuses études d'impact se présentent encore comme une sorte d'exposé des motifs bis, dont l'utilité réelle est, de ce fait, assez limitée. Pourtant, l'étude d'impact est une avancée très importante.

Elle est peu utilisée, mal produite, alors qu'il s'agit d'un élément majeur pour élaborer la loi en toute connaissance de cause en mesurant les effets qu'elle aura concrètement une fois adoptée.

Dans le même temps, après le vote de la loi, les travaux d'évaluation font peu référence à ce document, sans doute parce que ses auteurs n'y avaient pas intégré, dès le départ, des critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs, au regard desquels on pourrait déterminer si, oui ou non, la loi a bien atteint ses objectifs. J'en déduis qu'il faudrait peut-être reconsidérer le contenu des études d'impact pour pouvoir en tirer un meilleur parti.

Le Gouvernement comme le Parlement auraient intérêt à placer plus directement les études d'impact au service de cette « culture du contrôle et de l'évaluation » dont je recherche l'émergence, comme vous l'avez souhaité, monsieur le président du Sénat, en proposant la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Pour conclure, je remercie chacune des sept commissions permanentes du travail considérable de contrôle de parution des décrets d'application qu'elles effectuent tout au long de l'année. Sans elles, l'élaboration de ce rapport annuel dont je vous présente les conclusions serait impossible, puisqu'il est la synthèse de leurs rapports respectifs.

Je tiens également à saluer le climat de confiance établi avec les autorités gouvernementales concernées ; je pense, en particulier, au ministre chargé des relations avec le Parlement et au secrétariat général du Gouvernement. Loin de moi l'idée d'être tendancieux, je dois à cet égard souligner que, au cours des derniers mois du gouvernement Fillon, M. Ollier a établi avec la commission que je préside un dialogue ouvert et une collaboration particulièrement fructueuse.

Comme nous le savons tous, le droit est depuis des années l'objet de critiques récurrentes, parfois excessives mais pas toujours infondées. Simplifier les normes et les rendre plus performantes est donc à mes yeux une démarche salutaire pour restaurer la confiance dans l'État et dans ses institutions.

Ce chantier est désormais ouvert ; à tous les niveaux, du plus haut sommet de l'État aux élus locaux, cette nécessité commence à s'imposer. Cela répond aux attentes de nos concitoyens et, si beaucoup de chemin reste à parcourir, je reste optimiste : la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, capitalisant l'expérience acquise par la Haute Assemblée, est fière d'y apporter sa contribution.

# D é b a t . . .

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention de Daniel RAOUL, Président de la Commission des affaires économiques, Sénateur de Maine-et-Loire

[séance du mardi 25 juin 2013]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les présidents de commission, mes chers collègues, pour la deuxième année, un débat est organisé en séance publique sur le bilan de l'application des lois, ce dont je me félicite. Je



suis en effet convaincu que, à travers des coopérations fructueuses entre les commissions permanentes et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, nous pouvons enrichir de façon significative la fonction de contrôle des assemblées parlementaires. J'aurai l'occasion d'y revenir dans la suite de mon propos.

Cette année, deux modifications importantes ont eu une incidence sur le contexte dans lequel a été établi le bilan d'application que je vous présente.

La première modification concerne la période prise en compte, dont les bornes ont été ajustées pour établir un nouveau calendrier, comme cela a été développé tout à l'heure par David Assouline. La seconde modification porte sur le périmètre des lois suivies par la commission que je préside. En effet, la partition de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, décidée par l'adoption de la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du règlement du Sénat, a entraîné une redistribution entre les deux nouvelles commissions - affaires économiques et développement durable - du stock des lois dont l'ancienne commission de l'économie assurait jusqu'à présent le suivi réglementaire.

Ces deux modifications substantielles rendent très difficile toute comparaison avec les bilans dressés précédemment. Pour autant, en m'appuyant sur l'analyse des textes d'application des vingt-quatre lois dont le suivi a été confié à la commission des affaires économiques en fonction de ses champs de compétences nouvellement

définis, je présenterai un bilan qualitatif et formulerai quelques préconisations.

Sur ces vingt-quatre lois, quatre ont été adoptées au cours de l'année parlementaire de référence. Il s'agit d'un chiffre relativement faible, imputable, comme vous le savez, mes chers collègues, à l'interruption prolongée des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle, puis législatives ; toutefois, compte tenu du rythme auquel nous examinons les projets de loi, peut-être rattraperons-nous ce retard ! Il s'agit de la loi relative aux certificats d'obtention végétale, de la loi portant diverses dispositions d'ordre cynégétique, de la loi relative à la majoration des droits à construire et de celle qui vise précisément à abroger cette dernière.

Les deux textes relatifs à la majoration des droits à construire étaient d'application directe. On peut cependant regretter que la loi portant diverses dispositions d'ordre cynégétique soit encore aujourd'hui, quinze mois après sa promulgation, totalement inapplicable, alors qu'un seul décret en Conseil d'État est attendu.

Je ne peux que rappeler qu'il s'agit d'une loi d'origine parlementaire, provenant, cette fois-ci de l'Assemblée nationale, mais un texte quasiment identique avait été déposé par notre collègue Ladislav Poniatsowski. Malgré ce consensus parlementaire, l'administration ne semble pas se précipiter pour chausser ses bottes et rédiger les textes d'application...

Je regrette également que la loi relative aux certificats d'obtention végétale ne soit, à ce jour, toujours applicable qu'à hauteur de 12 %. On peut d'autant plus dénoncer cette lenteur qu'il s'agit, là encore, d'un texte d'initiative sénatoriale, déposé par notre collègue Christian Demuynck. Certes, ce texte n'a pas fait l'objet du même consensus politique que la loi portant diverses dispositions d'ordre cynégétique, comme en témoigne le débat qui a eu lieu dans cet hémicycle le 27 mars dernier, mais, a priori, le ministre de l'agriculture s'est engagé à publier prochainement les décrets à l'issue d'une concertation avec les parties prenantes, et je sais qu'elle a lieu. Je souhaite, monsieur le ministre, avoir confirmation de cet engagement.

Je souhaite également insister sur le fait qu'une majorité de nos lois en stock n'est que partiellement applicable, ce qui est loin d'être satisfaisant. Dans certains cas, d'importants retards sont à déplorer. Il en est ainsi de la loi de 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, qui n'est applicable qu'à hauteur de 88 %, et de la loi, également de 2005, relative à la régulation des activités postales – la durée des débats sur ce texte nous laisse à tous un souvenir particulier –, applicable à seulement 80 %.

La loi de 2010 portant réforme du crédit à la consommation n'est, quant à elle, applicable à ce jour qu'à hauteur de 89 %. Même si les mesures restant à prendre ne portent pas sur les aspects fondamentaux du texte, il faut déplorer que les modalités de procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires des mutuelles et des institutions de prévoyance ne puissent, faute de mesures réglementaires, être concrètement envisagées.

Dans quelques jours, nous commencerons l'examen du projet de loi relatif à la consommation, dans lequel un amendement du Gouvernement a introduit le registre national des crédits aux particuliers. Il eut été peut-être pertinent de pouvoir évaluer auparavant l'efficacité de tous les dispositifs précédents, plus simplement de la loi dite « Lagarde ». Comme l'année dernière, je tiens également à déplorer les « défaillances » de l'administration s'agissant du dépôt des rapports au Parlement prévus par les différents textes de loi. Et la remise de tels rapports n'est pas plus effective lorsqu'il s'agit d'une disposition initiale du Gouvernement. Tout le monde est donc logé à la même enseigne, monsieur le ministre, mais cela donne à réfléchir : il faut absolument combattre cette solution de facilité qui consiste à prévoir un rapport sur un dispositif qui ne peut être adopté dans la loi. Je ne reviendrai pas sur le débat relatif au nombre de rapports demandés : vous connaissez ma position. Il me semble regrettable de réclamer la remise d'un rapport sur un texte relativement important dans les six mois suivant son entrée en vigueur, car on sera incapable non seulement de le produire, mais aussi d'évaluer les effets proprement dits de la loi.

Je constate encore que le projet de loi relatif à la consommation tel qu'adopté ces jours-ci par la commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale n'échappe pas à ce travers.

Pour notre bilan 2011-2012, les chiffres sont éloquentes : sur les 52 rapports prévus par les 24 lois suivies par notre commission des affaires économiques, seuls 20 avaient été déposés au 31 mars dernier ! Certains rapports attendus sont prévus par des lois datant de 2004... Or 7 rapports prévus par la loi de 2008 de modernisation de l'économie n'ont, par exemple, toujours pas été déposés.

Cette remarque m'amène, comme la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, à m'interroger sur le devenir de mesures législatives anciennes, qui, au bout de sept ou huit ans, ne sont toujours pas applicables. À titre d'exemple, je citerai, dans le secteur de l'énergie, la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique : a priori, trois décrets en Conseil d'État sont encore attendus pour appliquer les articles 60, 94 et 100 et l'administration a fait part de ses interrogations sur le bien-fondé même de ces dispositifs et sur les risques d'effets contre-productifs, liés à l'évolution du contexte économique, des technologies, que je peux comprendre. Mais dans un tel cas de figure, il faut supprimer les mesures en cause ! Le statu quo au bout de huit ans n'est plus acceptable et il faut éventuellement que le Gouvernement propose une modification de la loi elle-même si la nécessité d'adapter ces dispositifs s'impose. À propos également du domaine de l'énergie, lors de la discussion de la future loi sur la transition énergétique, ne pourrait-on pas faire le ménage sur les lois antérieures ?

Bien plus, lorsque de tels retards sont constatés, ne faudrait-il pas engager une réflexion sur « l'obsolescence » de telle ou telle mesure législative en déshérence ? C'est pourquoi j'ai déjà proposé à maintes reprises dans cette enceinte que les textes soient « biodégradables » au bout de cinq ans si l'ensemble des décrets ne sont pas parus et appliqués. Je le reconnais, mon propos est quelque peu provocateur, mais il faut fixer un délai raisonnable de parution des décrets, faute de quoi plus personne ne saura quelles dispositions de la loi en question sont réellement applicables. Bien sûr, je connais l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, mais comment comprendre celle-ci lorsque les décrets d'application ne sont pas parus ?

En conclusion, je souhaite insister sur la coopération très intéressante qui s'établit en matière de contrôle de l'application des lois, à travers les rapports d'information thématiques confiés à des binômes, voire des trinômes, de sénateurs.

Notre collègue Jean-Jacques Lasserre participe ainsi actuellement, aux côtés de nos collègues Luc Carvounas et Louis Nègre, à la rédaction du rapport sur l'application de la loi de 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, que nous devrions examiner au début du mois prochain. Au-delà de l'examen strictement quantitatif du bilan des textes d'application, ces rapports permettent d'apprécier l'effectivité de l'application d'une loi au regard des objectifs fixés par le législateur.

C'est comme cela que doit s'entendre la fonction de contrôle du Parlement reconnue par la réforme constitutionnelle de 2008.

# D é b a t . . .

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention de Jean-Pierre SUEUR, Président de la Commission des lois, Sénateur du Loiret

[séance du mardi 25 juin 2013]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, mes chers collègues, je vais à mon tour vous servir quelques statistiques. Dans la période de référence, dont chacun sait maintenant



qu'elle va de juillet 2011 à septembre 2012, notre commission des lois a eu le bonheur de participer à l'examen de 12 projets de loi, tous en procédure accélérée, monsieur le ministre. Il y a là une déviance, qui concerne d'ailleurs plusieurs gouvernements, surtout l'un plutôt que les autres, mais qui est fâcheuse, et cela a eu tendance à se répéter. Vous le savez, la procédure dite accélérée doit être l'exception, et la procédure normale, monsieur Lenoir, la norme.

Par ailleurs, dans la même période, beaucoup de lois ont été votées, mais seulement 36 % des textes d'application sont parus à ce jour, ce qui est un peu décevant. Une fois de plus, je veux donc m'élever contre ce droit, absurde, dont disposent tous les ministres de tous les gouvernements de ne pas appliquer la loi. Il leur suffit simplement de ne pas publier les décrets. Cela valait hier ; cela vaut aujourd'hui, mais j'espère que cela vaudra moins demain. C'est pourquoi nous avons un devoir de vigilance, que j'illustrerai par trois exemples.

Premier exemple, en 2008 – cela date un peu –, nous avons, ici, adopté une loi portant sur diverses dispositions ayant trait au droit funéraire, notamment sur les contrats obsèques. Il s'agit d'un sujet sérieux, mes chers collègues, chaque année, des millions de Français étant floués, parce que les sommes versées au titre des contrats obsèques ne sont pas revalorisées. En 2008, le Parlement, à l'unanimité, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, madame Debré, a adopté des dispositions tendant à imposer la revalorisation au taux légal des sommes versées au titre de ces contrats.

Ces dispositions ayant été votées par le Parlement, elles devraient normalement s'appliquer. Mais la loi était à peine promulguée qu'à la direction de Bercy qui s'occupe des assurances on s'avisait qu'il n'était vraiment pas raisonnable de la mettre en œuvre. On nous expliqua longuement qu'elle était contraire à des règles européennes. Nous avons discuté, négocié, fait d'innombrables réunions pour réécrire le texte, de manière qu'il soit compatible avec lesdites règles. Pourtant, la discussion législative s'était déroulée normalement, en présence du Gouvernement, et la volonté était unanime.

Mes chers collègues, sachez que ces dispositions ne sont toujours pas applicables. En effet, je les ai reprises par amendements au projet de loi Lefebvre, lequel n'a pas prospéré, pour les raisons que chacun sait. Je les représente de nouveau dans la loi bancaire et j'espère qu'elles seront adoptées demain. Elles l'ont déjà été en première lecture par le Sénat, mais elles n'ont pas eu de succès à l'Assemblée nationale. Monsieur le ministre, soyez assuré que je me battrais toujours : si elles ne passent pas dans la loi bancaire, ce que je n'ose croire, ce sera pour le projet de loi sur la consommation. Voyez, monsieur le ministre, la ténacité qu'il faut pour simplement obtenir l'application d'un article de loi et mettre fin à une disposition qui porte préjudice à des millions de Français.

Deuxième exemple, il existe une loi de programmation relative à l'exécution des peines, sur laquelle notre commission des lois a beaucoup travaillé. Ce texte prévoit qu'un décret fixera les conditions dans lesquelles les personnels hospitaliers peuvent consacrer une partie de leur temps de service à la réalisation d'expertises ordonnées par l'autorité judiciaire. Cela n'est pas appliqué.

Les administrateurs de la commission des lois, que je salue, se sont tournés vers le ministère de la santé pour avoir des explications. Il leur a été répondu que cette mesure soulevait des réserves de la part des intersyndicales de praticiens hospitaliers. Mais c'est la loi ! Je le dis clairement : le ministère de la santé ne doit pas s'interroger pour savoir si la loi soulève des réticences de telle ou telle organisation professionnelle, par ailleurs hautement estimable. Elle doit simplement affirmer : nous devons appliquer la loi.

Très souvent, on ne considère pas comme naturel d'appliquer la loi. C'est tout de même étrange.

Troisième exemple, dont je dirai quelques mots puisqu'il me reste un peu de temps et qui va vous intéresser, monsieur le président du Sénat, les célèbres lois dites « Warsmann ». Notre collègue député des Ardennes s'était spécialisé dans les lois de simplification, qui, en général, démarraient avec une bonne centaine d'articles pour terminer à 250 articles au terme du parcours législatif.

Monsieur le ministre, vous avez été, comme moi-même, sensible au discours de M. le Président de la République sur le « choc de simplification ». Ces textes de simplification du droit, notamment la loi du 22 mars 2012, sont donc dans notre cœur de cible. Néanmoins, il faut savoir que la loi précitée prévoit 34 mesures d'application, dont 17 ne sont toujours pas parues.

Donc, simplifions, simplifions, mais publions les décrets !

D'ailleurs, j'attire votre attention sur une étrangeté que l'on peut relever sur le site internet Legifrance : il est fait état d'une publication des mesures d'application prévues aux articles L. 232-21, L. 232-22 et L. 232-23 du code de commerce envisagée pour le mois de juin... de l'année dernière ! Vous pouvez vérifier, c'est toujours sur le site !

Mes chers collègues, la conclusion de mon propos est simple et va dans le sens des conclusions de tous les collègues qui m'ont précédé à cette tribune : il faut naturellement appliquer les lois. Je ne suis pas sans savoir que cela demande beaucoup de travail au Gouvernement, mais il s'agit d'un travail nécessaire eu égard au respect que nous devons tous à notre loi commune, qui nous permet de vivre ensemble.

# D é b a t . . .

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention d'Yves ROME, Sénateur de l'Oise

[séance du mardi 25 juin 2013]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'étendue des compétences de notre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, chargée de veiller à la bonne application des textes votés par le Parlement dans leur mise en œuvre concrète sur le terrain, nous appelle à une grande responsabilité et à beaucoup de minutie pour mener à bien cette mission.



C'est dans cet esprit que j'ai souhaité, en tant que membre de cette nouvelle commission sénatoriale présidée par notre excellent collègue David Assouline, établir un état des lieux de la législation en matière d'aménagement numérique du territoire, en dressant un bilan de l'application des dispositions organisant l'action des collectivités territoriales dans les domaines du haut et du très haut débit. Mon collègue Pierre Hérisson et moi-même avons auditionné les principaux acteurs de la filière et rendu en mars dernier notre rapport intitulé État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit.

Ce contrôle, à mon sens, ne doit pas se cantonner à considérer les effets de la législation existante, mais doit nous amener, lorsque cela est nécessaire, à proposer des cadres législatifs plus adaptés. Telle est la conclusion à laquelle nous sommes parvenus dans notre rapport : l'impérieuse nécessité de redéfinir le paradigme normatif pour la couverture du territoire français en très haut débit.

Plus largement, ce rapport témoigne de l'importance pour le Parlement – et, partant, pour le Sénat – de veiller de manière soutenue à l'application de la législation, mais aussi de porter un œil attentif à la régulation du secteur des communications électroniques. Tout le monde comprendra que je veux évoquer ici l'importance du rôle joué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP.

En effet, l'évaluation de la loi de 2004, de la loi de modernisation de l'économie puis de la loi Pintat, nous amène à constater un décalage entre le modèle économique du déploiement du très haut débit et les objectifs visés par lesdites dispositions. Le programme national en faveur du très haut débit de l'ancien gouvernement, reprenant des décisions antérieures de l'ARCEP et de l'Autorité de la concurrence, a provoqué une importante fracture territoriale, en laissant aux opérateurs le soin d'équiper en fibre optique les zones les plus denses et les plus attractives commercialement et en renvoyant 80 % du territoire au financement des collectivités territoriales.

Les évolutions récentes vont dans le sens des préconisations de notre rapport, qui appelait au retour de l'État stratège. Des signaux positifs ont depuis été envoyés, sans pour autant bouleverser le dispositif antérieur afin de ne pas retarder l'atteinte de l'objectif. Le rôle majeur des collectivités locales a été confirmé et mieux pris en compte dans le nouveau dispositif mis en place par le Gouvernement. Je tiens, en particulier, à me féliciter du choix d'avenir clairement exprimé par le Président de la République, le Premier ministre et la ministre déléguée à l'économie numérique, celui de la fibre optique.

La mission sur le très haut débit, confiée à Antoine Darodes, préfigurant la création d'un futur établissement public pour répondre plus efficacement aux engagements du Président de la République, à savoir l'équipement de tout le territoire en fibre optique en dix ans, témoigne encore de cette mobilisation de la puissance publique.

De plus, le choix technologique de la fibre a été conforté par l'installation de la mission présidée par M. Champsaur, ancien président de l'ARCEP, reconnu pour son expertise en la matière, réunissant parlementaires, dont Pierre Hérisson, et spécialistes sur le sujet déterminant pour l'avenir du dispositif : l'extinction du fil de cuivre de France Télécom.

Pour autant, un long chemin reste à parcourir pour que l'État retrouve toute sa place dans le nouveau dispositif : quelques dizaines de spécialistes seulement peuplent à ce jour l'administration centrale, alors que, au même moment, en vertu de je ne sais quelle indépendance, plusieurs agences ou autorités captent l'essentiel des

moyens et de l'expertise : 168 agents à l'ARCEP, plus de 300 à l'Agence nationale des fréquences et autant au CSA ! Aussi, le risque est que l'État, dépourvu de moyens, confie indirectement le pilotage du déploiement du très haut débit à ces autorités qui n'obéissent à personne, sinon à elles-mêmes.

Les moyens existent : ne serait-il donc pas judicieux de les regrouper dans un établissement public pour le déploiement de la fibre ? Sur une matière aussi déterminante pour l'avenir de notre société, j'en appelle au renforcement de l'État stratège et je réclame que, dans l'esprit qui a présidé à la création de notre commission, ces sujets fassent l'objet d'une évaluation permanente par le Parlement. Alors même que le numérique envahit tous les moments de la vie par l'augmentation exponentielle de ses usages, il est grand temps que la représentation nationale redonne de la cohérence à tous ces savoir-faire que je viens de rappeler.

C'est pour toutes ces raisons que je souhaite ardemment qu'une grande loi sur le numérique voie le jour le plus rapidement possible, pour traiter des infrastructures, de la fiscalité et, bien sûr, des usages numériques. Leur inscription dans le marbre de la loi confortera ainsi les dispositifs destinés à accompagner l'effort des collectivités territoriales, sécurisées qu'elles seront grâce aux possibilités d'emprunt à long terme à des conditions avantageuses.

Fort de ces avancées et clarifications, le conseil général de l'Oise, que je préside, a fait sien, avec l'esprit pionnier qui le caractérise, les objectifs du législateur en termes d'accès au très haut débit pour tous, afin de renforcer l'attractivité du territoire et lutter contre les fractures territoriales. Nous avons fait le choix de la clarté technologique, celui de la fibre optique. Notre schéma directeur territorial d'aménagement numérique, ou SDTAN, a été adopté à l'unanimité et le syndicat mixte « Oise très haut débit », créé dernièrement, a reçu la même approbation unanime.

Notre ambition pour la France doit s'insérer dans un cadre beaucoup plus large, celui de l'Europe, comme l'ont exprimé avec force Arnaud Montebourg et Fleur Pellerin, pas plus tard qu'hier, dans une tribune des Échos, intitulée « Pour une Europe des télécoms tournée vers l'investissement ». Cela me laisse penser que le travail que nous avons mené au Sénat n'a pas été inutile ! Je cite nos ministres : « nouveau souffle », « changement de paradigme », « créer les conditions favorables à l'investissement en privilégiant le co-investissement », « nouvelles règles simples, stables et visibles » pour « investir dans les réseaux de nouvelle génération à très haut débit » parce que, je cite une fois encore, « le numérique constitue l'un des principaux leviers pour le retour à la croissance de l'Europe ».

Je crois avoir prononcé ces mêmes mots à plusieurs reprises, dans cet hémicycle, devant vous, mes chers collègues ! Je me réjouis de constater que nous nourrissons tous la même ambition d'une économie numérique innovante, porteuse de croissance, d'emplois, et donc d'un avenir meilleur. Si le numérique est la marque de l'esprit pionnier qui anime les territoires, il en va de même de bien d'autres sujets, sur lesquels les collectivités expérimentent et se rassemblent pour rendre le meilleur service au public. Dans l'Oise, c'est sur ce modèle que fonctionnent le huitième aéroport de France, celui de Beauvais-Tillé, qui voit passer près de 4 millions de voyageurs par an, ou l'établissement public foncier local pour le logement, et je pourrais citer bien d'autres exemples de partenariats fructueux entre les divers échelons territoriaux qui rassemblent leurs moyens financiers, leurs expertises et leurs forces vives au service d'un territoire et de ses habitants.

Comment, dans ces circonstances peut-on encore stigmatiser un prétendu « millefeuille » territorial et appeler à une répartition plus stricte des compétences ? Où est le manque de clarté lorsque les projets avancent grâce aux partenariats féconds que les collectivités savent nouer entre elles ? La clause de compétence générale a fort heureusement été préservée pour les collectivités et je m'en félicite, car c'est bien cette clause qui nous permet d'agir, de corriger des défauts de la législation ou de la réglementation existantes et de pallier également les défaillances de l'État qui n'a plus aujourd'hui les moyens d'embrasser tous les champs de l'action publique.

Enfin, l'application de la loi portant création des emplois d'avenir votée en octobre 2012, engagement fort du Président de la République, doit fournir l'occasion, une fois de plus, de prouver l'inventivité et l'utilité des collectivités locales. Le département de l'Oise s'est engagé avec détermination dans la mise en œuvre de ce dispositif, convaincu qu'il constituait une piste d'avenir. À nos côtés, les communes et le tissu associatif se mobilisent, mais également la région, que nous allons par ailleurs accompagner dans la mise en place du volet « formation » de la loi.

Ce que j'avais appelé il y a quelques mois « le sel des territoires » est plus que jamais d'actualité : les collectivités locales sont des atouts majeurs pour notre pays, nos investissements et notre croissance, dans le cadre de la mise en œuvre du très haut débit, de la mobilité, mais aussi de la lutte pour l'emploi.

C'est la raison pour laquelle, cher président Assouline, j'appelle de mes vœux la constitution, au sein de la commission pour le contrôle de l'application des lois, d'une mission d'évaluation des nombreuses innovations soutenues par les collectivités territoriales.

# D é b a t . . .

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention de Luc CARVOUNAS, Sénateur du Val-de-Marne

[séance du mardi 25 juin 2013]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission pour le contrôle de l'application des lois, mes chers collègues, la création, par le bureau du Sénat, le 16 novembre 2011, d'une commission entièrement consacrée au contrôle de l'application des lois répond avant tout à une obligation démocratique qui nous incombe.



S'assurer de l'effectivité de la loi, au-delà des questions de sécurité juridique, est la première des exigences républicaines, car la loi, c'est l'égalité de tous, pour tous.

Comme le mentionnait l'éminent et regretté Guy Carcassonne lors du récent forum sur l'application des lois au Sénat, les « parlements européens qui fonctionnent de façon moderne consacrent infiniment plus de temps au contrôle qu'à la législation ».

En effet, le rôle de notre commission ne se résume pas à une « police des décrets », pour reprendre l'expression du président Assouline, et ses membres ne sont pas de simples « contrôleurs des travaux finis ».

Notre mission s'amplifie davantage avec l'évaluation législative. Et c'est d'ailleurs avec une réelle satisfaction que j'observe l'évolution très positive de l'activité de notre commission.

Je tiens à ce titre à saluer l'ensemble des rapports qui ont d'ores et déjà été produits par notre commission, sur des sujets aussi importants que l'audiovisuel public, le droit au logement, ou encore l'autonomie des universités et le Grenelle de l'environnement.

Ils démontrent d'ailleurs tout l'intérêt que notre fonctionnement démocratique trouvera à développer davantage cette activité.

Chacun pouvant constater le maquis buissonneux des lois et règlements de toutes natures, spécifique à la surproduction législative française, la nécessité de transformer le processus législatif s'impose au regard des travaux du bilan annuel de notre commission.

Car s'il est un domaine où la France est à l'abri du redressement productif, c'est bien celui de la production de normes ! Pourtant, comme le rappelait Montesquieu, « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

Pour lutter contre ce phénomène, le Président de la République a récemment annoncé sa détermination à procéder à un « choc de simplification ».

Le Parlement, en lien avec le Gouvernement, a donc tout intérêt à réfléchir à de nouvelles façons de construire la législation. Elle pourrait être alors plus efficace, mieux calibrée et davantage préparée à être appliquée.

Aussi, monsieur le ministre, faisant suite à la présentation du rapport annuel par le président Assouline, je constate avec satisfaction que la mise en application des lois votées est une priorité forte du gouvernement auquel vous appartenez.

Observant que 80 % des textes adoptés sous l'actuelle législature ont été appliqués par le Gouvernement, de manière partielle ou totale, devant parfois même le délai de six mois pour publier les textes d'application, je constate que nous sommes dans une dynamique très positive qu'il faut encourager.

En revanche, dans un esprit d'équilibre parlementaire entre les chambres, la Haute Assemblée peut regretter que seules 25 % de ses initiatives aient été appliquées sur la période 2010-2011, quand 50 % des initiatives de l'Assemblée l'étaient dans le même intervalle. Je voulais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur ce point. De plus, toujours dans un souci de donner du sens à l'action politique et de la lisibilité à nos réformes, nous devons rester vigilants sur ce que l'on peut nommer l'« urgence à deux vitesses ».

Cela se produit lorsque le Parlement adopte des lois en procédure accélérée, mais que leur application ne se traduit pas par cette même célérité.

Les parlementaires sont tout à fait en mesure de comprendre l'urgence de légiférer, mais les administrations doivent également partager ce mouvement.

Je tiens par ailleurs à saluer la grande qualité du travail méthodologique entrepris par notre commission dans son rapport annuel, ainsi que les recommandations techniques proposées pour faire évoluer positivement le contrôle et l'évaluation normative.

Je me retrouve tout à fait dans le souhait du président et des membres de notre commission de développer une véritable « culture parlementaire du contrôle et de l'évaluation ».

Ayant l'honneur de conduire un rapport sur l'application de la loi de 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques, j'ai pu en faire l'expérience concrète.

J'ai pu y observer toutes les perspectives futures qui s'ouvrent à cette partie de l'activité parlementaire.

Et, en effet, ce processus tient à renforcer la qualité de la fabrique législative.

Quel est-il ? Constater l'état du droit antérieur ; vérifier son application ; définir les manquements normatifs et les insuffisances de l'action de la puissance publique ; réfléchir ensuite à des pistes d'évolution législative et réglementaire, le tout en prenant le temps de consulter et d'analyser les phénomènes que l'on étudie.

Fort de cette expérience, j'en suis convaincu, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois est précurseur de ce que sera le Parlement de demain. Elle exercera son activité au cœur du processus législatif.

Il sera donc impératif de doter les sénateurs, comme les députés, de moyens supplémentaires, humains et matériels, afin que ce contrôle puisse s'effectuer aussi efficacement que possible. C'est un enjeu démocratique, car c'est la condition du bon fonctionnement de nos institutions.

Contrairement au « parlementaire bashing » que nous pouvons constater, ici ou là, la modernisation de la vie politique passera aussi par un renforcement de nos moyens d'action.

Dans le Parlement de demain, avec un processus législatif rénové, l'activité de contrôle et d'évaluation doit être la porte d'entrée parlementaire à toute grande réforme.

La place des études d'impact devra évoluer vers le renforcement de leur rôle dans le processus législatif, en

amont, pour évaluer les répercussions futures d'une loi, comme en aval, pour contrôler son application réelle.

À ce titre, je souhaiterais que nous puissions envisager sereinement la proposition de Guy Carcassonne, lorsqu'il nous invitait à ouvrir la première étape de la discussion législative sur les études d'impact des lois. L'analyse coût-bénéfice d'une réforme et l'étude des alternatives à la loi sont une nécessité pour renforcer la performance normative et lutter contre l'inflation législative.

Enfin, nous aurons certainement à nous rapprocher davantage des membres de la Cour des comptes ainsi que de ceux du Conseil d'État. Sans leur conférer un pouvoir qu'ils n'ont pas, nous devons profiter davantage de leurs analyses pour converger ensemble vers la qualité normative.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'issue de ce débat annuel sur l'application des lois, je suis convaincu que nous sommes en train de transformer ensemble le processus de fabrique législative pour le rendre encore plus efficace.

# D é b a t . . .

## Débat sur le bilan annuel de l'application des lois

### Intervention de David ASSOULINE, Président de la Commission pour le contrôle de l'application des lois, Sénateur de Paris

[séance du mardi 25 juin 2013]

**J**e voudrais tout d'abord saluer la richesse des rapports et des autres interventions, qui n'est pas sans lien avec les différents forums ou colloques que nous avons organisés sur la question. Ceux qui ont participé à ce débat se sont emparés du sujet avec force. L'application des lois est incontestablement un problème fondamental qu'il nous faut résoudre pour asseoir la crédibilité de notre démocratie parlementaire, laquelle, pour des raisons diverses, plus ou moins pertinentes – la situation économique et sociale joue évidemment un rôle, mais aussi les discours des démagogues de toutes sortes –, est souvent critiquée, voire mise en doute par nos concitoyens.



Plus on travaille dans les enceintes du Parlement à la qualité de la loi et à son effectivité, plus on renforce la crédibilité de notre démocratie. Au regard de cet objectif de crédibilité, je ne peux que souscrire aux propos de Mme Blandin : nous devons en effet revoir notre façon d'organiser ce débat annuel.

Il doit, bien sûr, être l'occasion pour le président de la commission d'exposer le bilan de l'année, mais je vous suggère aussi qu'il permette, mieux qu'aujourd'hui, à chaque commission de suivre la trace des décrets essentiels dans son champ de compétence et de garder un œil sur le stock et les délais d'application. Le Gouvernement serait prévenu quinze jours au moins avant le débat, qui serait pour lui l'occasion d'apporter des réponses aux interpellations des sénateurs – tel décret sera publié tel jour ; tel autre est actuellement bloqué dans telle administration ou tel ministère.

Le débat serait ainsi plus vivant et nous aurions vraiment le sentiment d'être utiles, en mettant un petit coup de « pression », comme vous le disiez, monsieur Collin, sur le Gouvernement, et même parfois en l'aidant à retrouver la trace de certains décrets...

Nous pourrions aussi faire en sorte que, tout au long de l'année, au-delà de nos travaux – rapports sur le fond en binômes, travail de contrôle effectué tout au long de l'année par chaque commission permanente –, il soit possible d'interpeller le Gouvernement sur un certain nombre de décrets que l'on souhaiterait voir paraître, à l'occasion de séances dédiées ou simplement par la voie d'un échange entre le Gouvernement et la commission sénatoriale, qui autoriserait une approche moins formelle mais plus dynamique de notre mission.

Bien sûr, il nous faudra pour cela encore plus de moyens – je ne vous l'apprends pas, mes chers collègues : il faut des moyens pour travailler ! Lorsque cette commission s'est installée, on m'a dit : « Commence avec très peu, trace le chemin et les moyens viendront... » C'est précisément ce que nous avons fait : nous avons travaillé avec les moyens du bord, sans pleurnicher.

Aujourd'hui, nous constatons avec satisfaction que cette culture du contrôle et de l'évaluation est en train de gagner du terrain. Les parlementaires et les pouvoirs publics dans leur ensemble sont de plus en plus convaincus de l'utilité de cette démarche.

Je réitère donc mon optimisme. Mais nous ne devons pas lâcher prise, car la fonction de contrôle parlementaire, si elle aide bien sûr la démocratie, est aussi dérangeante. C'est un surcroît de travail pour les parlementaires, mais aussi, souvent, une épine dans le pied de ceux qui gouvernent, parce qu'on vient leur demander des comptes. Il se trouve toutefois que, aujourd'hui, Gouvernement et parlementaires sont disposés à s'engager dans cette démarche.

Je voulais enfin vous remercier, monsieur le ministre, et remercier aussi les administrateurs de ma petite commission, ou plutôt les quelques administrateurs qui travaillent pour cette grande commission ! C'est en effet sur eux que repose en grande partie ce travail gigantesque. Vous avez salué ce rapport, mes chers collègues ; il est avant tout le fruit du travail très approfondi qu'ils ont accompli.

# Projet de loi...

## Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires

### Intervention de Richard YUNG, Rapporteur de la Commission des finances, Sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du mercredi 26 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, madame, monsieur les ministres, mes chers collègues, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires est donc de nouveau soumis au Sénat, après une deuxième lecture à l'Assemblée nationale riche en débats. Après son examen en première lecture par l'Assemblée nationale puis le Sénat, qui l'a adopté, comme vient de le rappeler M. le ministre, sans opposition, ce projet de loi comprend quatre-vingt-douze articles. En seconde lecture, l'Assemblée nationale était saisie de soixante et onze d'entre eux. Elle en a voté trente-six conformes et en a modifié trente-cinq, ceux que nous allons examiner aujourd'hui.



Au total, les divergences entre les deux chambres sont réduites au minimum, ce qui nous donne l'espoir de pouvoir parvenir à un accord, le cas échéant, en commission mixte paritaire.

Monsieur le ministre, nous nous félicitons, comme lors de la première lecture, d'avoir pu accomplir avec vous et votre cabinet un travail coopératif et itératif de qualité.

Les deux titres les plus emblématiques du projet de loi ont été adoptés conformes par l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'abord du titre Ier, relatif à la séparation des activités. Les banques seront ainsi tenues de créer une filiale pour leurs activités pour compte propre. Cette filiale sera solide et capitalisée sur une base différente par rapport à sa maison mère. Elle devra pouvoir mourir sans intervention de la maison mère ou, pis encore, du contribuable. Ainsi, le gouverneur de la Banque de France ne recevra plus de coup de téléphone, le vendredi soir, de la part d'un président de banque menaçant de mettre la clef sous la porte, avec les conséquences

que l'on peut imaginer. Cela permettra à la maison mère de se recentrer sur ce qui doit être la véritable activité d'une banque : recueillir des dépôts et prêter de l'argent aux entreprises, pour financer leur cycle de production, et aux particuliers, notamment pour acheter des biens immobiliers. Nous avons rencontré ce matin le président de la Banque centrale européenne, M. Mario Draghi : il a notamment souligné que les banques ne prêtent plus au secteur industriel, en particulier aux petites et moyennes entreprises, ce qui est extrêmement préoccupant.

Le titre II, relatif à la gestion des faillites bancaires, a été quasiment adopté conforme. Il représente aussi un formidable progrès de notre droit financier.

Précédemment, nous ne disposions pas des instruments nécessaires pour gérer les faillites bancaires : le contribuable devait nécessairement être sollicité si nous voulions éviter une crise systémique. Dieu merci, nous n'avons jusqu'à présent pas été confrontés à une telle situation, même si nous avons connu un ou deux cas de banque se trouvant dans une position délicate. J'ajoute que la réglementation européenne qui se met actuellement en place s'inspire des dispositions dont nous discutons aujourd'hui.

Sur ces deux points, qui sont sans doute les plus importants du projet de loi, il y a donc convergence de vues entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Cette dernière a par ailleurs poursuivi et complété le travail du Sénat.

En première lecture, la Haute Assemblée avait adopté, sur l'initiative de plusieurs de nos collègues, des amendements visant à lutter contre les dérives financières que nous connaissons tous : paradis fiscaux, trading à haute fréquence, rémunérations excessives, blanchiment d'argent.

Le Sénat a d'abord introduit l'article 4 bis, relatif à la lutte contre les paradis fiscaux et à la transparence des activités bancaires « pays par pays ».

En première lecture, nous avons adopté un dispositif obligeant les banques à publier chaque année des données sur leur implantation dans chaque territoire. Cette obligation fait partie de l'arsenal anti-paradis fiscaux, qui permettra d'identifier les implantations relevant de l'opportunité fiscale, expression que je préfère à celle d'optimisation fiscale. Une obligation similaire a été introduite dans la directive CRD IV. Tous les établissements de l'Union européenne sont donc sur un pied d'égalité. De fait, l'un des soucis qui avaient été exprimés tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale portait sur la différence de traitement entre les banques françaises et celles des autres pays européens.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a complété cet article en soumettant les grandes entreprises aux mêmes obligations d'information. Sous l'impulsion de la France, le Conseil européen du 22 mai a entériné cette importante avancée. Le projet de loi procède donc à une transposition par anticipation.

De même, l'Assemblée nationale a adopté une disposition permettant la transmission d'informations bancaires au fisc en vue d'appliquer les accords d'échanges automatiques d'informations à des fins fiscales.

L'article 4 quinquies B relatif à l'encadrement du marché des matières premières agricoles, qui avait été introduit sur l'initiative de notre collègue Yvon Collin, a également été enrichi.

L'Assemblée nationale a introduit une disposition obligeant les banques à indiquer dans leurs rapports annuels les moyens mis en œuvre afin d'éviter d'exercer un effet significatif sur les cours des matières premières agricoles. Elle a aussi interdit la constitution de stocks de matières premières agricoles en vue de manipuler les cours.

S'agissant des rémunérations dans le secteur bancaire, le Sénat avait inséré, sur l'initiative de Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, l'article 4 decies, visant à obliger les entreprises à consulter annuellement l'assemblée générale sur les rémunérations des dirigeants et des « preneurs de risques », c'est-à-dire ceux qui pèsent sur les décisions importantes ou stratégiques de la banque.

L'Assemblée nationale a prolongé cet encadrement. Elle a tout d'abord indiqué que cette consultation porterait sur l'enveloppe globale des rémunérations versées au titre de l'exercice écoulé, à l'image de ce qui vient d'être inscrit dans le code de bonne conduite adopté par l'Association française des entreprises privées, l'AFEP, et le MEDEF.

Je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur cette question. En particulier, ne conviendrait-il pas que l'assemblée générale débattenne non pas ex post, c'est-à-dire sur les rémunérations de l'année écoulée, mais ex ante, pour se prononcer sur l'enveloppe globale des rémunérations pour l'année à venir ? Ainsi l'Allemagne, qui, à ma connaissance, n'est pas un pays soumis à un bolchevisme échevelé, a adopté la semaine dernière une réglementation aux termes de laquelle l'assemblée générale sera saisie ex ante.

Je pense que la discussion rebondira dans les mois qui viennent.

L'Assemblée nationale a en outre prévu d'imposer au comité des rémunérations d'opérer une revue annuelle de la politique de rémunération non seulement des dirigeants, mais aussi de tous les preneurs de risques. Enfin, elle a transposé l'accord européen sur le plafonnement des bonus. Ceux-ci ne pourront plus dépasser la rémunération fixe. Toutefois, sur décision de l'assemblée générale, dans certains cas et sur une période de cinq ans, ils pourront atteindre deux fois le montant de la rémunération fixe.

Je précise que le projet de loi ne fixe pas de seuils, parce que l'autorité bancaire européenne doit encore préciser la manière dont la législation européenne s'appliquera, en particulier définir ce que l'on doit entendre par « rémunération fixe » et « rémunération variable ».

L'Assemblée nationale est également revenue sur l'article 14 relatif au contrôle du régulateur sur les dirigeants et les administrateurs des établissements de crédit.

En première lecture, nous avons eu un long débat pour déterminer jusqu'où l'ACPR devait contrôler les administrateurs des caisses régionales des banques mutualistes. À la suite de l'adoption d'un amendement de notre excellent collègue Jean-Pierre Caffet, nous avons prévu qu'elle ne pourrait exercer ses pouvoirs sur les organes régionaux qu'après avoir respecté une procédure contradictoire avec l'organe central, en cas de divergence avec celui-ci.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a fait valoir que l'intervention de l'organe central dans l'administration des caisses régionales était en fait contraire à l'esprit mutualiste. Elle est donc revenue au texte initial du Gouvernement. La commission des finances du Sénat s'est finalement rangée à cette analyse. Deux points me semblent importants : l'ACPR ne doit pas contrôler les caisses locales, car elles ne sont pas des établissements de crédit ; en revanche, le principe d'un contrôle sur les administrateurs des caisses régionales doit être préservé.

Je souligne que ces caisses régionales peuvent être des établissements très importants. À titre d'exemple, le bilan de l'une d'entre elles atteint 400 milliards d'euros, dans un ensemble représentant 2 000 milliards d'euros. Il est donc normal que l'ACPR puisse exercer un contrôle sur les administrateurs.

Enfin, la commission des finances du Sénat a pris acte de quelques points de désaccord avec l'Assemblée nationale.

En effet, la semaine dernière, la commission des finances a adopté une vingtaine d'amendements. J'évoquerai les plus significatifs d'entre eux.

L'article 4 bis A prévoit la tenue d'un débat annuel au Parlement sur la liste française des paradis fiscaux. Nous l'avons supprimé, considérant que le Parlement peut se saisir de toute question de cette nature, en particulier lors de la discussion de la loi de finances. L'Assemblée nationale l'ayant rétabli, nous proposons à nouveau sa suppression.

Plus important, l'article 17 crée un plafonnement des commissions d'intervention facturées par les banques en cas d'incident de paiement. Le Sénat avait instauré un double plafond : l'un, spécifique, pour les publics fragiles, confrontés à des difficultés ; l'autre, général, pour l'ensemble des clients. L'Assemblée nationale a voulu en revenir à un plafond unique, pour des raisons que nous avons un peu de mal à comprendre.

Il nous semble en effet que le plafond général présente un risque important, celui d'être fixé à un niveau trop élevé pour protéger les clients les plus fragiles. La commission des finances est donc revenue à la rédaction retenue par le Sénat sur l'initiative de Jean-Pierre Caffet.

À l'article 17 quinquies, l'Assemblée nationale a rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture, alors que nous avions supprimé cet article, qui prévoit une obligation de signer une convention pour la gestion des découverts bancaires des TPE et des PME. Or il nous est apparu que cette obligation risquait de renchérir le coût du crédit à ces entreprises, compte tenu des règles de fonds propres applicables aux lignes de crédit.

L'article 23, relatif à l'accès au compte bancaire d'une personne défunte, avait été assez largement amputé de ses dispositions initiales. Notre collègue Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois, avait mis en lumière l'insécurité juridique causée par ces dispositions et les risques de conflits de succession qu'elles pourraient engendrer. L'Assemblée nationale a rétabli le texte initial du Gouvernement, mais sans répondre aux objections soulevées par le Sénat.

Aussi proposons-nous d'en revenir à notre position de la première lecture.

Enfin, la commission des finances du Sénat a rétabli l'article 33 relatif aux modalités de remboursement de la monnaie électronique, supprimé par l'Assemblée nationale.

En définitive, les divergences qui subsistent entre les deux chambres devraient pouvoir être surmontées en commission mixte paritaire. En attendant, mes chers collègues, je vous invite à voter le texte ainsi modifié par l'Assemblée nationale et par la commission des finances du Sénat.

# Projet de loi...

## Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires

### Intervention de Jean-Pierre CAFFET, Vice-Président de la Commission des finances, Sénateur de Paris

[séance du mercredi 26 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture a toutes les raisons de susciter notre adhésion et – pourquoi ne pas le dire ? – une certaine fierté.



Tout d'abord, il s'agit probablement là d'une réforme importante de ce quinquennat. Cette réforme promise et attendue apporte une réponse structurelle aux excès de la dérégulation financière dont nos économies et nos sociétés payent encore le prix. Elle a fait l'objet d'une véritable coproduction entre les deux assemblées parlementaires et le Gouvernement, chaque institution ayant précisé, complété et enrichi ce texte, afin qu'il réponde au plus juste à nos souhaits et déploie toute son efficacité.

Ensuite, nous sommes fiers d'avoir été des précurseurs en Europe. En effet, depuis la première lecture du projet de loi, l'Union européenne a développé sa législation en matière de transparence financière pour aller dans la voie que nous avons ouverte en étroite concertation avec le Gouvernement. Nous sommes aujourd'hui parmi les premiers à mettre en œuvre certaines des dispositions de la directive CRD IV, formellement adoptée par le Conseil Ecofin du 21 juin dernier. Le texte que nous examinons aujourd'hui prend ainsi en compte les nouvelles avancées européennes en matière de transparence, de limitation des rémunérations des acteurs de la finance et de lutte contre l'évasion fiscale.

En matière de transparence tout d'abord, nous avons déjà ici élargi les contraintes quant aux exigences de publication d'informations en matière d'activités bancaires et nous avons par là même devancé les dispositions de la directive CRD IV.

L'Assemblée nationale a étendu, en deuxième lecture, le champ d'application des obligations de transparence aux grandes entreprises, selon des critères de bilan, de chiffre d'affaires et de nombre de salariés. Cette disposition se justifie pleinement dans le contexte concurrentiel, car des failles importantes dans les législations nationale et européenne en matière de perception d'impôts favorisent l'optimisation fiscale. Il s'agit donc d'une avancée très significative. Néanmoins, afin de ne pas pénaliser nos entreprises au regard de la concurrence internationale – en vertu du principe de non-désarmement unilatéral évoqué par M. le ministre –, ces dispositions n'entreront en vigueur que lorsqu'une disposition européenne identique sera mise en œuvre.

En première lecture, nous avons également souhaité que, en matière de rémunérations, de nouvelles procédures de contrôle soient mises en place, notamment par l'ACPR. L'Assemblée nationale a entériné, en deuxième lecture, les mesures prévues dans la directive CRD IV en ce domaine. Il s'agit ainsi de fixer le plafonnement des rémunérations variables et de mettre un frein à l'escalade insensée des bonus qui contribuent aux comportements hautement risqués des acteurs de marché.

En outre, est maintenu le principe de consultation des assemblées générales d'actionnaires d'établissements financiers en matière de rémunérations, un principe que nous avons introduit, en première lecture, par un amendement de notre collègue Yannick Vaugrenard, au nom de la commission des affaires économiques. Nous nous en réjouissons, car il s'agit là, nous semble-t-il, d'un outil de régulation significatif.

Le Gouvernement a souhaité introduire à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, un dispositif équivalent au FATCA américain, avec, pour objectif, de mettre fin au secret bancaire et à la dissimulation des avoirs financiers. Il s'agit là de la traduction d'une initiative de coopération fiscale engagée au niveau européen par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne, désormais rejoints par la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et même le Luxembourg, pour une entrée différée.

En mettant en place l'échange automatique de données sur les revenus et les actifs financiers des contribuables, ces pays européens se dotent ainsi d'un véritable outil intégré de lutte contre l'évasion fiscale.

Enfin, nous nous étions félicités en première lecture des dispositions prévues au titre VI, qui permettent de vraies avancées en matière de protection des consommateurs. Nous avons alors déposé de nombreux amendements sur les articles visés, qui avaient utilement fait progresser les droits de nos concitoyens. Mais, comme l'a souligné M. le rapporteur, demeure, à cet égard, un point de désaccord avec nos collègues de l'Assemblée nationale.

La généralisation du plafonnement des commissions bancaires à l'ensemble des clients, ainsi que l'obligation faite aux banques de proposer aux personnes en situation de fragilité financière une offre spécifique est certes une bonne chose. Néanmoins, nous pensons qu'il est nécessaire de maintenir dans la loi le double plafonnement des commissions d'intervention, car nous craignons que le seul plafond universel ne soit pas suffisamment protecteur à l'endroit des populations les plus fragiles. Nous souhaitons donc revenir au texte adopté par le Sénat, et c'est chose faite avec le texte de la commission que nous examinons.

Madame la ministre, mes chers collègues, comme je l'avais souligné lors de notre discussion en première lecture, nous sommes arrivés à un bon équilibre entre l'impératif de réduction des risques, au travers de mécanismes de prévention et de résolution, et la nécessité de garantir le bon fonctionnement du système de financement de notre économie.

De plus, ce texte de régulation comporte des avancées décisives en matière de transparence et de lutte contre l'évasion fiscale, et nous sommes particulièrement satisfaits de poursuivre notre œuvre de pionnier européen en matière de réforme du système financier, tant nous avons la conviction qu'il s'agit là d'un outil essentiel pour la résolution des crises financières et la reprise de la croissance.

C'est pour ces deux raisons essentielles que notre groupe, s'en remettant aux modifications du texte introduites par M. le rapporteur en commission des finances, a fait le choix de ne pas déposer d'amendements et qu'il adoptera ce texte avec enthousiasme.

# Projet de loi...

## Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires

### Intervention de Yannick VAUGRENARD, Sénateur de la Loire-Atlantique

[séance du mercredi 26 juin 2013 - 2e lecture]

**M**onsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires que le Sénat examine aujourd'hui en deuxième lecture marque incontestablement un progrès à l'échelle de notre pays vers la reprise en main du secteur financier, ce qui était nécessaire. Ce dernier a fait la preuve de sa capacité de déstabilisation lorsqu'il fonctionne dans son intérêt propre, plutôt qu'au service des activités économiques réelles. C'est pourquoi il fallait poser des règles de nature à assurer que nos banques financent la production plutôt que la spéculation.



La portée du texte initial a été sensiblement renforcée pendant les débats parlementaires, ce dont je me réjouis. Tout en saluant l'ensemble des avancées que M. le ministre et M. le rapporteur ont déjà rappelées dans leur intervention liminaire, je veux mettre l'accent sur deux d'entre elles en particulier.

La première avancée concerne l'encadrement des rémunérations dans le secteur de la finance. En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, j'avais proposé, en première lecture, deux dispositions allant dans ce sens : l'une visait à impliquer personnellement les dirigeants et les traders, au travers d'un mécanisme de renoncement à leur rémunération variable, en cas de résolution bancaire ; l'autre consistait à introduire la règle du say on pay, qui consiste, rappelons-le, à consulter l'assemblée générale des actionnaires sur l'ensemble des rémunérations octroyées aux dirigeants, mandataires sociaux et traders.

Ces deux amendements de fond, adoptés par la commission des affaires économiques, ont été intégrés au texte par le Sénat en séance publique. Lors des débats, le Gouvernement s'était opposé à l'introduction du

principe du say on pay au motif qu'une loi sur la gouvernance des entreprises était en préparation. Finalement, on le sait, ce projet de loi a été abandonné au profit, pour le moment, de l'adoption d'une simple charte par le MEDEF. Je ne regrette donc pas d'avoir maintenu cet amendement, le Sénat ayant choisi de suivre ma proposition et l'Assemblée nationale ayant, en deuxième lecture, confirmé le vote de notre assemblée : le principe du say on pay est donc désormais inscrit dans la loi pour l'ensemble des établissements financiers.

Néanmoins, j'aurais souhaité que le vote de l'assemblée générale des actionnaires soit décisionnel au lieu d'être simplement consultatif et qu'il se fasse a priori plutôt qu'a posteriori, comme l'a souligné M. le rapporteur. C'est cependant une étape indispensable, même si je considère qu'elle est encore insuffisante.

L'autre mesure importante que nous pouvons souligner concerne la transparence des informations financières. La loi obligera les banques à publier des données clés sur l'activité de leurs filiales situées à l'étranger. C'est une excellente mesure pour lutter contre les places offshore et l'évasion fiscale. Cela étant, nous le savons tous, l'avancée la plus décisive reste encore à accomplir : mettre fin au scandale du secret bancaire. Nous nous trouvons devant une fenêtre d'opportunité unique pour franchir ce pas décisif.

Face à l'urgence de la crise des finances publiques, les principales puissances économiques de la planète semblent en effet décidées à faire progresser ce dossier et à faire plier non seulement les sociétés et les particuliers qui exploitent l'opacité des flux financiers pour se dispenser de l'impôt, mais également les États, qui leur accordent leur soutien et qui, dans une logique qu'on est bien obligé de qualifier de « parasitaire », attirent sans contrepartie chez eux des richesses produites par leurs partenaires.

M. le ministre de l'économie et des finances, en lien étroit avec l'Allemagne, a annoncé, dès le début du mois d'avril, le souhait que l'Europe se dote d'une loi analogue à celle dont disposent les États-Unis pour instaurer la transparence des opérations financières de leurs ressortissants, ainsi que plusieurs orateurs l'ont rappelé.

Cette loi américaine, dite FATCA, votée en 2010, oblige en effet les institutions financières étrangères à déclarer les revenus versés aux contribuables américains, ce qui permet le recoupement des données déclarées par ces derniers. C'est donc une arme d'une extrême puissance.

Dès le mois de mai, l'initiative franco-allemande a été relayée par la Commission européenne, qui s'est adressée aux dirigeants des pays de l'Union pour leur demander de prendre des décisions en vue de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Enfin, voilà quelques jours seulement, le G8 s'est engagé pour mettre en place l'échange automatique d'informations fiscales. Toutes ces initiatives vont dans le bon sens. Les intentions doivent à présent se concrétiser au plus vite. Les paradis fiscaux, y compris ceux qui sont situés en Europe – je pense en particulier au Luxembourg, à l'Autriche et à la Suisse –, doivent comprendre que le temps du secret bancaire est désormais révolu. Ils ne le feront évidemment pas de gaieté de cœur, mais nous avons pour nous à la fois la légitimité et le pouvoir pour ramener les pays insuffisamment coopératifs à plus de raison.

Les États-Unis – faut-il le rappeler ? – ont fait plier les banques étrangères, notamment suisses : soit elles se conformaient aux règles américaines en matière d'échange d'informations, soit elles étaient exclues du marché américain. Ce qu'ont fait les États-Unis, la France, l'Allemagne et l'Europe peuvent également le faire, en décidant que l'échange automatique d'informations devienne un véritable critère de l'inscription d'un pays sur la liste noire des paradis fiscaux. Les pays ne respectant pas ce critère, fussent-ils logés au cœur même de l'Union européenne, seraient alors considérés comme non coopératifs et subiraient les restrictions que cela implique.

Au moment où nous demandons à nos compatriotes et à nos entreprises des efforts considérables pour rétablir les finances publiques, l'opinion ne comprendrait pas, et elle aurait raison, que nous n'affichions pas une extrême fermeté vis-à-vis des pays opportunistes exploitant à leur profit l'opacité financière.

Madame la ministre, si une initiative unilatérale de la France est nécessaire pour avancer, je crois que nous ne devons pas nous interdire de la prendre, car il ne faut pas sous-estimer l'effet d'entraînement qu'une telle décision pourrait avoir sur l'ensemble de nos partenaires. Je pense vraiment que le choix de l'audace est aujourd'hui le choix de la raison. D'ailleurs, le parcours même du présent projet de loi en témoigne. Lors de son examen, plusieurs initiatives du Parlement français ont été immédiatement reprises et intégrées dans le texte de la directive dite « CRD IV » de l'Union européenne. Mais la portée réelle des dispositions que nous allons adopter se

jouera aussi en grande partie dans la détermination des seuils réglementaires, notamment s'agissant de la filialisation des activités financières. Selon les choix que fera le Gouvernement, la réforme engagée pourra être au final soit très ambitieuse, ce que je pense, soit, au contraire, relativement timide. Il n'est certes pas absurde que le positionnement précis des curseurs se fasse par voie réglementaire, l'exercice du contrôle prudentiel supposant une souplesse aujourd'hui incompatible avec un cadre normatif trop rigide. Toutefois, le Parlement devra suivre avec attention les mesures d'application de cette loi. Pour ma part, je souhaiterais qu'un rapport d'étape sur son application ou qu'un débat en séance publique dans le cadre des activités de contrôle du Sénat nous permette d'établir un bilan d'étape un an après la publication du texte.

J'aimerais dire un mot sur les droits des usagers des banques. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a supprimé le plafonnement spécifique des frais d'incidents bancaires pour les publics les plus fragiles. La commission des finances du Sénat l'a rétabli, ce qui est une bonne chose. La question se réglera donc en commission mixte paritaire. À cet égard, je rappelle mon soutien et celui de la commission des affaires économiques en faveur d'un dispositif de plafonnement spécifique pour les plus fragiles. À l'instar de notre collègue Jean-Pierre Caffet, je crains qu'un plafonnement homogène applicable à tous les clients des banques n'entraîne à un effet pervers nuisible aux ménages les plus en difficulté : les banques agiront plutôt pour que le niveau du plafond, par opération et global, soit le plus élevé possible.

Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis 2008, la nécessité d'assainir le monde de la finance est devenue une évidence, tant il est vrai que celle-ci s'est globalement laissée aller à des dérapages spéculatifs outranciers, menaçant l'ensemble de l'économie mondiale. Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires fait le pari d'une plus grande transparence et d'une meilleure sécurité. Il impose une plus grande responsabilité collective. Ainsi les banques devront-elles revenir plus sérieusement à ce qui est le cœur de leur métier : être au service de l'économie réelle. Cependant, la naïveté ne doit pas avoir sa place dans les processus engagés. Nous avons l'habitude de constater combien est forte, trop souvent, la volonté de contournement de nouvelles règles déontologiques. Cette loi bancaire ambitieuse nous imposera donc, par réalisme, une vigilance de tous les instants.

Nous comptons sur M. le ministre des finances et sur vous-même, madame la ministre, pour être des gardiens sourcilleux de l'esprit de la loi, par les dispositions réglementaires qui vont l'accompagner. Soyez également assurée de notre volonté d'exercer une veille rigoureuse de l'esprit qui a prévalu à son élaboration.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires

#### Intervention de Jean-Pierre CAFFET, Vice-Président de la Commission des finances, Sénateur de Paris

[séance du mercredi 26 juin 2013 - 2e lecture]

**M**adame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous ne serez pas surpris si je me montre un peu plus enthousiaste que les deux orateurs précédents ! En effet, je suis profondément convaincu que le présent projet de loi restera dans l'histoire parce qu'il marque une véritable étape dans la lutte contre la finance, quelles que soient les modalités que les uns et les autres auraient sans doute préféré voir mises en œuvre.



À mon sens, ce projet de loi peut être décrit brièvement, et ce en quatre mots : séparation, résolution, moralisation et protection.

Séparation : nous avons en effet séparé les activités spéculatives des fonctions traditionnelles des banques commerciales. D'aucuns auraient souhaité une frontière beaucoup plus stricte, notamment une séparation totale des entités bancaires. Je crois que cela nous aurait engagés sur une fausse route.

À mon sens, ce texte cantonne véritablement les opérations spéculatives : nous faisons réellement en sorte que les banques soient désormais utiles à l'économie réelle, sans pour autant remettre en cause le modèle de la banque universelle. Même si ce point de vue n'est peut-être pas partagé par tous, j'estime que ce mode de fonctionnement a fait ses preuves, non seulement en France mais en Europe.

Pour ce qui est de la résolution, à ceux qui pensent que la séparation n'est pas allée assez loin, je rappellerai les dispositions contenues dans le titre II, avec les pouvoirs conférés à l'ACPR, non seulement en matière de contrôle des banques, mais également en matière de contrôle des nominations.

Rien d'équivalent à ce titre II, définissant les pouvoirs de l'ACPR et les modalités de résolution de crises bancaires et financières, y compris les faillites, n'a jamais existé dans la législation française ! Il s'agit d'une authentique innovation, qui m'apparaît particulièrement importante.

S'agissant de la moralisation des activités financières, il me semble que, avec le Gouvernement, nous avons réalisé des avancées considérables dans ce domaine, qu'il s'agisse des paradis fiscaux, des rémunérations et de toute une série d'autres sujets. Nous avons ainsi, en France, à l'Assemblée nationale et au Sénat, fait œuvre de pionniers par rapport aux discussions qui avaient lieu en Europe, et j'en tire une certaine fierté. Peut-être suis-je un peu trop optimiste, mais je pense que nous avons permis aux discussions européennes d'aller de l'avant et, probablement, de se dénouer dans le sens que nous souhaitons et de manière plus rapide que nous ne l'espérions.

Quant à la protection, elle concerne notamment le titre VI. C'était la volonté du Gouvernement, et Pierre Moscovici nous l'avait annoncé dès la présentation du texte : il ne concevait pas une loi sur la régulation et la séparation des activités bancaires qui ne prendrait pas en compte le consommateur et sa protection. Je crois que nous avons adopté de très nombreuses mesures dans ce domaine. Certains peuvent penser que nous ne sommes pas allés assez loin. Pourtant, le seul plafonnement des commissions – une mesure qui ne sera pas symbolique –, selon les modalités auxquelles nous tenons, c'est-à-dire à la fois un plafond général et un plafond particulier pour les personnes les plus défavorisées, constituera déjà une avancée extrêmement significative. Ces quatre termes résument donc le bilan que nous tirons de cette discussion.

Je voudrais remercier notre rapporteur de la qualité de son travail et de son écoute, les présidents qui ont assuré les présidences de séance, tant en première qu'en deuxième lecture, et, enfin, les ministres qui se sont succédés au banc du Gouvernement. Nous avons rarement eu la possibilité de mener ainsi un véritable travail de « co-élaboration » d'un texte de loi sur un sujet particulièrement difficile et important.

Je le dis franchement, la place des parlementaires a été respectée, et leurs suggestions souvent entendues – pas toutes, monsieur Foucaud, je vous le concède. Il reste que nous avons véritablement eu l'impression d'élaborer ce texte en commun avec l'exécutif, et cela fait toujours plaisir à des parlementaires.

---

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans le texte de la commission, modifié.

**Le projet de loi est adopté.**

# Projet de loi...

CMP

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable

**Intervention d'Odette HERVIAUX, Rapporteure pour la Commission mixte paritaire, Sénatrice du Morbihan**

[séance du jeudi 27 juin 2013 - CMP]

**M**adame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous nous retrouvons ce matin pour la dernière étape au Sénat du parcours du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne



dans le domaine du développement durable, dit « projet de loi DDADUE développement durable ». En effet, je dois vous rendre compte des conclusions de la commission mixte paritaire, la CMP, qui s'est tenue le 12 juin dernier, et qui a été couronnée de succès.

En fait, l'accord en CMP n'a pas été très difficile à obtenir, notamment parce qu'un important travail d'analyse en détail du présent texte, complexe et volumineux, ainsi que de réécriture de nombre de ses dispositions, avait été accompli en amont par l'Assemblée nationale, saisie du projet de loi DDADUE en premier, puis par le Sénat. Je vous le rappelle, la Haute Assemblée n'a eu que quelques jours pour examiner ce texte. Dans ces délais très contraints, nous avons pu malgré tout améliorer encore sensiblement ce dernier.

En commission, lors de l'examen de l'article 10 nous avons cherché, à sécuriser l'ordonnance relative à la refonte des polices administrative et judiciaire de l'environnement. Sur l'initiative de notre collègue Ronan Dantec, un article 10 bis a été ajouté pour corriger certaines imprécisions qui auraient pu avoir pour effet de réduire le champ de compétence des agents commissionnés et assermentés des réserves naturelles.

Toujours en commission, nous avons complètement réécrit l'article 20 relatif aux outre-mers, afin de corriger des erreurs de références, de procéder à des coordinations manquantes et d'étendre le dispositif de certification des navires en matière sociale à la Nouvelle-

Calédonie, à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

Nous avons également jugé opportun de supprimer l'article 27 A, qui remplaçait le terme « biocarburants » par le terme « agrocarburants » dans l'ensemble des textes de nature législative en droit national français. Je reviendrai ultérieurement sur ce point, qui a été le plus discuté au cours de la commission mixte paritaire.

En séance publique, le Sénat a encore adopté quatre articles nouveaux.

L'article 6 bis, adopté sur mon initiative, assure la coordination nécessaire entre l'article 6 du projet de loi relatif à la réglementation applicable aux produits biocides et la loi du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

L'article 10 bis A, adopté sur l'initiative de notre collègue Ronan Dantec, sanctionne pénalement, comme une infraction commise en bande organisée, le trafic d'animaux appartenant à des espèces protégées.

L'article 16 bis, adopté sur l'initiative du Gouvernement, vise à modifier à la marge une disposition introduite par la loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, votée quelque temps avant par le Parlement.

L'article 28 bis, adopté également sur l'initiative du Gouvernement, instaure un régime particulier d'accès au réseau de gaz naturel pour les industries gazo-intensives. Présenté assez tardivement, il a nécessité un certain recadrage ; la commission mixte paritaire a arrêté une rédaction nouvelle pour en préciser et en limiter la portée. S'agissant d'une disposition émanant du Gouvernement, nous nous sommes bien sûr assuré que cette nouvelle rédaction recueillait l'assentiment de ce dernier.

Au final, une petite moitié des articles du texte qui nous a été soumis se trouvaient encore en débat lorsque la commission mixte paritaire s'est réunie. Je rappelle que, dans sa version initiale, le projet de loi portant DDADUE dans le domaine du développement durable comportait trente et un articles. L'Assemblée nationale l'a complété par onze articles additionnels. Le Sénat lui a ajouté encore cinq articles et en a supprimé un. Au total, dix-huit articles avaient été adoptés conformes et n'étaient donc plus ouverts à la discussion lors de la commission mixte paritaire.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale, Philippe Plisson, et moi-même avons d'abord présenté une vingtaine d'amendements, que nous avons cosignés, tendant à procéder à des améliorations rédactionnelles ou à des coordinations nécessaires. Ceux-ci ont pu être adoptés par la CMP sans objections.

Le seul sujet vraiment discuté – je l'ai précédemment indiqué – a été celui de la terminologie « agrocarburants » ou « biocarburants ». Le rapporteur de l'Assemblée nationale voulait répondre à un vrai problème ; il a observé que l'appellation « biocarburants » peut induire chez les consommateurs une confusion avec les produits issus de l'agriculture biologique, ce que les biocarburants ne sont évidemment pas. Il préférait donc le terme « agrocarburants ». Néanmoins, une majorité des membres de la CMP a souhaité maintenir l'appellation en vigueur « biocarburants », au regard des deux considérations suivantes.

D'une part, la dénomination « biocarburants » est le terme reçu dans les directives européennes et consacré par l'usage courant. En changer au profit du mot « agrocarburants » aurait posé à la fois des difficultés juridiques de compatibilité de la législation nationale avec la législation communautaire et des difficultés pratiques de compréhension par les consommateurs.

D'autre part, alors que tous les agrocarburants sont des biocarburants, tous les biocarburants ne sont ou ne seront pas des agrocarburants : ce n'est pas le cas, notamment, des biocarburants issus de la biomasse forestière ou des algues. Je rappelle néanmoins à nos collègues qui ont visité une exposition lors du dernier salon du Bourget que la pratique avance, même si elle n'est pas encore entrée dans les habitudes. Les deux termes ne sont donc pas exactement substituables. Le texte émanant des travaux de la commission mixte paritaire ne propose donc plus de remplacer le terme « biocarburants » par l'appellation « agrocarburants ».

Afin d'assurer une coordination omise lors de la rédaction du dernier article du projet de loi portant DDADUE « développement durable », article relatif aux dispositions d'entrée en vigueur, le Gouvernement nous

présentera aujourd'hui un ultime amendement, visant à prévoir des dates différenciées d'application selon les articles. Cet amendement, qui est parfaitement logique, ne soulève aucune difficulté. C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à le voter.

Pour conclure, je crois que nous pouvons par avance nous féliciter du vote de ce texte important, qui consacre l'émergence du développement durable comme un champ majeur d'action des pouvoirs publics.

Il contribue surtout à réduire le retard pris par la France dans la transposition des directives européennes. La crédibilité de notre pays au sein de l'Union européenne et, partant, son influence réelle dépendent aussi de sa capacité à transposer en temps et en heure l'abondante législation communautaire, pour l'appliquer effectivement.

À cet égard, en tant que parlementaires nationaux, nous avons su nous montrer responsables en adoptant le projet de loi portant DDADUE « développement durable » de manière consensuelle, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. L'accord qui a pu être trouvé en commission mixte paritaire nous permet de parvenir à un vote définitif dans les délais relativement rapides rendus nécessaires par les dates butoir fixées pour la transposition de nombreuses directives.

Au moment où s'achève l'examen de ce texte, je tiens à remercier particulièrement les collaborateurs des commissions saisies du Sénat comme de l'Assemblée nationale qui ont fait un travail remarquable dans un temps restreint. Je vous félicite, madame la ministre, pour l'excellente collaboration que nous avons obtenue de vos services et collaborateurs, afin de faire aboutir le présent texte, en vue de la transcription de normes européennes en droit interne.

---

**Mme la présidente.** Conformément à l'article 42, alinéa 12, du règlement, je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifiée par l'amendement précédemment adopté par le Sénat.

**Le projet de loi est adopté.**

# Projet de loi...

## Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

### Intervention de Jean-Yves LECONTE, Rapporteur de la Commission des lois, Sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**M**onsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, un consensus s'est dégagé sur le besoin de réformer l'Assemblée des Français de l'étranger, une réforme qu'appelaient depuis longtemps de ses vœux l'AFE, qui avait elle-même fait des propositions en ce sens à de nombreuses reprises. D'une certaine manière, le texte que nous examinons aujourd'hui en nouvelle lecture est la concrétisation législative de toutes ces attentes.



Toutefois, je relève que chaque assemblée a dû travailler de manière indépendante, dans des conditions difficiles et à un rythme soutenu pour examiner ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat à la fin du mois de février et pour lequel la procédure accélérée a été engagée.

Nous avons dû constater que, même si un consensus s'était fait jour sur une réforme et qu'un accord global avait été trouvé sur la mise en place des conseils consulaires et sur l'élargissement du corps électoral des sénateurs des Français de l'étrangers, les désaccords entre les deux assemblées étaient nombreux, s'agissant en particulier du mode d'élection des élus à l'AFE et du contenu du rapport que le Gouvernement devra présenter chaque année devant cette assemblée ; dans quelques instants, j'énumérerai plus précisément les divergences qui sont apparues entre le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture.

Ces divergences, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à les surmonter ; toutefois, en nouvelle lecture, le texte que l'Assemblée nationale a adopté, dans un esprit de compromis avec le Sénat, a permis de rapprocher les positions.

Reste que les conditions dans lesquelles s'est déroulée la discussion de ce projet de loi m'obligent à faire observer que, sans recours à la procédure accélérée et dans une plus grande sérénité, nous aurions parfois pu travailler un peu mieux. En particulier, certaines rédactions auraient pu être améliorées ; ainsi, celle de l'article 1er bis, assurément perfectible : « Les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France concourent à l'exercice des droits civiques et à la participation à la vie démocratique de la Nation des Français établis hors de France. »

Je tiens à rendre hommage à Hugues Fourage, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, pour le sens du compromis dont il a fait preuve dans le contexte de la procédure accélérée. De fait, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a révisé certaines de ses positions qui divergeaient des nôtres ; de façon générale, elle s'est montrée très à l'écoute des préoccupations du Sénat.

Permettez-moi de vous exposer rapidement les rapprochements qui ont été opérés.

D'abord, le Sénat souhaitait, suivant le projet initial du Gouvernement, conserver le nom « Assemblée des Français de l'étranger » ; de son côté, l'Assemblée nationale proposait de le remplacer par « Haut Conseil des Français de l'étranger ». En nouvelle lecture, les députés sont revenus à l'appellation actuelle, ce qui permet de laisser aux élus à l'AFE le droit de parrainer des candidats à l'élection à la présidence de la République ; or nous savons quel rôle important ces élus ont joué jusqu'à présent pour assurer la pluralité de l'offre politique lors de l'élection présidentielle.

Pour ce qui est du rôle des associations, vous vous rappelez qu'en première lecture, sur l'initiative de Gaëtan Gorce, nous avons débattu de leur capacité à participer au financement des campagnes électorales. Le texte soumis à notre examen prévoit l'application du droit commun en matière électorale, tout en reconnaissant, dans l'article dont je viens de donner lecture, le rôle historique des associations.

Le nœud central de nos débats a été le mode d'élection, direct ou indirect, des élus à l'AFE. Vous vous souvenez qu'en première lecture, répondant à une demande, le Sénat avait prévu l'élection simultanée, au suffrage universel direct, des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE. Sans doute ce système était-il compliqué ; mais il me semble qu'il était robuste sur le plan constitutionnel.

L'Assemblée nationale ayant préféré rétablir le scrutin indirect initialement prévu par le Gouvernement, j'ai pris la responsabilité, en tant que rapporteur, de me ranger à cette position, dans un souci de compromis et pour préserver d'autres dispositions qui nous semblaient essentielles, comme le maintien du nom « Assemblée des Français de l'étranger » et l'augmentation du nombre de circonscriptions pour assurer une meilleure proximité. Je crois que c'est à ce compromis que nous devons d'avoir in fine trouvé un accord global avec l'Assemblée nationale, autour du présent texte que j'invite le Sénat à adopter.

À propos du rapport que le Gouvernement devra présenter chaque année à l'AFE, l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu un certain nombre de désaccords. Je me réjouis qu'en nouvelle lecture l'Assemblée nationale, à la suite du Sénat, ait mentionné dans la liste des principaux sujets qui devront être abordés dans ce rapport la fiscalité et le droit de la famille ; j'observe que la diffusion commerciale des produits fabriqués en France fera aussi partie du champ de ce rapport. À titre personnel, je regrette que la mention de la politique culturelle, que le Sénat avait introduite, ne figure plus dans cette énumération ; de toute façon, l'AFE pourra se saisir des questions qu'elle voudra.

Concernant les circonscriptions pour l'élection des conseillers à l'AFE, nous avons décidé d'en fixer le nombre à seize, l'Assemblée nationale à cinq ; un compromis a été trouvé à quinze.

À cet égard, je vous signale que le découpage doit tenir compte de nombreuses contraintes : les circonscriptions doivent avoir un sens géographique et satisfaire aux exigences de représentativité sur le plan démographique ; en outre, compte tenu de la nature indirecte du scrutin et du fait que les conseillers à l'AFE doivent être élus parmi les conseillers consulaires, il faut constituer des circonscriptions dans lesquelles il sera possible de former un nombre suffisant de listes pour que la pluralité des choix soit toujours assurée.

Compte tenu de ces contraintes très lourdes, nous sommes arrivés, après de multiples tentatives, à un compromis à quinze circonscriptions. Cette solution permettra d'assurer la représentativité et la proximité relatives des élus, tout en garantissant que plusieurs listes, d'op-

tions politiques différentes, seront proposées au choix des conseillers consulaires dans chaque circonscription.

Au sujet de la date, nous avons proposé de synchroniser l'élection des conseillers à l'AFE et les élections municipales, passé les élections de 2014 ; nous considérons, d'une part, que ces deux scrutins assuraient pour l'essentiel le renouvellement du corps électoral sénatorial et, d'autre part, qu'il s'agissait des deux élections marquées par la plus grande proximité. Nous voulions ainsi faire comprendre aux Français de l'étranger que, dans notre esprit, les conseillers consulaires avaient vocation à être des élus de proximité.

Seulement, compte tenu du vote électronique prévu pour l'élection des conseillers à l'AFE et du fait que les listes électorales d'une année sont disponibles au début du mois de mars, il est aujourd'hui techniquement difficile d'organiser ces élections en mars. C'est pourquoi nous nous sommes rendus à la proposition de l'Assemblée nationale de les tenir en mai. Pour ma part, je pense que cet accord ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux moyens de rendre un jour cette synchronisation possible, car elle donnerait une meilleure lisibilité à l'élection des conseillers à l'AFE.

À propos de la propagande électorale, nous avons eu un débat riche en première lecture. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli le principe d'une information de tous les électeurs sur l'ensemble des listes en présence ; cette information sera assurée par courrier ou par voie électronique, selon que, sur la liste électorale, le nom de l'électeur sera ou non accompagné d'une adresse électronique. Un accord a donc été trouvé sur ce sujet.

Il importe de signaler aussi que l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, a décidé de limiter à trois le nombre de mandats pouvant être exercés consécutivement. C'est la première fois qu'une telle règle est instaurée dans nos institutions, exception faite de la limite prévue pour le mandat de Président de la République depuis la révision constitutionnelle de 2008. Le groupe UMP a déposé un amendement qui nous permettra de débattre à nouveau de cette question.

Certains ont exprimé leur déception à l'égard d'une réforme qu'on aurait pu vouloir plus ambitieuse – il était question d'une collectivité d'outre-frontières, qui aurait permis aux Français de l'étranger de gérer les politiques publiques qui les concernent. Il est vrai que cette réforme apparaît un peu décevante. D'un autre côté, nous avons probablement tous les outils pour en faire une réforme qui fonctionne et qui marque un progrès !

Avant d'expliquer comment nous pouvons y parvenir, je tiens à saluer les membres actuels de l'Assemblée des

Français de l'étranger, dont je rappelle que l'action a été complètement bénévole jusqu'en 2006. Cette action a permis de défendre à la fois les politiques publiques orientées vers les Français de l'étranger et, dans toutes les circonscriptions, de nombreux dossiers individuels. Je pense que tous mes collègues sénateurs des Français de l'étranger ont beaucoup appris de leur expérience au sein de cette assemblée, et qu'ils s'en inspirent beaucoup au quotidien. C'est pourquoi je tiens à rendre hommage à cette assemblée et à ses membres !

J'en viens maintenant à la manière de mettre en œuvre cette réforme.

Le dispositif mis en place devra permettre une politique ambitieuse et aussi adéquate que possible pour les Français de l'étranger ; l'élection des conseillers consulaires au plus près de chaque communauté sera un atout non négligeable pour y parvenir.

L'existence de cette représentation de proximité est un enjeu pour l'ensemble des Français de l'étranger, mais également pour la France ; elle assurera le lien de chaque Français avec la communauté nationale et permettra à la France de tirer le meilleur parti, dans un contexte difficile, de toutes les expériences, de toutes les observations et de tous les témoignages dont les Français de l'étranger peuvent la faire profiter.

Je pense en particulier à tous ceux qui, depuis quelques années, quittent le pays à regret, parce que, ayant l'impression que les perspectives en France sont un peu fermées, ils pensent que leur avenir est ailleurs. J'espère que, grâce aux conseils consulaires et à l'AFE, ils pourront s'exprimer, participer à la vie démocratique et faire en sorte que l'expérience des Français de l'étranger renforce la France.

À ceux qui s'inquiètent d'une réforme sans doute un peu en décalage par rapport à leurs souhaits, je fais observer que, par rapport à la loi du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, la future loi de 2013 marquera de nombreux progrès sur le plan strictement législatif.

De nombreux aspects de la représentation des Français de l'étranger relevant jusqu'à présent du domaine réglementaire, la réussite ou l'échec de cette réforme dépendra de la qualité du travail de mise en œuvre réglementaire.

À l'avenir, non seulement l'AFE comptera plus de 130 élus issus du suffrage universel et les sénateurs représentant les Français de l'étranger seront élus par un collège élargi, mais le président de l'AFE sera élu par l'ensemble des membres de cette assemblée, ce qu'elle réclame de longue date.

Ces aspects centraux de la réforme constituent des progrès réels.

Dans la mise en œuvre de la réforme, il faudra se préoccuper de la composition, du fonctionnement et des compétences des conseils consulaires ; bref, de tout ce qui conditionne leur capacité, ainsi que celle de l'AFE, à avoir une influence réelle sur la vie quotidienne des Français de l'étranger, sur les politiques publiques qui les concernent et sur les services consulaires. Car de cette capacité d'action dépendra la participation aux élections !

Madame la ministre, je crois qu'un gros travail vous attend, ainsi que l'ensemble de l'administration du ministère des affaires étrangères, pour que les mesures réglementaires d'application marquent un réel progrès, à la fois pour les Français de l'étranger et pour le ministère des affaires étrangères. Ainsi, cette réforme sera un progrès global pour les Français de l'étranger et pour l'ensemble du pays.

Mes chers collègues, des déceptions se sont exprimées et beaucoup de travail reste à faire ; mais les progrès législatifs sont des acquis. Par ailleurs, le succès de cette réforme dépendra de notre capacité à l'expliquer et de la qualité du dispositif réglementaire qui la mettra en œuvre. Compte tenu du travail qui a été accompli avec l'Assemblée nationale et de l'esprit de compromis avec lequel le rapporteur Fourage a écouté les remarques du Sénat entre la première et la nouvelle lecture, je vous invite à voter le projet de loi dans la rédaction déjà adoptée par l'Assemblée nationale.

Alors que cette réforme est annoncée depuis un an, nous devrions enfin pouvoir passer à l'étape suivante, celle de la mise en œuvre, afin que les Français de l'étranger sachent le plus rapidement possible comment ils seront représentés. J'espère que nous nous quitterons ce soir forts d'une nouvelle loi face à de nouveaux enjeux : outre un dispositif réglementaire, il nous faudra aussi les moyens nécessaires pour que notre volonté puisse pleinement aboutir.

Pour que vive cette réforme, je vous invite, mes chers collègues, à voter ce texte de compromis qui nous vient de l'Assemblée nationale.

# Projet de loi...

## Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

### Intervention de Catherine TASCA, Vice-Présidente de la Commission des lois, Sénatrice des Yvelines

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**M**onsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui saisis en nouvelle lecture du projet de loi portant réforme de la représen-



tation des Français établis hors de France. Je tiens à le souligner, ce texte a nécessité un dialogue constructif entre la Haute Assemblée et l'Assemblée nationale. Si la commission mixte paritaire du 22 mai dernier ne s'est pas révélée conclusive, force est de constater le travail accompli depuis lors. Il en résulte un texte clair et cohérent, issu d'un compromis qui préserve le double objectif de proximité et de démocratisation des institutions visé par le texte initial du Gouvernement.

Les deux grandes avancées de la réforme n'ont jamais été mises en cause au cours des débats. La création de conseils consulaires élus au suffrage direct au plus près de nos concitoyens est le gage de la proximité, et l'élargissement du collège électoral des 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, désormais élus par 520 grands électeurs contre 155 actuellement, renforce la représentation démocratique.

Sur les trois principaux points de désaccord, un compromis a été trouvé. Cela témoigne de la volonté de chacun de faire adopter dans les meilleurs délais un texte conforme à l'intérêt général et allant dans le sens d'une meilleure représentation des Français de l'étranger. Je tiens à saluer ici l'action de notre rapporteur, M. Jean-Yves Leconte, et du rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Hugues Fourage, qui ont tous deux fourni un travail considérable pour rapprocher les points de vue.

La principale divergence portait sur le mode d'élection des conseillers amenés à siéger à l'Assemblée des Français de l'étranger.

En première lecture, le Sénat avait opté pour une élection au suffrage universel direct. Néanmoins, le mode de scrutin retenu, qui était matérialisé par un bulletin unique à la fois pour l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE, présentait de sérieux risques d'inconstitutionnalité au regard des principes d'intelligibilité du scrutin, de pluralisme et de liberté de candidature.

L'Assemblée nationale est donc revenue sur cette disposition en première lecture, rétablissant le mode de scrutin indirect que prévoyait le projet de loi initial. Aucune solution de remplacement n'a pu être trouvée au cours des discussions.

Le scrutin indirect est donc la meilleure solution qui a été trouvée pour faire aboutir cette réforme, tout en garantissant une représentation démocratique cohérente. Il faut en effet se détacher du système de représentation actuel. Les conseillers amenés à siéger à l'AFE seront d'abord des conseillers consulaires élus par leurs pairs pour les représenter au sein d'une instance consultative aux attributions renforcées, dont, je l'espère, elle saura se saisir. Comme vous l'avez rappelé, madame la ministre, il n'y a pas deux catégories d'élus.

Quant à l'Assemblée des Français de l'étranger, elle avait été renommée « Haut Conseil des Français de l'étranger » par l'Assemblée nationale en première lecture. Mais, au vu notamment de la rupture que représente ce nouveau système de représentation par rapport à l'actuel, les députés ont accepté de faire un pas vers le Sénat. La dimension symbolique qu'elle revêt, tant pour les élus que pour les associations représentatives des Français de l'étranger, justifiait le maintien de l'appellation actuelle.

Enfin, restait en suspens la question des circonscriptions d'élection des conseillers à l'AFE.

Le Sénat avait porté les 16 circonscriptions du projet initial du Gouvernement au nombre de 20, dans un souci de proximité démocratique, tandis que l'Assemblée nationale les a réduites au nombre de 5 circonscriptions continentales. Une solution médiane portant sur 15 circonscriptions a été trouvée, puis validée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le compromis s'imposait en raison de l'extrême diversité, au moins en nombre, des communautés françaises selon les circonscriptions.

Ce seront donc 444 conseillers, élus au suffrage universel direct au sein de 130 circonscriptions, qui éliront 90 de leurs pairs dans ces 15 circonscriptions, afin de les représenter et d'aller porter leur voix à Paris. Ces 444 conseillers consulaires éliront, avec les députés des Français de l'étranger et des délégués consulaires supplémentaires, les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France.

C'est donc le choix de la démocratisation de nos institutions et de la cohérence qui a été fait.

Il est aujourd'hui important d'adopter ce texte, qui permettra de revitaliser la représentation démocratique de nos concitoyens expatriés, au moment où – les élections législatives partielles qui viennent d'avoir lieu l'ont, hélas ! confirmé – la participation de ce corps électoral à la vie politique nationale est trop limitée.

Les nouveaux élus devront travailler à une meilleure mobilisation. Cette réforme est donc bienvenue, puisqu'elle met l'accent sur la proximité et sur la démocratie locale.

Enfin, ce texte est à l'honneur du travail parlementaire, qui aura su se dérouler en bonne intelligence tout au long de la procédure législative. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste votera conforme le texte adopté par l'Assemblée nationale.

# Projet de loi...

## Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

### Intervention de Richard YUNG, Sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**M**onsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur l'objet du projet de loi. Notre groupe, et une majorité de notre assemblée, le votera conforme pour des raisons que vous avez tous présentes à l'esprit. Je comprends qu'on ne les partage pas, le débat est libre.



Je le rappelle simplement, la réforme comprend trois piliers, les trois piliers de la sagesse en quelque sorte : premièrement, la démocratie locale, avec les conseils consulaires ; deuxièmement, une AFE réformée, même si certains ne l'apprécient pas ; troisièmement, un collège électoral sénatorial également réformé. Au moins, chers collègues, donnez-nous acte que deux de ces trois mesures étaient demandées par tous les acteurs concernés. On peut certes discuter sur l'AFE, mais reconnaissons au moins que nous sommes d'accord sur les conseils consulaires, sur la démocratie de base, sur la décentralisation, sur la nécessité d'avoir un collège électoral raisonnable, la base de 500 étant le minimum en France métropolitaine. En d'autres termes, sachons le reconnaître les uns et les autres, les deux tiers du projet de loi sont bons. Deux tiers, ce n'est déjà pas si mal... Ce rappel étant fait, tournons nos regards vers l'avenir. Plusieurs défis sont devant nous.

Anticipant de quelques jours, je peux dire que la balle est maintenant dans le camp du pouvoir réglementaire. Il reviendra en effet au Gouvernement de fixer les modalités d'application de la future loi : attributions et fonctionnement des conseils consulaires, indemnités forfaitaires, prérogatives... Il est dans la tradition française de donner au Gouvernement, par l'exercice du pouvoir réglementaire, la possibilité d'agir avec force sur l'application des lois.

Je me permets donc de vous suggérer, madame la ministre, avec une certaine insistance peut-être, que les élus soient associés – je ne demande pas qu'ils participent, nous ne sommes pas dans un régime de cogestion – et entendus sur la mise en œuvre de ces différents textes. Cette démarche serait largement appréciée et répondrait à un souci exprimé par Mmes Joëlle Garriaud-Maylam et Christiane Kammermann.

Il faudra ensuite faire vivre le nouveau système. Cela me rappelle Le Guépard, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa : le vieux monde se meurt, alors que les contours du jeune monde ne se dessinent pas de manière très nette. Nous sommes dans cette phase. Cela explique l'émergence d'un certain nombre de questions.

Un des points importants sera de permettre le plus grand succès possible des élections consulaires. À cette fin, il faudra trouver des candidatures partout dans le monde : 130 circonscriptions, cela représente probablement entre 500 ou 550 candidatures, multipliées par deux, trois ou quatre, selon le nombre de listes qui se présenteront. Dans les pays où la communauté française est peu importante, ce ne sera pas chose facile. Et puis, il faudra ensuite faire vivre la nouvelle AFE. Un dernier défi, et non des moindres, tient à la redéfinition du rôle des associations représentatives des Français à l'étranger. Nous avons évoqué cette question en première lecture, lors de la discussion de l'amendement de M. Gaëtan Gorce. Nous le sentons bien, nous ne pouvons pas aller contre le courant. La très grande majorité de nos collègues considèrent, sans arrière-pensées, que la loi française, qui réserve aux partis politiques le financement des campagnes électorales, est une bonne loi, une loi de démocratie et de transparence. Vouloir s'opposer à cette idée, c'est s'exposer à l'incompréhension.

Nous sommes donc obligés de plier, en dépit du fait que les deux grandes associations – l'Union des Français de l'étranger et Français du monde-ADFE – sont en quelque sorte les colonnes vertébrales autour desquelles se sont organisées nos vies associative et politique à l'étranger. Nous sommes donc en position délicate. Cela étant, la loi interdit le financement des campagnes électorales, et rien d'autre, ce qui laisse un champ assez large à ces associations. Il nous revient de faire vivre cet ensemble, mes chers collègues.

# Projet de loi...

## Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

### Intervention de Claudine LEPAGE, Sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous nous retrouvons donc une nouvelle fois pour discuter de la réforme de la représentation politique des Français établis hors de France. Cette réforme, que nous souhaitons tous depuis longtemps, aura, vous en conviendrez, connu une mise au monde bien difficile.



Le texte que nous examinons aujourd'hui est, il est vrai, différent de celui dont nous avons rêvé. Cependant, un dialogue souvent intense, parfois passionné, mais toujours constructif, entre l'Assemblée nationale et le Sénat nous a permis de parvenir à un accord sur la physionomie générale de la réforme ; il nous appartient maintenant de nous l'approprier. C'est à cette seule condition que les Français établis hors de France se l'approprieront eux aussi.

Ces Français dont l'éloignement géographique ne signe absolument pas un désintérêt pour la vie politique et sociale française, n'ont, je le répète, dans leur immense majorité, pas « coupé les ponts » avec leur patrie d'origine et sont légitimes à bénéficier de meilleures conditions d'expression de leur citoyenneté. Encore faut-il leur donner d'abord l'envie, puis les moyens de participer pleinement à la vie démocratique de leur « première nation ».

Cet objectif est loin d'être atteint, comme en témoignent les taux de participation enregistrés récemment à l'occasion des deux élections partielles dans les première et huitième circonscriptions.

Nous ne pouvons nous satisfaire de ces chiffres désolants, véritable affront à notre démocratie. Aussi, le vrai enjeu de cette réforme est-il bien là : favoriser le développement de la démocratie de proximité.

La création des conseillers consulaires, élus au suffrage universel direct dans le cadre des circonscriptions consulaires, va effectivement renforcer le maillage local et, en conséquence, rapprocher les élus des Français.

Cette mesure, ainsi que l'élargissement inhérent du collège électoral des sénateurs, n'a jamais fait l'objet d'une quelconque remise en question, tant sa nécessité paraît évidente.

Le véritable point d'achoppement concerne donc la modernisation de l'Assemblée des Français de l'étranger, et plus précisément ce nom qu'elle doit ou non conserver, l'élection de ses membres au suffrage universel direct, et enfin le nombre de ses membres et, partant, le nombre de circonscriptions.

Très brièvement, rappelons que l'ancêtre de l'AFE, le Conseil supérieur des Français de l'étranger, créé auprès du ministre des affaires étrangères en 1948, voyait ses membres désignés par l'ambassadeur sur proposition d'organismes ou d'associations françaises.

Il fallut attendre 1982 pour que François Mitterrand instaure l'élection des délégués au CSFE au suffrage universel direct. C'est donc la gauche qui donna toute sa légitimité démocratique à cette représentation et, en 2004, le CSFE est devenu l'Assemblée des Français de l'étranger.

Je me réjouis que notre majorité parlementaire soit parvenue à un accord avec l'Assemblée nationale, en étroite collaboration avec votre ministère, madame la ministre, pour conserver le nom d'« Assemblée des Français de l'étranger ». En effet, les mots sont essentiels et le Haut Conseil proposé par les députés marquait, au moins symboliquement, un net recul de la fonction et de la légitimité de cette assemblée d'élus.

Pour ce qui est du nombre de circonscriptions, le Sénat en voulait 20, l'Assemblée nationale, 5. Nous sommes parvenus à un accord sur 15, et je pense que nous devons nous en satisfaire.

Il reste que l'élection au suffrage universel direct des conseillers à l'AFE a bel et bien fait les frais du compromis dégage.

En ma qualité d'ancienne élue à l'AFE, je le regrette. Mais je suis parfaitement consciente que le principe de réalité doit l'emporter, d'autant plus que le rapprochement, dans le temps, des élections des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE peut, comme l'a relevé M. le rapporteur, augurer une campagne commune très positive pour fortifier, auprès de l'électeur, la légitimité des conseillers AFE.

L'électeur, justement, ce Français qui a fait le choix de vivre loin de la France, mais qui est légitime à poursuivre une vie citoyenne pleine et entière, doit être au centre de cette réforme, laquelle ne sera réussie que si son utilité est avérée.

Au-delà des dispositions législatives que nous allons voter, c'est aussi aux travers des décrets que vous prendrez, madame la ministre, afin de déterminer les compétences précises de chacune de ses instances, que cette valeur ajoutée pour des politiques toujours plus justes et pertinentes en faveur des Français établis hors de France - et, par suite, une participation électorale plus importante - finira par s'imposer.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

#### Explication de vote de Richard YUNG, Sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**L**e dernier argument avancé par M. Cointat m'a interpellé, je l'avoue. Il est vrai que les élus pourraient tenir une place plus importante dans le dispositif, mais je ne crois pas que, au quai d'Orsay, les esprits soient mûrs... Nous avons d'ailleurs quelques difficultés à dialoguer avec le quai d'Orsay ; pour ma part, j'ai toujours ressenti une grande distance et une certaine fraîcheur !



Toutefois, nous n'en sommes plus au temps des regrets ; il nous faut avancer. Je ne crois pas, monsieur Cointat, que le présent texte remette en cause ce qui a été fait. D'ailleurs, peu a été fait au cours des dix dernières années ! La dernière grande réforme remonte à 1982, avec l'instauration de l'élection de l'AFE au suffrage universel. C'était il y a un peu plus de trente ans...

Notre objectif n'est donc pas de remettre en cause de façon partisane ce qui aurait pu être fait dans le passé. Je considère que deux au moins des trois piliers du dispositif représentent des avancées très importantes. Le troisième donne lieu à des appréciations divergentes, mais il est difficile de soutenir que l'AFE ne devait pas être réformée... Le travail de terrain des élus constitue la véritable force de l'AFE. En revanche, tout le monde reconnaît que le travail parisien de cette instance n'avait guère de portée, ses vœux, ses souhaits, ses rapports étant gaillardement ignorés. Pour l'instant, nous n'avons pas trouvé la base juridique et constitutionnelle qui permettrait de donner des pouvoirs réels de gestion, en particulier sur le plan budgétaire, à l'AFE. J'y serais, pour ma part, très favorable ; il nous faudra reprendre ce dossier.

Certains ont regretté que les parlementaires représentant les Français de l'étranger ne fassent plus partie des différents dispositifs consulaires et de l'AFE.

En ce qui me concerne, je trouve cela normal : en France, les sénateurs et les députés ne font pas partie à qualité du conseil général, parce que c'est une assemblée d'élus. Pour une fois, nous avons appliqué aux élus des Français de l'étranger la règle qui vaut pour les élus des départements ; vous devriez vous en réjouir.

Enfin, certains ont affirmé que cette réforme était inspirée par des arrière-pensées politiciennes, l'objectif étant en fait de renforcer l'effectif des groupes formant la majorité actuelle.

Une chose est sûre, monsieur Cointat : personne n'a jamais gagné une élection en modifiant les règles !

Bien malin qui peut faire un pronostic sur l'application du dispositif !

Le groupe socialiste votera bien sûr ce texte.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

#### Explication de vote de Claudine LEPAGE, Sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

Ce texte n'est pas celui dont nous avons rêvé, celui qui aurait fait naître une assemblée délibérative dotée de réels pouvoirs. Toutefois, entre la vie rêvée et la vie réelle, il y a toujours un pas, qu'il faut savoir franchir. Nous nous sommes donc ralliés au



texte proposé par Mme la ministre, enrichi par les travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cela n'a pas toujours été facile, mais les débats nous ont permis de confronter nos points de vue et nos expériences. Les Français de l'étranger seront donc dotés, à l'avenir, d'élus de proximité ; nous espérons que cela permettra une augmentation de la participation aux élections.

Nous voterons ce texte, car il répond à la volonté du Gouvernement d'instaurer davantage de proximité et de transparence.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

#### Explication de vote de Catherine TASCA, Vice-Présidente de la Commission des lois, Sénatrice des Yvelines

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**C**e représentant pas les Français de l'étranger, je veux témoigner de l'intérêt que présente le sujet dont nous débattons ce soir. Je déplore qu'il ne mobilise pas plus l'attention de l'ensemble de nos collègues. De ce point de vue, le chemin à parcourir est encore long... Je n'en doute pas, vous-mêmes, chers collègues représentant les Français de l'étranger, ne souhaitez pas que ces questions soient traitées uniquement entre vous.



En tout état de cause, je me réjouis d'avoir pu participer à ces débats, qui m'ont appris beaucoup de choses sur la vie de nos compatriotes expatriés.

Les difficultés que nous avons parfois rencontrées pour nouer un dialogue avec l'Assemblée nationale s'expliquent d'ailleurs en partie par le fait que nos collègues députés n'ont pas encore intégré cette dimension de notre vie démocratique. Cela prendra un peu de temps, mais un jour viendra où l'Assemblée nationale, à l'instar du Sénat, s'emparera véritablement de ces problématiques.

Sur le fond, je voudrais faire entendre une note d'optimisme. Je remercie Mme la ministre d'avoir porté une réforme qui était attendue par tous et depuis fort longtemps. Toute réforme est nécessairement un pari sur l'avenir. Je tiens à le dire à nos collègues de l'opposition, qui expriment ce soir des regrets, voire de la colère. Ce texte, me semble-t-il, recèle indéniablement des éléments de nature à nous faire progresser sur la voie d'une démocratie vivante pour les Français résidant à l'étranger. Il comporte des progrès à mon sens incontestables.

Votre critique majeure porte sur le mode de scrutin.

Sur ce point, le temps apportera sa réponse. Il est important que le corps électoral soit profondément renouvelé ; ce sera le cas. Les conseillers consulaires devront s'impliquer pleinement dans l'exercice de leurs fonctions. Je ne doute pas qu'ils le feront, car l'existence d'un lien de proximité avec leurs électeurs les y incitera puissamment.

Enfin, l'Assemblée des Français de l'étranger sera mieux armée demain qu'elle ne l'était hier et qu'elle ne l'est encore aujourd'hui pour remplir pleinement son rôle. À cet égard, tout dépendra de la volonté de ses membres d'être de vrais relais des conseils consulaires et d'être inventifs dans leur dialogue avec le Gouvernement.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

#### Explication de vote de Thani MOHAMED SOILIH, Sénateur de Mayotte

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**P**ar curiosité, mais aussi par intérêt pour tous les sujets dont peut être saisie notre assemblée, j'ai tenu à assister à ce débat. Cela m'a notamment permis de mieux connaître nos collègues représentant les Français de l'étranger, qu'ils siègent sur les travées de droite ou sur celles de gauche. J'ai découvert des similitudes avec les débats sur des sujets concernant les outre-mers, par exemple des travées clairsemées...



Je me sens donc solidaire de vos préoccupations, mes chers collègues. Même si je ne suis pas spécialiste du sujet, je peux témoigner que de réelles avancées ont été obtenues : deux piliers sur trois, c'est appréciable.

Précisément, on peut avancer sur deux jambes ! Ces progrès devraient, me semble-t-il, tous nous déterminer à voter ce texte, en attendant des jours encore meilleurs.

# Projet de loi...

## Vote

### Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France

#### Explication de vote de Jean-Yves LECONTE, Rapporteur de la Commission des lois, Sénateur représentant les Français établis hors de France

[séance du jeudi 27 juin 2013 - Nouvelle lecture]

**P**ar curiosité, mais aussi par intérêt pour tous les sujets dont peut être saisie notre assemblée, j'ai tenu à assister à ce débat. Cela m'a notamment permis de mieux connaître nos collègues représentant les Français de l'étranger, qu'ils siègent sur les travées de droite ou sur celles de gauche. J'ai découvert des similitudes avec les débats sur des sujets concernant les outre-mers, par exemple des travées clairsemées...



Je souhaite remercier l'ensemble des sénateurs ayant participé à ce débat, en particulier ceux qui ne représentent pas les Français de l'étranger.

Je voudrais aussi remercier à distance mon homologue de l'Assemblée nationale, Hugues Fourage, pour les compromis que nous avons pu trouver, dans un esprit de dialogue.

Je remercie enfin Mme la ministre, les membres de son cabinet et de celui du ministère des affaires étrangères qui ont travaillé sur ce projet de loi.

Je retiendrai de nos débats l'instauration de l'élection au suffrage universel de 444 conseillers consulaires dans plus de 130 pays, l'élection du président de l'Assemblée des Français de l'étranger par les membres de celle-ci et l'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Je vous remercie, monsieur Cointat, d'avoir exprimé votre rêve, qui est aussi le mien, d'une collectivité d'outre-frontières... Nous continuerons à travailler pour que nos rêves deviennent progressivement réalité.

Nous le savons tous, les institutions ne sont qu'un outil pour changer la vie, la rendre meilleure.

Pour mener de bonnes politiques publiques en matière de services consulaires, de scolarisation des enfants des Français de l'étranger, d'action sociale, de sécurité ou encore d'accès à l'emploi, il faut pouvoir s'appuyer sur de bonnes institutions. Tel est, in fine, l'enjeu de nos débats.

Madame la ministre, nous avons devant nous une année particulièrement lourde : nous serons à vos côtés pour assurer la réussite de cette réforme. En particulier, il importe que l'élaboration du dispositif réglementaire fasse l'objet de la plus étroite concertation possible, dans un souci d'efficacité des politiques publiques intéressant les Français de l'étranger. Il convient de renforcer le lien entre ceux-ci et la France, en les faisant davantage participer aux débats nationaux et en leur exprimant mieux la solidarité nationale. Tel est l'enjeu fondamental.

Le texte qui va être soumis à notre vote constitue un progrès institutionnel, mais nous devons maintenant être attentifs à la rédaction des textes d'application.

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi. J'ai été saisi de deux demandes de scrutin public, émanant l'une du groupe UMP, l'autre du groupe socialiste. Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

**Voici le résultat du scrutin n° 288 :**

Nombre de votants	346
Nombre de suffrages exprimés	344
Pour l'adoption	176
Contre	168

**Le Sénat a définitivement adopté le projet de loi.**

# Questions cribles...

## Caisses d'allocations familiales

### Jacqueline ALQUIER, Sénatrice du Tarn

[séance du jeudi 27 juin 2013]

**M**adame la ministre, comme partout en France, la charge de travail de la CAF du Tarn a connu, ces dernières années, une forte progression des flux d'activité : le nombre d'allocataires a progressé de 51 %, au même rythme que sur



le plan national. Dans ce contexte de crise économique et sociale, le rôle du service public est évident. Pourtant, les effectifs des caisses continuent de diminuer. Ces dernières ne parviennent plus à faire face aux demandes des allocataires, dont le nombre augmente chaque mois. S'ajoutent à cela les nouvelles missions dont elles ont la charge : depuis 2009, elles gèrent le RSA et le RSA jeunes, en plus de leurs missions traditionnelles.

Je souhaite justement insister sur ce point. Les « indus non intentionnels » liés à la gestion du RSA pèsent sur les CAF. Aujourd'hui, le remboursement de sommes versées à tort concerne un allocataire sur deux, et fait suite à une erreur de l'utilisateur ou de l'organisme payeur. Il s'agit bien d'une erreur, et non d'une fraude !

À la suite de ces dysfonctionnements, la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes 2011 de la branche famille. Voilà où peuvent mener les dispositifs complexes ! Ils ne sont pas neutres financièrement et entraînent des coûts de gestion importants.

Ainsi, à moyens constants, les charges de gestion s'alourdissent considérablement.

Malgré les fermetures auxquelles certains accueils de CAF ont dû recourir pour traiter les dossiers en attente, les retards continuent de s'accumuler et deviennent chroniques.

Le recrutement de 1 257 postes autorisé par l'État dans le cadre de la dernière convention 2009-2012, pour faire face à la prise en charge du RSA, n'a pas eu lieu.

Pourquoi ?

Dans ce contexte, les négociations qui vont s'engager pour préparer la nouvelle convention d'objectifs et de gestion apparaissent donc de première importance pour assurer la continuité de ce service public en grande difficulté.

Des pistes sont évoquées pour améliorer cette situation : les nouvelles technologies, les simplifications annoncées, notamment concernant le RSA, qui devraient faire gagner du temps sur le travail administratif, ainsi que la mutualisation des moyens. En outre, les orientations de la politique familiale n'apporteront pas de surcharge supplémentaire pour les CAF, dans la mesure où c'est l'évolution du quotient familial qui a été retenue, et non la modulation des allocations familiales selon les revenus.

Cependant, il semble que la seule vraie solution serait de réinjecter des postes dans la branche famille. Cette orientation peut-elle être envisagée, madame la ministre, et dans quelle mesure ?

### Réponse de Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée.

La question des indus, centrale pour la branche famille, doit être appréhendée de manière globale et inclure les indus, les fraudes et la maîtrise des risques.

À ce titre, plusieurs objectifs sont poursuivis : d'abord, un objectif comptable, avec en point de mire la certification des comptes de la branche famille par la Cour des comptes ; ensuite, un objectif de paiement à bon droit, puisque les allocataires doivent percevoir la prestation qui leur est due.

Vous l'avez souligné, des difficultés subsistent, qu'il est hors de question de nier. Elles sont essentiellement liées à la complexité de certaines prestations ou, plus exactement, à la nécessité d'ajuster très régulièrement le montant de la prestation en fonction de l'évolution des revenus de l'allocataire, ce qui crée le phénomène des indus.

Cette prise en compte doit en outre répondre à une injonction paradoxale : payer vite et sans erreur, ce qui est compliqué.

Le RSA, et notamment le RSA activité, illustre cette complexité puisqu'il s'agit d'examiner une déclaration trimestrielle de revenus et, potentiellement, le changement de situation des allocataires qui en bénéficient. Cette obligation de gérer des données fournies par les allocataires et contrôlées sur la base des informations transmises par les services fiscaux est particulièrement lourde et peut engendrer ce problème des indus. Les CAF rencontrent les mêmes difficultés avec les allocations logement.

Le Gouvernement a confié à Christophe Sirugue une mission sur les pistes d'évolution et de simplification du RSA activité. Par ailleurs, une mission IGAS-IGF travaille sur les règles de récupération des indus. Il s'agit effectivement de rechercher des pistes de simplification afin de limiter le poids de ces indus.

### **Réplique de Mme Jacqueline Alquier**

Madame la ministre, vous semblez avoir pris la mesure du réel malaise ressenti à la fois par les personnels et par les usagers des caisses d'allocations familiales. Vous promettez des simplifications dans le traitement administratif et sur le plan fiscal, notamment. Tout cela semble de bon augure !

La question des effectifs et des conditions de rémunération des personnels n'a pas été abordée, mais je sais que vous ne l'oubliez pas. Nous vous faisons confiance pour trouver de nouvelles pistes de simplification, que vous avez d'ailleurs évoquées. Vous pouvez compter sur notre soutien.

# Questions cribles...

## Caisses d'allocations familiales

**Ronan KERDRAON, Sénateur des Côtes-d'Armor**

[séance du jeudi 27 juin 2013]

**M**adame la ministre, comme partout en France, la charge de travail de la CAF du Tarn a connu, ces dernières années, une forte progression des flux d'activité : le nombre d'allocataires a progressé de 51 %, au même rythme que sur le plan national. Dans ce contexte de crise économique et sociale, le rôle du service public est évident. Pourtant, les effectifs des caisses continuent de diminuer. Ces dernières ne parviennent plus à faire face aux demandes des allocataires, dont le nombre augmente chaque mois. S'ajoutent à cela les nouvelles missions dont elles ont la charge : depuis 2009, elles gèrent le RSA et le RSA jeunes, en plus de leurs missions traditionnelles.



Madame la ministre, mon intervention portera sur les préoccupations des gens de mer quant à l'avenir de la caisse maritime d'allocations familiales, ou CMAF.

Cette dernière, née de la fusion, voilà maintenant dix ans, des CAF commerce et pêche, accompagne les familles de marins en versant les prestations familiales ; elle joue également un rôle d'URSSAF. Cet organisme développe aussi une action adaptée aux spécificités du monde maritime et assure une homogénéité de traitement sur l'ensemble du littoral. Il coopère également avec l'Établissement national des invalides de la marine.

Le territoire breton, dont je suis élu, compte ainsi près de 22 000 bénéficiaires.

Je rappelle que le trépied de la protection sociale du monde maritime est composé de l'Établissement national des invalides de la marine – l'ENIM –, de la caisse maritime et du service social maritime. Or, à l'heure de la signature de la COG de la branche famille, l'État prévoit de répartir les allocataires dans les caisses d'allocations familiales de chaque département.

Une telle décision, si elle devait se concrétiser, fragiliserait le système de protection sociale du monde maritime, alors même que les orientations des organismes dédiés au monde maritime s'inscrivent pleinement dans une recherche d'efficacité au meilleur coût, par le développement des téléprocédures, la coopération entre les organismes de protection sociale pour faciliter l'accès aux droits, l'accompagnement des publics fragilisés ou encore la simplification des procédures administratives.

La disparition de la caisse maritime constituerait un signal négatif, au moment où la France veut à juste titre développer une politique maritime ambitieuse. Par ailleurs, elle n'engendrera aucune économie majeure : les frais de personnels, qui représentent 82 % du budget, resteront intégrés dans les budgets de la branche famille – la CMAF ne représente que 0,05 % des coûts de la branche famille.

En revanche, sa disparition ne manquera pas de provoquer un problème de lisibilité pour les familles de marins, avec un risque fort sur les problématiques d'accès aux droits. Elle remettrait aussi en cause, à terme, la spécificité de l'ENIM.

Aussi, madame la ministre, pourriez-vous nous préciser les dispositions que le Gouvernement entend prendre afin non seulement de rassurer les gens de mer, mais aussi de conforter la CMAF dans son rôle essentiel a dispositif social du monde maritime ?

**Réponse de Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée.**

Madame Procaccia, le projet de loi sur les droits des femmes apportera une réponse à la question de l'allocation de soutien familial, l'ASF, et le rapport de Christophe Sirugue répondra à votre autre question sur les jeunes. Donc, pas d'impatience !

En ce qui concerne la caisse maritime d'allocations familiales, il faut tenir compte des remarques de l'Inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, sur la fusion de la CMAF avec le régime général, auquel elle est déjà liée par convention.

La population couverte par la CMAF est en forte décroissance, tout comme le nombre de marins. Elle ne compte que 6 388 allocataires, lorsque la plus petite CAF métropolitaine couvre 17 000 allocataires.

Par ailleurs, compte tenu de sa petite taille, cette caisse affiche un ratio de frais de gestion sur prestations très élevé ; elle ne couvre pas l'ensemble des marins et dispose d'un ancrage territorial réduit puisqu'elle ne possède qu'une caisse à La Rochelle et quatre antennes locales.

Une réflexion est donc menée pour tenir compte à la fois de la particularité de la CMAF, ne pas heurter cette population dont la spécificité doit être totalement reconnue, et de la volonté d'harmonisation, de rapprochement pour que le système soit tout aussi efficace, sur la base d'une intégration des personnels de la CMAF, sur le fait que les prestations légales familiales versées par la CMAF sont identiques à celles qui sont versées par le régime général, et afin de pouvoir bénéficier d'un réseau d'accueil plus important. Mon collègue chargé des transports et moi-même réfléchissons à la meilleure adéquation possible entre le maintien d'une spécificité et la nécessité d'être plus efficace.

### Réplique de M. Ronan Kerdraon

J'ai bien entendu votre réponse, madame la ministre. Je veux simplement rappeler l'attachement de la profession à cette caisse, un attachement récemment réaffirmé par le Conseil supérieur des gens de mer.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours en matière de recherches d'optimisation de la structure. Elles concernent le renforcement du partenariat entre l'ENIM et la CMAF, la simplification des démarches administratives, le domaine du recouvrement. Il est aussi question de permettre aux allocataires de la CMAF de bénéficier de toutes les prestations familiales au sein de la caisse, étant rappelé, par exemple, que celle-ci ne verse pas pour l'instant l'aide personnalisée au logement, l'APL. Le travail mené avec le service social maritime sur l'accompagnement des familles est également poursuivi. Grâce au guichet unique, il sera possible d'optimiser l'accès aux droits tout en simplifiant les démarches administratives.

Je soulignerai, pour conclure, que la profession de marin est une profession à risque, que les familles sont relativement isolées et que les marins pêcheurs connaissent une importante fragilité de leur rémunération. Ils sont particulièrement attachés, même uniquement sur les littoraux, à leur caisse spécifique.

# COMMUNIQUÉ DE PRESSE

## LES SÉNATEURS SOCIALISTES SATISFAITS DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DANS LES TERMES DE LEURS MODIFICATIONS

**U**n mois jour pour jour après son adoption en première lecture, les Sénateurs socialistes sont fiers de l'adoption conforme et donc définitive de la loi de Refondation de l'école ce jour. Dialogue et concertation ont été les mots d'ordre de l'examen parlementaire de ce texte, dont le point d'équilibre trouvé par le Sénat avait été entériné par l'Assemblée nationale.

Avec ce texte fondamental, l'école retrouve les moyens budgétaires et pédagogiques nécessaires à son ambition de réussite pour tous, pour qu'elle redevienne le lieu privilégié de la connaissance, de l'intégration, de la véritable égalité et que vive à travers elle l'esprit de notre République.

Cette loi de refondation répond à la première grande priorité du Président de la République qui s'est engagé en faveur de la jeunesse dès les premières heures de son quinquennat en rendant hommage à Jules Ferry.

L'examen parlementaire achevé, l'essentiel reste à venir : faire vivre dans nos établissements, dans les classes pour tous les élèves, les orientations et les chantiers engagés, afin que dès septembre, la prochaine rentrée scolaire soit celle de la refondation.

Diffusion le 25 juin 2013

# COMMUNIQUÉ DE PRESSE

## LE SÉNAT VOTE PROXIMITÉ ET TRANSPARENCE POUR LES ÉLECTIONS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

**L**e groupe socialiste du Sénat se réjouit de l'adoption définitive, ce jour, par le vote du Sénat, du projet de loi réformant la représentation des Français à l'étranger. Cette réforme était attendue par les Français établis à l'étranger qui conservent un lien fort et intime avec leur pays.

Le texte aujourd'hui adopté est clair, cohérent et ambitieux. Il est le résultat réaliste d'un dialogue constructif entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le compromis trouvé entre les deux chambres préserve le double objectif de proximité et de démocratisation des institutions poursuivi par le texte initial du Gouvernement : la création de conseils consulaires élus au suffrage direct au plus près de nos concitoyens est le gage de la proximité d'une part ; l'élargissement du collège électoral des 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, désormais élus par 520 grands électeurs au lieu de 155 actuellement, renforcent la représentation démocratique d'autre part.

Quant à l'Assemblée des Français de l'étranger, elle voit ses pouvoirs renforcés et son rôle de conseil du Gouvernement affirmé.

« Cette réforme est bienvenue puisqu'elle met l'accent sur la proximité et sur la démocratie locale » a constaté Catherine Tasca, chef de file du groupe socialiste pour ce texte. Son adoption définitive témoigne de la volonté de la majorité de revitaliser notre démocratie, y compris pour les Français expatriés qui sont des citoyens à part entière.

Diffusion le 27 juin 2013

# **Bulletin du Groupe socialiste du Sénat**

avec la participation des collaborateurs du groupe

**Coordination : Marie d'OUINCE**

**Aïcha KRAI**

**Secrétaire de rédaction - réalisation et conception - publication**

**Contact : 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 24 26**

**[www.senateurs-socialistes.fr](http://www.senateurs-socialistes.fr)**

**Reprographie : Sénat**

---