

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

- Examen de la proposition de loi de M. Sylvain Waserman en faveur de l'engagement associatif (n° 848) (Mme Sophie Mette, rapporteure).....2
- Examen de la proposition de loi de M. Patrick Mignola visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne (n° 849) (M. Patrick Mignola, rapporteur) 23
- Présences en réunion 41

Mercredi

9 mai 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Bruno Studer,
Président**



COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mercredi 9 mai 2018

La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.

(Présidence de M. Bruno Studer, président de la Commission)

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation procède à l'examen de la proposition de loi de M. Sylvain Waserman en faveur de l'engagement associatif (n° 848) (Mme Sophie Mette, rapporteure).

M. le président Bruno Studer. Nous sommes réunis ce matin pour examiner deux propositions de loi du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM). Elles seront débattues jeudi prochain en séance publique, dans le cadre de la journée réservée à ce groupe.

Nous commençons par l'examen de la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif déposée par notre collègue Sylvain Waserman.

Mme Sophie Mette, rapporteure. La France compte entre treize et dix-huit millions de bénévoles, dont les deux tiers s'engagent dans les associations. À l'exception des politiques régaliennes, le tissu associatif porte très largement les politiques publiques et joue un rôle indispensable en matière de construction de la société.

Non moins de 1,3 million d'associations concourent à l'intérêt général sur l'ensemble des territoires. Elles créent du lien social, de la citoyenneté, offrent des services de proximité, en particulier aux plus fragiles. Par leur souplesse et leur agilité, elles détectent des signaux faibles, inventent des réponses pertinentes et innovantes aux besoins sociaux et sociétaux, au plus près de nos concitoyens. Dans un contexte de transitions multiples, leur action et leur engagement s'inscrit dans le temps long nécessaire au changement.

Elles sont pourtant elles-mêmes fragilisées au sein de leur organisation, qu'il s'agisse de leur modèle économique, de l'évolution des formes de bénévolat ou de la gouvernance. Au regard des enjeux de société auxquels elles répondent, il est de notre responsabilité collective de les soutenir, de les appuyer et de les accompagner dans leurs défis, par la mise en œuvre d'une politique publique adaptée.

C'est la raison pour laquelle notre groupe a souhaité utiliser l'opportunité de cette niche parlementaire pour apporter sa pierre à l'édifice et tenter modestement de répondre à certains des défis – ils sont nombreux ! – auxquels le monde associatif est confronté.

Cette proposition de loi s'attache ainsi plus particulièrement à la poursuite de deux objectifs, tous deux destinés à favoriser l'engagement associatif.

L'article 1^{er} vise à encourager la prise de responsabilité associative en tenant compte de la réalité du monde associatif et des fortes contraintes – notamment financières – qui pèsent sur les dirigeants associatifs, tandis que l'article 2 a pour objectif d'inciter la jeunesse à s'engager dans le monde associatif.

Le bénévolat est en effet le premier sujet de préoccupation pour les associations, bien davantage que, par exemple, la crainte de manquer de financements. Surtout, 40 % des responsables associatifs interrogés dans les enquêtes d'opinion se disent inquiets des difficultés de renouvellement des dirigeants.

Le rapport de 2014 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif avait d'ailleurs déjà relevé que le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif et serait même la première difficulté recensée par les associations. Ainsi, 53 % d'entre elles indiquent qu'elles ont du mal à renouveler leurs instances dirigeantes.

Il faut dire que la fonction de dirigeant bénévole, outre qu'elle exige une disponibilité importante, nécessite des compétences variées, qu'il s'agisse de droit, de fiscalité, de management ou de communication.

Or, en l'état actuel du droit, la responsabilité financière du dirigeant bénévole d'une association est susceptible d'être engagée avec de lourdes conséquences personnelles, même en cas de simple négligence. Les tribunaux disposent d'un pouvoir d'appréciation tant sur le principe même de la condamnation que sur son montant. Il relève donc du seul pouvoir du juge de tenir compte ou non du caractère bénévole pour appliquer moins rigoureusement la responsabilité aux dirigeants associatifs.

Le dirigeant bénévole d'une association engage ainsi sa responsabilité, s'il a commis une ou plusieurs fautes de gestion qui ont conduit à générer une insuffisance d'actifs. Il peut être amené à supporter personnellement tout ou partie des dettes, alors même que son patrimoine est bien distinct de celui de l'association. De plus, les jurisprudences sont contradictoires. Dans certains cas, les magistrats retiennent que l'absence d'objet lucratif comme le statut de bénévole des dirigeants ne suffisent pas à exonérer totalement ces derniers de leur responsabilité pour insuffisance d'actif, tandis que d'autres magistrats peuvent prendre en considération ces éléments pour atténuer la responsabilité du dirigeant condamné à supporter le passif de l'association.

Cette insécurité juridique concourt à une crise du renouvellement des cadres associatifs, les dirigeants ne disposant pas nécessairement des compétences techniques requises ou du personnel en mesure d'assurer la gestion financière de l'association, de plus en plus complexe.

Il y a, par ailleurs, une absence de parallélisme des formes entre le code de commerce dans son action en comblement du passif et le code civil qui, au titre de l'action en responsabilité contractuelle à l'encontre des responsables d'associations qui auraient mal appliqué le mandat qui leur est confié en commettant une faute de gestion, dispose en son article 1992 que la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire.

C'est pourquoi il est proposé d'atténuer la responsabilité financière du dirigeant associatif bénévole en cas de faute de gestion, en étendant l'« exception de négligence » prévue à l'article L. 651-2 du code de commerce aux dirigeants d'association. Il serait ainsi désormais fait référence à toute personne morale – ce qui inclut les associations – et non plus seulement aux sociétés.

Il est également proposé d'obliger les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner les moyens dont disposait le dirigeant pour se prémunir des risques financiers. Il s'agit d'atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'association au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs, dans les cas de liquidation judiciaire de l'association, en disposant que « *le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et de l'insuffisance des moyens dont il disposait pour prémunir l'association contre des risques financiers* », cette disposition s'appliquant à toutes les associations non assujetties à l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues au 1 bis de l'article 206 du code général des impôts, c'est-à-dire celles dont les « *activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas 61 634 euros.* »

Mais favoriser l'engagement associatif passe aussi par l'incitation de la jeunesse à s'engager et par l'éducation à l'engagement dans le parcours scolaire.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a introduit plusieurs dispositions afin de reconnaître et faciliter l'engagement des étudiants, mais c'est bien avant l'entrée dans la vie étudiante qu'il convient de sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif.

Il vous est ainsi proposé d'inscrire la sensibilisation à la vie associative, au même titre que le Service civique, dans le cadre de l'enseignement moral et civique des élèves de collège et lycée, afin de valoriser le bénévolat et les associations, et pour ce faire de compléter l'article L. 312-15 du code de l'éducation, de façon à ce que celui-ci dispose que l'enseignement moral et civique sensibilise également les élèves de collège et de lycée à la vie associative et au Service civique.

Un module théorique et un support méthodologique pourraient être mis en place pour aider les enseignants dans cette présentation de la vie associative. Il est essentiel que les jeunes soient sensibilisés au plus tôt. Il faut favoriser, chez les jeunes collégiens et lycéens, un éveil à une conscience citoyenne, et il nous faut stimuler chez eux l'envie de contribuer par leur action – et notamment par leur engagement au sein du monde associatif – aux valeurs de la République présentées par l'instruction civique que l'école leur a dispensée.

De plus, si le Service civique est le premier dispositif d'engagement volontaire pour les jeunes, et est associé aux idées de citoyenneté et de solidarité, il n'est pas le seul moyen de s'engager. Sensibiliser les jeunes à la vie associative serait une offre complémentaire au désir d'engagement citoyen qu'éprouvent les jeunes.

Je conclurai en disant qu'aujourd'hui le bénévolat permet d'exprimer sa citoyenneté en ayant le sentiment de contribuer à quelque chose qui dépasse très largement l'activité réalisée. Faire la promotion du bénévolat à l'école permettrait que celle-ci soit le premier pas vers l'engagement citoyen.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, il ne s'agit que d'une petite pierre apportée à un très vaste édifice et d'autres chantiers seront bien sûr à mener.

M. Bertrand Sorre. Au nom de La République en Marche, je tenais tout d'abord à remercier nos partenaires du MODEM pour cette proposition, et particulièrement ma collègue Sophie Mette, pour son travail de fond.

Cette proposition de loi nous permet aujourd'hui de nous exprimer, au-delà de nos appartenances politiques, sur un sujet qui nous rassemble : le monde associatif et, plus précisément, l'engagement associatif. Le texte présenté ici tend, dans un premier temps, à encourager la prise de responsabilité associative, en tenant compte de la réalité du monde associatif et de ses contraintes, souvent financières, qui pèsent sur les dirigeants bénévoles et, dans un second temps, à inciter les jeunes à s'engager.

Les associations ont un rôle essentiel dans notre société, comme vous l'avez rappelé. Elles sont des vecteurs de lien social et synonymes de cohésion territoriale et sociétale. Elles permettent à chaque citoyen de pouvoir s'épanouir ou de trouver sa place au sein de la société dans des domaines divers et variés, comme le sport, la culture ou l'éducation, mais aussi l'engagement caritatif ou humanitaire. Elles ont un vrai rôle de socialisation et permettent à des individus d'horizons différents de pouvoir se rencontrer autour d'un projet, d'une cause, ou simplement d'une passion commune. Parfois, elles pallient aussi aux manquements de l'État, en jouant un rôle de service public.

L'un des maillons essentiels du fonctionnement d'une association, hormis l'importance des bénévoles, c'est l'exercice de la fonction de dirigeant bénévole. Aujourd'hui, l'une des grandes difficultés à laquelle doit faire face la vie associative, c'est le renouvellement de ces dirigeants bénévoles. En effet, cette fonction, qui exige une disponibilité importante, demande aussi des compétences variées de gestion, de droit, de fiscalité ou encore de communication.

Et l'un des freins fréquemment pointés à ce renouvellement est lié à la responsabilité financière du dirigeant bénévole, qui, en cas de simple négligence, peut avoir de lourdes conséquences sur la vie personnelle de ce dernier. En l'état du droit et alors même que son patrimoine est distinct de celui de l'association, le dirigeant bénévole engage en effet sa responsabilité en cas de fautes de gestion. Il peut être amené à supporter seul et personnellement tout ou partie des dettes. Le juge seul a le pouvoir d'apprécier le caractère bénévole ou non de la responsabilité du dirigeant pour atténuer les sanctions prévues par la loi. On peut dès lors aisément comprendre les réticences de nos concitoyens à tenter l'expérience de dirigeant bénévole d'une association.

L'article 1^{er} de cette proposition de loi tend donc à atténuer l'incertitude juridique qui peut peser sur le dirigeant associatif bénévole en cas de fautes de gestion ou de négligence. On ne peut donc qu'encourager votre proposition.

L'article 2, quant à lui, a pour objectif de sensibiliser la jeunesse au monde associatif, afin de valoriser le bénévolat et les actions des associations auprès de nos collégiens et lycéens. Le Service civique n'est pas le seul moyen pour notre jeunesse de réaliser son désir d'engagement.

Alors que le tissu associatif est trop méconnu des adolescents, il est important que les enseignants du secondaire suscitent l'envie des plus jeunes à s'y intéresser, à l'heure où il ne compte pas moins de 13 millions de bénévoles. Une sensibilisation intervenue en milieu scolaire ou universitaire conduit généralement les jeunes à s'engager plus fortement et nos futurs dirigeants associatifs sont à rechercher parmi ces jeunes. Cette jeunesse constitue un vivier important de recrues de choix, qui font preuve de nombreuses motivations et souhaitent développer leurs compétences dans le cadre de la défense d'une cause, mais aussi leurs compétences relationnelles avec les autres au sein des associations. Ainsi, il est essentiel de

leur permettre d'accéder au monde associatif à travers leur éducation scolaire, dès le collège, puis au lycée et à l'université.

C'est pour cela que le groupe La République en Marche soutiendra cette proposition de loi.

M. Frédéric Reiss. Cette proposition de loi a été déposée en début de mandat par Sylvain Waserman et les députés du MODEM. Elle part évidemment d'un très bon sentiment, mais sa finalité ne semble pas si évidente au groupe Les Républicains.

En Alsace comme dans d'autres régions françaises, on connaît l'importance de la vie associative. Mais il faut noter qu'en Alsace-Moselle, les associations sont régies par une loi de 1908, et non par celle de 1901. Il y faut donc sept personnes pour créer une association ; l'enregistrement se fait au greffe du tribunal d'instance.

Comme ailleurs, le fonctionnement des associations repose évidemment sur le bénévolat, véritable richesse pour notre pays. Cette proposition de loi est un encouragement à s'engager dans la vie associative en orientant les projecteurs sur les responsabilités des dirigeants associatifs et sur la sensibilisation des jeunes à l'engagement associatif.

Elle est donc destinée à deux publics totalement différents.

D'une part, elle s'adresse aux dirigeants bénévoles, en revoyant les risques liés à leur responsabilité financière et notamment en excluant les simples cas de négligence, s'il y a faute de gestion. En cas de mise en cause pour insuffisance d'actifs lors d'une liquidation judiciaire, le statut de bénévole du dirigeant et son éventuel manque de moyens devront aussi être pris en compte par le tribunal.

D'autre part, la proposition vise les collégiens et les lycéens, en les sensibilisant à la vie associative à travers les programmes scolaires. Cette proposition de loi propose notamment d'intégrer un module sur la vie associative au sein de l'enseignement moral et civique.

On comprend que ce texte tend à envoyer un signal modeste aux associations qui cumulent les effets collatéraux de la politique menée depuis six mois par le Gouvernement. Je pense à la baisse des contrats aidés : les associations sont autant déstabilisées par le volume des contrats supprimés que par la brutalité de ces suppressions, qui ont été faites à l'automne sans concertation. Je pense aussi à la suppression de la réserve parlementaire, en compensation de laquelle la loi de finances de 2018 a affecté 25 millions au Fonds de développement de la vie associative (FDVA) placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Sa principale mission est initialement de favoriser la formation de bénévoles associatifs. Or le compte n'y est pas, car non seulement le FDVA ne récupère que 25 millions d'euros, là où la réserve parlementaire consacrait 45 millions d'euros aux associations mais, en outre, on ne connaît toujours pas les modalités d'attribution de ce fonds, le décret de révision du fonctionnement du FDVA étant attendu pour le mois de mai, soit dans les jours à venir.

Afin de relativiser la suppression des contrats aidés, la loi de finances pour 2018 a présenté deux dispositifs pérennes au soutien des associations. Premièrement, le maintien du crédit d'impôt sur les taxes et salaires (CITS) en 2018 et 2019, ce qui représente un gain de 500 millions d'euros. Il faut toutefois rappeler que le CITS n'a un impact financier que pour

les associations dont la masse salariale dépasse les 330 000 euros par an, c'est-à-dire celles qui ont une assise financière stable et n'ont pas recours aux contrats aidés. Deuxièmement, le remplacement du CITS après 2019 par une réduction pérenne des cotisations patronales. Ces diminutions devraient représenter 1,4 milliard d'euros, ces sommes bénéficiant par définition aux associations qui ont des salariés.

Pour conclure, cette proposition de loi du MODEM ne traite pas la question de l'avenir des associations de manière globale et n'évoque qu'à la marge les tracasseries administratives et fiscales qui sont un frein réel à la vie associative. Elle se contente d'agir sur les vocations pour favoriser l'engagement associatif. Il faut espérer un effet positif pour la pérennité de la vie associative.

Mme Nadia Essayan. Par cette proposition de loi, le groupe Mouvement Démocrate et apparentés entend investir le sujet associatif pour en faire une cause nationale tant il nous semble qu'il s'agit là d'un enjeu fondamental dans la construction d'une société plus solidaire, plus engagée et plus ouverte.

Le rapport qui nous est présenté le précise bien : le désir d'engagement, bénévole en particulier, n'a jamais été aussi fort ; il est donc de notre responsabilité de le favoriser. Il est un des vecteurs de la cohésion sociale et du lien nécessaire qui doit unir les citoyens, selon leurs centres d'intérêt, leurs désirs, leurs motivations.

Cela est encore plus vrai pour les jeunes qui cherchent, par des moyens politiques, idéologiques, religieux ou sociaux, à s'affirmer. Réjouissons-nous de voir la jeunesse de notre pays aussi investie et aussi engagée, donnons-leur les moyens et les outils pour s'orienter sur la bonne voie, celle qui correspond à leur envie.

Cette proposition de loi est donc une première pierre dans le chantier de l'associatif que le Gouvernement et le Parlement entendent porter dans les mois et les années qui viennent.

L'article 1^{er} de la proposition vise à encourager l'engagement associatif en facilitant la prise de responsabilité. Le risque encouru est souvent mis en avant dans la réticence des citoyens à prendre des responsabilités. Si le bénévolat est plébiscité, le pas supplémentaire qui consiste à assumer une charge au sein d'une association est difficile à franchir et les présidents d'association ont souvent du mal à trouver des successeurs. Les raisons sont multiples et cette proposition de loi entend atténuer les condamnations de dirigeants, en incitant les magistrats à tenir compte du statut de bénévole. Le rapport le montre clairement : il est nécessaire d'agir pour ôter le flou qui règne autour de ce sujet au regard des jurisprudences contradictoires qui créent une insécurité juridique.

Alors que la plupart des dirigeants d'associations, des plus petites en particulier, prennent sur leur temps personnel, en assumant des responsabilités lourdes sur le plan technique et administratif, il est essentiel que nous manifestations notre appui à ces initiatives en facilitant la prise de responsabilité et en envoyant un signal de confiance à destination de tous ces bénévoles.

L'autre volet sur lequel nous souhaitons agir est celui de la sensibilisation des jeunes publics à la vie associative, à sa richesse et sa diversité.

Nous le savons, l'engagement sous toutes ses formes, trouve son origine souvent dès le jeune âge et il importe donc que les jeunes, dans ce cas les lycéens et collégiens, puissent bénéficier, dans le cadre de leurs cours d'enseignement moral et civique, d'une attention portée au monde et à la vie associative. C'est le sens de l'article 2 de cette proposition de loi. Là encore, il s'agit d'un premier pas et nous verrions d'un bon œil la possibilité, à l'avenir, de renforcer ce lien que nous souhaitons créer par l'introduction éventuelle de stage dans des associations ou par l'extension de cette sensibilisation aux élèves du primaire. Si ces jeunes sont, pour une large partie d'entre eux, inscrits dans diverses associations, sportives, artistiques, de loisirs, il importe à notre sens qu'ils puissent saisir l'architecture et le fonctionnement de ces structures au plus proche de chez eux pour nourrir leur curiosité, leur intérêt et *in fine*, leur engagement.

De même, le Service national universel doit à notre sens servir de tremplin vers ce type d'investissement citoyen.

Les chantiers concernant le monde associatif sont nombreux et larges et doivent se poursuivre de manière constante et déterminée en ayant à cœur de faciliter le travail de ceux qui souhaitent donner de leur temps pour les autres. Notre Parlement et cette commission en particulier a avancé plusieurs propositions au travers de diverses communications, je pense notamment au travail mené par nos collègues Buffet et Raphan, qui sont autant d'éléments sur lesquels nous appuyer pour nourrir une grande ambition dans le domaine précieux de la vie associative.

Mme Béatrice Descamps. La proposition de loi que nous examinons ce matin vise à encourager l'engagement associatif. Le groupe UDI, Agir et Indépendants et moi-même avons déjà soutenu la proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance, telle qu'elle avait été examinée dans le cadre de la journée réservée au groupe MODEM en novembre dernier. Nous avons indiqué notre volonté de nous associer à toute initiative parlementaire allant dans le sens d'une meilleure reconnaissance et d'une plus grande protection des millions de bénévoles qui agissent au quotidien au service de l'intérêt général.

L'engagement associatif, comme notre groupe en est convaincu, est un des piliers de notre pacte démocratique et social. S'associer, c'est réunir en faisceaux les volontés individuelles pour défendre une conviction commune, pour reprendre la formule d'Alexis de Tocqueville. À l'heure où l'on s'interroge sur les moyens de recréer du lien dans nos quartiers populaires ou nos campagnes, avec la mise en place d'un Service national universel, les associations remplissent déjà cette fonction indispensable de création du commun.

Il est donc fondamental de favoriser cet engagement en sécurisant l'action des responsables associatifs, mais également en incitant davantage les jeunes à s'y investir. Nous saluons donc les orientations portées par cette proposition de loi et l'amélioration du cadre législatif en direction des dirigeants associatifs bénévoles. Il est notoire, aujourd'hui, que le renouvellement des dirigeants d'associations constitue l'une des plus grandes difficultés du monde associatif, alors que ceux-ci jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de ces structures. Comme l'indique Mme la rapporteure dans son rapport, en l'état actuel du droit, la responsabilité financière du dirigeant bénévole d'une association est susceptible d'être engagée avec de lourdes conséquences financières, même en cas de simple négligence. Le dispositif prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi permettra de diminuer la responsabilité financière du dirigeant associatif en cas de faute de gestion. Il permettra également une

meilleure prise en compte du statut de bénévoles, par les tribunaux, afin de protéger davantage les dirigeants associatifs. Nous ne pouvons qu'y souscrire.

Afin d'encourager plus encore l'engagement associatif, je proposerai lors de la discussion un amendement visant à instaurer un système de compensation d'horaires pour les salariés désireux de s'engager dans une action associative.

Nous partageons également la philosophie de l'article 2 de votre proposition de loi, qui vise à davantage sensibiliser les enfants et les jeunes à l'engagement associatif, dans le cadre de l'enseignement moral et civique. Il serait d'ailleurs opportun, et c'est le sens du d'un deuxième amendement que je soumettrai à la sagesse de la commission, de mettre en place, durant l'année scolaire, des temps d'immersion au sein d'associations.

Vous l'aurez compris : notre groupe aborde très favorablement l'examen de cette proposition de loi dont nous partageons la philosophie et l'esprit.

M. Régis Juanico. Le groupe Nouvelle Gauche considère comme bienvenue cette proposition de loi qui soutient l'engagement associatif. Elle fait suite à une discussion en séance publique sur une proposition de résolution du groupe MODEM sur le même sujet. Nous pouvons cependant regretter son caractère limité, comme l'a reconnu la rapporteure en évoquant une ambition modeste. La proposition ne traite en effet que de deux sujets, qui ne sont d'ailleurs pas les plus décisifs pour le monde associatif aujourd'hui, à savoir la responsabilité financière des dirigeants bénévoles des associations, qui est susceptible d'être engagée, et la sensibilisation à l'engagement associatif et à la vie associative dans le cadre de l'enseignement moral et civique du parcours scolaire.

Or après la tribune parue dans *Le Monde* du 4 mai, signée par de nombreux présidents de nombreuses associations de solidarité et de handicap, dont Louis Gallois, qui nous alertait sur un malaise profond et grandissant des associations, après les conclusions des travaux de nos collègues Buffet et Raphan sur les contrats aidés dans le secteur associatif, en particulier dans le domaine du sport et de la culture, qui montraient l'inadéquation des parcours emploi-compétences dans le monde associatif, notamment pour les petites associations, on aurait pu imaginer, à défaut de suites législatives, des pistes de correction de ces dispositifs.

Le bilan dressé en février des parcours emploi-compétences fait état de 932 signatures au niveau national, contre plus de 18 000 à la même période en 2017. Dans la Loire, département où je suis élu, 151 contrats ont été signés en avril, alors qu'il aurait été possible d'en passer 2 200, contingent prévu pour l'ensemble de l'année. C'est donc une formule qui ne marche pas sur le terrain et dont il faudrait rapidement corriger les effets néfastes.

Sur l'article 1^{er}, nous aurions aimé disposer d'une étude d'impact sur la nécessité de légiférer. Il aurait notamment été intéressant, pour la commission, de disposer du nombre de condamnations véritablement prononcées au titre de l'engagement de la responsabilité financière des dirigeants bénévoles d'association.

D'autre part, les petites associations sont expressément ciblées – vous le soulignez dans votre projet de rapport. N'y a-t-il pas une différence de traitement et, finalement, une discrimination selon la taille que l'on pourrait corriger ?

Par ailleurs, est-ce vraiment un frein pour le renouvellement des bénévoles dans les associations ? Il existe sans doute, mais il n'est pas majeur. Il serait préférable de conforter les dispositifs visant à inciter au bénévolat et à assurer sa reconnaissance, après avoir réalisé une évaluation. Je pense en particulier aux dispositions figurant dans la loi « égalité et citoyenneté », au congé d'engagement bénévole : où en est-on et comment pourrait-on améliorer ce dispositif ? Il y a aussi le compte d'engagement citoyen, qui permet notamment une formation des bénévoles dans le cadre du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), au sujet duquel nous avons déposé un amendement.

Il faudrait également aller plus loin en matière de simplification, là aussi grâce à un bilan de ce qui a été fait au cours des dernières années.

En ce qui concerne l'article 2, on sait que l'engagement associatif augmente davantage chez les jeunes – en ce qui les concerne, la hausse est de 30 % ces dernières années, contre 15 % dans la population générale. Il faut agir le plus tôt possible, dès l'école primaire, sans attendre le collège ou le lycée. Un parcours existe déjà : une circulaire prévoit la délivrance d'un livret citoyen à tous les jeunes au moment où ils passent le brevet, mais le ministre de l'éducation n'a pas donné suite à cette initiative. Il faudrait peut-être que nous l'interrogions sur ce point en séance.

Mme Elsa Faucillon. Le groupe Gauche démocrate et républicaine considère que tout ce qui permettra de sécuriser les parcours des dirigeants et des bénévoles du monde associatif va dans le bon sens, mais l'enjeu est tout à fait mineur, en réalité. Nous sommes tous en relation avec le monde associatif : ce que l'on constate surtout est un phénomène de découragement face à un problème plus global qui est lié aux contrats aidés. De nombreuses associations disent aujourd'hui remplacer des services publics de l'État, lesquels disparaissent de plus en plus. Les difficultés dont elles nous font part concernent notamment le mode de fonctionnement des subventions qui les fragilise : les subventions reposent sur des appels à projets au lieu de suivre une logique pluriannuelle. Voilà les enjeux majeurs pour le monde associatif.

S'agissant de l'article 2, qui vise à encourager la participation à la vie associative, je constate plutôt que les jeunes s'engagent en créant leur propre monde associatif. Il y a un renouvellement intéressant, avec de nouveaux codes, mais on retrouve les mêmes problèmes que dans le reste du mouvement associatif : il faudrait surtout le sécuriser, l'encourager, le valoriser et l'assurer de sa totale indépendance. Il y a en effet une aspiration en la matière : dans de nombreuses communes, des associations sont clairement discriminées dans l'attribution des subventions, ce qui conduit à un découragement très fort.

Ce texte, je l'ai dit, concerne un aspect qui est mineur, même s'il est effectivement évoqué par le monde associatif : je crois que nous serons tous d'accord pour reconnaître que la proposition de loi ne permettra pas de régler le défi essentiel que soulignent les responsables associatifs, les bénévoles, mais aussi plus généralement nos concitoyens qui vivent dans les quartiers populaires et le monde rural.

M. Michel Larive. L'article 1^{er} vise à faire en sorte que les dirigeants d'associations ne soient plus tenus systématiquement pour responsables en cas de liquidation pour insuffisance d'actif, même lorsqu'elle a été provoquée par leur négligence : cette indulgence, qui est actuellement prévue pour les dirigeants de société, serait élargie à toute personne morale, y compris les associations mais aussi les fondations, ce qui n'est pas nécessairement pertinent. L'article 1992 du code civil prévoit déjà une atténuation de la responsabilité quand

le ou la présidente d'une association est bénévole. La disposition qui nous est proposée pourrait soulager certains ou certaines responsables d'associations, mais la rédaction de l'article nous paraît un peu trop large.

L'article 2 vise à inclure dans l'enseignement d'éducation civique un module de présentation des associations, afin d'inciter la jeunesse à s'y investir. Le code de l'éducation prévoit déjà une présentation du Service civique et il semble pertinent que ce soit également le cas pour la vie associative.

Le groupe La France insoumise estime qu'il faudrait favoriser la valorisation de l'engagement associatif grâce à des contrats pluriannuels susceptibles de donner une visibilité plus grande aux actions menées, grâce à une meilleure reconnaissance des acquis de l'expérience, grâce à une augmentation de la décharge dont peuvent bénéficier les bénévoles et grâce à une réflexion sur l'ouverture de nouveaux droits sociaux, comme des points supplémentaires pour la retraite et une couverture médicale – nous demandons au Gouvernement un rapport sur ces aspects. Voilà les propositions que nous vous ferons par voie d'amendements.

Nous nous abstiendrons sur cette proposition de loi sauf si l'ensemble de nos amendements sont retenus, auquel cas nous voterons pour ce texte, qui va dans le bon sens.

M. Patrick Vignal. Je suis convaincu que le monde associatif est primordial pour notre démocratie car il permet de répondre à des besoins sociaux toujours plus nombreux en favorisant l'engagement de tous : le monde associatif prend des initiatives partout sur le territoire et il constitue un véritable levier en matière d'engagement citoyen.

L'État est perçu depuis longtemps comme produisant un nombre excessif de normes, qui se sédimentent au détriment des associations, notamment les plus petites. Il est fréquent qu'elles n'aient ni le temps ni le personnel nécessaire pour intégrer ces normes. Les procédures administratives sont souvent considérées comme très complexes, en particulier pour les petites structures. Plus grave encore, des associations ont attiré mon attention sur les risques bien réels qui pèsent sur des dirigeants associatifs traduits devant les tribunaux alors qu'ils sont de bonne foi. C'est pourquoi je soutiens cette proposition de loi qui a pour objectif de remédier à cette injustice à l'égard des dirigeants des associations, qu'ils soient bénévoles ou non.

En ce qui concerne les relations avec l'administration, j'estime qu'il convient de développer des points d'appui pour les associations. Une administration qui assume une relation partenariale avec les associations doit leur offrir un accompagnement adéquat, par l'intermédiaire des maisons des associations, des centres de ressources et d'autres dispositifs.

Quant à l'article 2, je tiens à rappeler qu'il n'existe pas de consensus parmi les chercheurs en sciences sociales sur la réalité de la crise de l'engagement bénévole. Il y a, en revanche, une tendance de fond à la professionnalisation au sein du monde associatif, qui se traduit par un effet de substitution entre le travail salarié et celui des bénévoles.

Je me demande si l'inclusion de la vie associative dans l'enseignement moral et civique qui est dispensé au sein des collèges et des lycées aura une portée autre que symbolique. Ne ferions-nous pas mieux de développer et de valoriser l'expérience associative, le Service civique, la réserve citoyenne, la valorisation des acquis de l'expérience (VAE), le

certificat de formation à la gestion associative et, pourquoi pas, des unités de valeur « citoyennes » pour les étudiants ?

Mme Valérie Bazin-Malgras. Selon la dernière étude « La France bénévole » de l'association Recherches et solidarités, il y a moins de femmes bénévoles que d'hommes : 23 % de femmes s'engagent dans le monde associatif, soit 4 points de moins que les hommes, ce qui n'est pas négligeable. Rien n'est prévu pour compenser cette inégalité dans la proposition de loi. Quelles propositions pourriez-vous faire ?

M. Gabriel Attal. Je voudrais vous interroger sur un autre sujet qui n'est pas traité dans cette proposition de loi : la reconnaissance de l'engagement associatif ou bénévole dans les parcours universitaires. Avec le processus de Bologne et le système « licence, master et doctorat » (LMD), on est entré dans une approche transversale par compétences à l'université, et un certain nombre d'établissements reconnaissent l'engagement bénévole et associatif dans les cursus. Est-ce une question que vous avez abordée dans le cadre de vos travaux préparatoires ? Je crois que les pratiques sont assez diverses selon les établissements. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce qui existe ? Estimez-vous que des évolutions pourraient avoir eu lieu dans un texte ultérieur ?

M. Maxime Minot. Je ne peux que partager le postulat selon lequel le tissu associatif est fondamental pour faire vivre notre pays, ainsi que l'analyse sur la nécessité de répondre à la double crise des vocations qui concerne les dirigeants associatifs et les jeunes. Permettez-moi, en revanche, d'exprimer un regret dont j'ai déjà eu l'occasion de faire part ici à plusieurs reprises : les intentions sont louables, mais vous occulterez l'aspect financier. Le tissu associatif local est en grande souffrance, notamment en raison de la fin de la réserve parlementaire et de la baisse des dotations de l'État. Si la loi « égalité et citoyenneté » a déjà étendu le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, qui permet d'accorder aux salariés une autorisation d'absence pour se former ou se perfectionner, avez-vous envisagé d'autres mesures qui viseraient à mieux valoriser et à mieux intégrer l'engagement associatif dans les parcours professionnels ? En dernier lieu, je voudrais souligner que le groupe Les Républicains soutiendra cette proposition de loi – mon collègue Frédéric Reiss n'a pas pu le dire tout à l'heure, car son temps de parole étant écoulé.

Mme Céline Muschotti. Cette proposition de loi prend en compte, on l'a dit avant moi, une évolution importante du secteur associatif, qui est sa professionnalisation. La bonne volonté ne suffit plus : les associations ont besoin d'équipements, qui sont toujours plus sophistiqués, et surtout des compétences de salariés et, au premier chef, de leurs dirigeants. Cette professionnalisation s'explique notamment par un important mouvement d'externalisation vers le secteur associatif de missions autrefois exercées dans un cadre public, principalement en matière d'action sociale. Si l'emploi salarié s'est vite développé dans les associations, le volume du travail bénévole continue aussi d'augmenter très rapidement, malgré les difficultés à recruter des bénévoles pour renouveler les structures dirigeantes – c'est le résultat, dans des proportions variables, d'un sentiment de découragement et de la crainte qu'inspirent, quel que soit le dévouement des personnes, les risques liés à la responsabilité pour faute de gestion. En atténuant cette responsabilité au moyen d'une extension de « l'exception de négligence », l'article 1^{er} tend à aligner le régime de responsabilité civile des associations non soumises à l'impôt sur celui des sociétés commerciales.

L'article 2 concerne la formation des bénévoles, que Gabriel Attal vient d'évoquer, sous l'angle de la sensibilisation en milieu scolaire. L'accompagnement du bénévolat est

nécessaire. On pourrait envisager d'ouvrir aux bénévoles, pour certaines qualifications et de manière locale, des dispositifs qui existent d'ores et déjà au plan territorial pour la formation des salariés. La réforme de la formation professionnelle et de son mode de financement pourrait nous donner l'occasion d'examiner des mesures destinées aux associations, et j'aimerais connaître votre avis sur cette question.

M. Dino Cinieri. Je voudrais d'abord saluer le travail de notre rapporteure et vous remercier de m'accueillir dans cette commission. Comme Régis Juanico, qui a fait une excellente intervention, je suis élu d'une circonscription particulièrement riche par sa vie associative, notamment en matière culturelle, sportive, culturelle, environnementale et dans le domaine du handicap. Ce sont des associations qui font l'attractivité de nos communes et qui créent une cohésion indispensable pour le bon vivre ensemble. Les bénévoles de tout âge représentent un beau message d'espoir dans notre société qui est de plus en plus individualiste. Donner de son temps, offrir ses compétences pour soutenir une cause, s'épanouir en rencontrant d'autres personnes, rompre l'isolement : tout cela est rendu possible grâce aux associations. À la suite de la baisse drastique des emplois aidés et de la suppression de la réserve parlementaire que la majorité a adoptées, il est urgent d'adresser aux associations des signes forts de soutien. Je voterai cette proposition de loi en séance si les associations peuvent bénéficier des excellents amendements déposés par les uns et par les autres. Essayons de ne pas oublier le travail considérable qu'elles réalisent. Il faut regarder ce que l'on peut faire sur le plan financier mais aussi en permettant aux bénévoles de bénéficier de trimestres de cotisations supplémentaires en matière de retraite.

M. Stéphane Testé. L'article 2 de la proposition de loi modifie le code de l'éducation pour inclure la sensibilisation à la vie associative dans l'enseignement moral et civique délivré dans les collèges et les lycées, au même titre que le Service civique. Je trouve que c'est une excellente mesure, mais je voudrais savoir, madame la rapporteure, si vous avez envisagé dans le cadre de vos auditions d'élargir cette mesure aux élèves de primaire, notamment de CM2 – j'ai déposé un amendement en ce sens. Par ailleurs, pourriez-vous nous en dire davantage sur les modalités de la sensibilisation qui aura lieu ?

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cette proposition de loi du groupe MODEM est axée sur deux points : protéger les dirigeants bénévoles et inciter les jeunes à s'engager dans le mouvement associatif. Même si le titre du texte semble ouvrir largement le champ, nous ne traitons pas tous les sujets.

M. Vignal a évoqué d'une part l'injustice dont seraient victimes les dirigeants d'association et, d'autre part, des problèmes dans les relations avec l'administration, qui devrait notamment soutenir les maisons des associations. Nous pourrions aborder ces questions à la faveur d'autres niches parlementaires, notre groupe ayant décidé de réaliser un travail en faveur des associations tout au long de cette législature. Nous le ferons avec certains d'entre vous si vous le souhaitez.

Il est probable qu'il y ait moins de femmes que d'hommes dans les associations. Néanmoins, nous n'allons pas instaurer des quotas de femmes en la matière, madame Bazin-Malgras. L'engagement féminin existe et il est important : les femmes n'ont pas à rougir. Le fait de sensibiliser le plus tôt possible, dans le milieu scolaire, devrait inciter les jeunes filles et les jeunes femmes à s'engager.

La reconnaissance de l'engagement associatif au sein des parcours universitaires est en effet un sujet important, monsieur Attal. Il y a des éléments qui sont en train de se mettre

en place. Là aussi, nous pourrions travailler dans le temps sur ce sujet qui est très important sur le plan de la valorisation, peut-être dans le cadre d'un texte plus global sur les associations.

M. Minot a évoqué une double crise des associations. Ce sont des questions majeures, en effet, mais elles n'entrent pas dans le champ de cette proposition de loi. Par ailleurs, si les associations ont été affectées par la disparition des emplois aidés, elles ont su rebondir. Nous en côtoyons tous : elles ont la force et le dynamisme nécessaires pour s'adapter. C'est difficile pour certaines d'entre elles, mais il existe des pistes de réflexion sur des manières différentes de travailler. Les associations ont avancé et franchi un certain nombre de caps. Sans prétendre que nous vivons dans le meilleur des mondes, je suis quand même assez optimiste.

Il est vrai que les associations se professionnalisent, madame Muschotti, et qu'il existe davantage de normes – on en demande de plus en plus à leurs membres. C'est une des raisons pour lesquelles nous voulons aider les dirigeants bénévoles à ne plus craindre des difficultés qui pourraient être liées à leur responsabilité financière. Par ailleurs, il existe déjà des formations, même si elles ne sont pas nécessairement utilisées, et ce sujet n'entre pas dans le cadre du présent texte. Comme vous l'avez souligné, la loi sur la formation professionnelle que nous examinerons bientôt permettra d'aborder un certain nombre de points.

La cohésion et les retraites sont des questions sur lesquelles nous avons commencé à travailler. M. Cinieri a raison : c'est une forme de valorisation des bénévoles. Néanmoins, ce n'est pas l'objet du texte, là non plus, et le coût serait très important. Nous devons réfléchir à la valorisation de l'engagement associatif. Je ne sais pas quelle forme serait la plus judicieuse, mais je ne suis pas certaine que le but premier soit d'obtenir des points supplémentaires pour la retraite lorsque l'on s'engage dans une association.

Je me suis interrogée sur la sensibilisation au sein de l'enseignement primaire, sujet sur lequel M. Testé a déposé un amendement. La proposition de loi concerne, dans un premier temps, les collèges et les lycées, mais il y a aussi une réflexion à mener sur le CM2 car il s'intègre dans une continuité avec la sixième.

M. le président Bruno Studer. Nous en venons à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Amoindrir la responsabilité financière du dirigeant associatif en cas de faute de gestion*

La commission examine l'amendement AC4 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Je vous propose de reformuler l'article 1^{er}. Je m'interroge en effet sur la nécessité d'englober toutes les personnes morales. Le code de commerce prévoit actuellement qu'une simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion d'une société n'engage pas sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif. Remplacer « société » par « personne morale » nous semble une formulation trop large. Afin que l'article 1^{er} soit davantage conforme au titre de la proposition de loi, qui est « en faveur de l'engagement associatif », nous proposons d'ajouter après « société » les mots : « ou de l'association loi 1901 ». Nous créerons ainsi des exceptions à la mise en œuvre de la responsabilité des présidents d'association.

Mme Sophie Mette, rapporteure. La rédaction retenue par la proposition de loi est opportune dans la mesure où elle permet de redonner de la cohérence juridique à l'article L. 651-2 du code de commerce : sa première phrase fait en effet référence aux personnes morales. Tel que l'article 1^{er} est rédigé, nous allons étendre aux dirigeants d'associations l'actuelle exclusion de responsabilité des dirigeants de sociétés en cas de simple négligence. Les dirigeants d'autres personnes morales, par exemple des fondations reconnues d'utilité publique, pourront également être concernés. L'objectif visé est cohérent avec celui qui a poussé à l'introduction d'une telle limitation de responsabilité pour les sociétés dans la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. J'émet donc un avis défavorable à l'amendement.

M. Bertrand Sorre. Le groupe La République en Marche y est également défavorable. Il est clair que l'article 1^{er} concerne les associations régies par la loi de 1901. On peut certes comprendre la démarche de notre collègue Larive, sur le principe, mais il n'y a pas lieu d'apporter cette modification.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification

Avant l'article 2

La commission est saisie de l'amendement AC1 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Je n'aime pas beaucoup demander des rapports au Gouvernement, mais c'est parfois la seule façon d'avancer. Je le fais aujourd'hui à propos d'un sujet sur lequel nous travaillons depuis de longues années, notamment avec le Haut conseil à la vie associative : comment augmenter les ressources financières disponibles, notamment en se tournant vers les comptes bancaires inactifs et en déshérence ? Il y a aujourd'hui 1,3 million d'associations, dont beaucoup ne formalisent pas complètement leur disparition. Les comptes bancaires ne sont donc pas toujours fermés, ce qui représente des montants extrêmement importants : ils ont été estimés à environ 100 millions d'euros. Depuis l'adoption de la loi Eckert en 2014, on peut récupérer les sommes se trouvant sur les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance vie quand ils concernent des personnes physiques, mais pas quand il s'agit des personnes morales. Notre amendement demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement qui nous permettra d'avoir des éléments sur les sommes en jeu et sur les moyens juridiques qui pourraient permettre de les récupérer pour les réaffecter au Fonds de développement de la vie associative (FDVA).

Mme Sophie Mette, rapporteure. Le titre général de la proposition de loi explique sans doute le dépôt d'amendements qui couvrent l'intégralité du champ de la vie associative sans avoir de rapport avec les deux articles du texte, auxquels mes travaux préparatoires se sont limités. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité, j'ai estimé qu'il était préférable de n'examiner que les amendements en relation avec le contenu de la proposition de loi et de donner un avis défavorable à tous ceux qui n'entreraient pas strictement dans ce champ. Même si je trouve votre amendement très pertinent sur le fond, je suis donc au regret d'émettre un avis défavorable.

M. Frédéric Reiss. Nous avons bien entendu vos propos, madame la rapporteure. Le groupe Les Républicains soutient néanmoins cet amendement, pertinent, et qui, au regard de l'objet d'un texte relatif au monde associatif, n'est pas un cavalier. Avec ce rapport, nous

pourrions avoir le début d'une solution et envisager l'abondement du FDVA. Cela me semble une bonne idée.

M. Bertrand Sorre. Le groupe La République en Marche s'associe également à cette proposition de notre collègue Juanico. Effectivement, cette mesure avait été proposée dans le cadre de la discussion de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; elle avait été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de forme. Je rejoins les orateurs qui m'ont précédé : nous avons là une piste à étudier dans le cadre d'un rapport, en vue d'un éventuel abondement des moyens financiers mis à la disposition des associations.

Notre groupe votera donc en faveur de cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 : Sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif

La commission examine l'amendement AC7 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Cet amendement vise à permettre aux lycéens de participer, durant l'année scolaire, en tant que bénévole, à une demi-journée en immersion au sein d'une association de leur choix. La proposition de loi que nous examinons vise, c'est très louable, à sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif. Pour la plupart, ils fréquentent déjà, de près ou de loin, des associations mais plutôt en « consommateurs ». Nous leur proposons une véritable expérience, d'une demi-journée au moins, qui, à mon sens, pourrait remplacer de nombreuses heures de cours.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Tout ce qui peut inciter les jeunes à s'engager dans le monde associatif va selon moi dans le bon sens. Néanmoins, le dernier alinéa de l'article L. 312-15 du code de l'éducation dispose déjà que « *dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les collégiens et les lycéens sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général* ». Cette disposition permet donc déjà l'immersion dans une association, elle va même plus loin que l'amendement proposé puisqu'elle ne prévoit pas de limitation de durée et qu'elle est ouverte à la fois aux collégiens et aux lycéens.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à cet amendement qui me semble faire double emploi.

M. Bertrand Sorre. Même si nous pouvons souscrire à la logique dont cette proposition procède, il se révélerait à mon avis très difficile, pour les associations, d'accueillir l'ensemble des lycéens dans le cadre d'une demi-journée ou d'une journée de sensibilisation. Et s'il n'est pas possible de satisfaire les souhaits formulés par les lycéens, un effet « repoussoir » n'est-il pas à craindre ? Notre groupe s'oppose donc à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC2 de M. Stéphane Testé.

M. Stéphane Testé. La sensibilisation à la vie associative prévue à l'article 2 de la présente proposition de loi ne vise que les élèves de collège et de lycée. Par cet amendement, il est proposé de sensibiliser également les élèves de cours moyen deuxième année (CM2) à la vie associative et de tenir ainsi compte du découpage de la scolarité en cycles. Cela permettrait d'enrichir la liaison entre le CM2 et la sixième.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Comme je vous l'ai dit, je suis favorable à tout ce qui peut inciter les jeunes à s'engager dans le monde associatif. En l'occurrence, sensibiliser les élèves de CM2 à la vie associative et enrichir ainsi le lien entre le CM2 et la sixième me paraît une bonne chose. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. Frédéric Reiss. Le groupe Les Républicains soutient cet amendement.

M. Bertrand Sorre. Cher collègue Testé, notre groupe envisage plutôt de telles possibilités à partir du collège et du lycée, car il est peut-être inutile de « surcharger » l'école élémentaire. Il convient aussi de tenir compte de la maturité des jeunes. Nous voterons donc contre cette proposition.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La commission examine l'amendement AC19 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je suis bien sûr favorable aux objectifs de cette proposition de loi, qui vise à la sécurisation juridique des dirigeants bénévoles et, dans le cadre de l'éducation nationale, à la sensibilisation à l'engagement associatif. N'oublions pas cependant le contexte maintes fois évoqué, entre diminution des moyens publics et retrait des contrats aidés, qui nuit forcément l'engagement associatif.

Cet amendement portant article additionnel vise à développer les associations et l'engagement associatif par une stimulation du financement privé, notamment du mécénat des petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (TPE).

Il reprend une recommandation formulée par le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) dans un rapport intermédiaire adopté le 21 mars 2013. Ses auteurs constatent que le dispositif fiscal actuellement en vigueur au titre du mécénat avantage les grandes entreprises, une réduction d'impôt égale à 60 % du montant des versements, effectués par les entreprises, pris dans la limite de 5 ‰ de leur chiffre d'affaires. Ce plafond de 0,5 ‰ du chiffre d'affaires constitue un frein pour les TPE et PME car il est rapidement atteint. Le HCVA recommande donc un plafond, à définir par décret d'application, à hauteur de 10 000 euros par exemple, pour l'ensemble des montants versés au titre du mécénat, au-delà duquel s'appliquerait le plafond actuel de 0,5 ‰.

Cette mesure fait notamment suite à un échange que nous avons eu, au sein de notre commission, le 18 avril dernier avec notre collègue Raphaël Gérard, co-rapporteur de la mission flash sur le soutien au patrimoine immobilier protégé. Grâce à cette disposition qui crée une sorte de franchise, toute entreprise pourra ainsi verser jusqu'à 10 000 euros en bénéficiant de la déduction fiscale autorisée par le code général des impôts (CGI). Voilà qui offrirait une alternative à l'heure d'une réduction des moyens publics qui nuit à l'engagement associatif.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cet amendement excédant largement le champ de cette proposition de loi, j'y suis défavorable, vous l'aviez compris en entendant ce que j'ai dit lorsque nous avons examiné l'amendement AC1.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe s'interroge sur la recevabilité de cet amendement au titre de l'article 40 de la Constitution. Cependant, la proposition faite mérite, à notre sens, d'être examinée en loi de finances.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AC18 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Mon amendement concerne la formation des bénévoles. Parmi les raisons qui découragent les vocations des dirigeants bénévoles, figure la question des compétences. Ceux-ci s'engagent avec leurs qualités et leurs compétences et les mettent au service de leurs associations. Toutefois, ils peuvent avoir des lacunes dans des domaines aussi variés que la comptabilité, le droit, le management, la maîtrise des outils informatiques, etc. Pour l'heure, il leur appartient de les combler sur le terrain, à force d'expérience, mais il serait formidable de leur donner la possibilité de suivre une formation. Certes, les fédérations sportives en proposent parfois, mais la plupart des associations sont démunies en la matière. Dans la mesure où elles participent à l'animation, au dynamisme, à l'attractivité et à l'offre de services des territoires, envisageons que les dirigeants d'associations puissent assister en tant qu'auditeurs libres aux sessions de formation organisées en ces matières pour former des agents de la fonction publique territoriale, dans la limite d'une session par année et par personne, afin d'éviter d'engorger les formations des collectivités locales.

Mme Sophie Mette, rapporteure. J'en suis désolée, mais j'émet un avis défavorable.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cette proposition, puisqu'un congé de dirigeant bénévole d'association est déjà prévu par le code du travail.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC22 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Par cet amendement, je propose de réaffirmer le principe de séparation des Églises et de l'État en clarifiant le statut des associations culturelles et en le plaçant sous le régime de la loi de 1905 de manière exclusive. En conséquence, l'amendement abroge la possibilité de création d'associations culturelles sous le régime des associations type « loi de 1901 », permise par l'article 4 de la loi de 1907.

L'article 16 originel de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté visait, à juste titre, à imposer à ces associations loi de 1901 dites « mixtes » les mêmes obligations de transparence comptable qu'aux associations exclusivement culturelles visées par la loi de 1905. Cependant, ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel dans une décision du 26 janvier 2017. Eu égard à l'opacité largement dénoncée des circuits de financement de certaines de ces associations, il nous semble essentiel de relancer la réflexion en faveur de la rédaction d'un nouvel article, soit dans le même esprit que celui de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, soit de manière plus radicale, comme je le propose par cet amendement, en supprimant purement et simplement cette possibilité ouverte depuis plus d'un siècle.

De manière générale, cet amendement a aussi pour but de rompre avec une forme d'hypocrisie largement connue et décriée par les défenseurs de la laïcité. En effet, alors que la loi de 1905 interdit le financement public des associations culturelles, certaines associations,

régies par la loi de 1901, peuvent recevoir des subventions publiques, notamment en tant que centre culturel, bien que leur aspect culturel soit clairement démontrable.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement, dont l'objet excède très largement celui de cette proposition de loi.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cet amendement : le ministère de l'intérieur a déjà pris bon nombre de mesures utiles pour que les associations régies par la loi de 1901 n'exercent pas un culte, même si elles peuvent avoir des activités socioculturelles proches des cultes.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC10 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Pour accompagner la dynamique du bénévolat dans notre pays, appuyé par l'augmentation du nombre de créations de structures associatives entre 2012 et 2017, il apparaît nécessaire de doter les dirigeants associatifs d'un dispositif statutaire. Ce statut vise à protéger et à apporter des garanties aux dirigeants associatifs bénévoles. C'est aussi le moyen d'assurer le renouvellement régulier des cadres associatifs.

Malgré leur implication et leurs responsabilités, les dirigeants associatifs bénévoles ne disposent pas des mêmes dispositifs juridiques que les élus locaux et les élus syndicaux ; ils souffrent notamment d'un manque de formation. Les 8 millions d'euros mis, en 2018, à la disposition d'associations locales et nationales pour soutenir la formation des bénévoles sont en effet insuffisants, d'autant que ne peuvent en bénéficier que les dossiers sélectionnés à la suite d'un appel à projets.

Cet amendement vise, comme les autres amendements que je défendrai, à répondre à ces enjeux. En l'occurrence, il s'agit de créer un statut spécifique pour les élus associatifs.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Même si votre réflexion est très intéressante, je suis défavorable à cet amendement.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Puis-je savoir pourquoi, madame la rapporteure ?

Mme Sophie Mette, rapporteure. Son objet n'entre tout simplement pas dans le champ de cette proposition de loi. Peut-être l'intitulé de celle-ci est-il trop général mais elle se concentre sur deux points.

M. Bertrand Sorre. Pour la même raison, le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AC11 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement complète le précédent, qui qualifie juridiquement le statut de l'élu associatif. Ainsi vise-t-il à accorder un crédit d'heures équivalent à une demi-journée par mois pour que l'élu associatif puisse s'absenter de son activité professionnelle afin de s'occuper de la structure associative pour laquelle un mandat lui a été confié. Cette absence ne sera pas rémunérée par l'employeur.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Avis défavorable.

M. Bertrand Sorre. Le congé de dirigeant d'association bénévole est déjà prévu par le code du travail, introduit par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Notre groupe est donc contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC12 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement complète les deux précédents. Ainsi vise-t-il à accorder aux élus associatifs un crédit de formation et fait-il obligation aux associations d'inscrire à leur budget de fonctionnement une somme représentant 2 % des dépenses de fonctionnement pour soutenir les engagements de formation de leurs élus.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Même si le sujet est très intéressant, je suis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AC13 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement vient compléter les trois précédents. Il prévoit pour les élus d'associations qui comptent plus de 50 membres actifs un droit à congé de formation professionnelle, auquel l'employeur ne pourra s'opposer que pour un motif impérieux.

M. Régis Juanico. Je veux réagir à l'ensemble de ces amendements défendus par Mme Bazin-Malgras. Des dispositifs existent déjà, mis en place par la récente loi relative à l'égalité et à la citoyenneté promulguée en 2017, mais peut-être pourrions-nous examiner ce qu'il en est de l'utilisation du congé d'engagement bénévole ou du compte d'engagement citoyen ? De nombreux bénévoles ignorent les possibilités qu'ils leur offrent, soit tout de même vingt heures de formation pour le compte d'engagement citoyen, si vous comptez plus de 200 heures d'engagement bénévole dans votre association et avez une attestation du président de celle-ci, et le congé d'engagement bénévole peut, si un accord d'entreprise le prévoit, être rémunéré ! Des décrets d'application ont été pris, mais les dispositifs sont très peu utilisés. Il appartient peut-être à notre commission de les améliorer.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis tout à fait d'accord, cher collègue : toutes ces mesures existent déjà, et il y a un réel manque de communication. Nous devons donc travailler ensemble pour y remédier.

M. le président Bruno Studer. Je propose, cher collègue Juanico, que nous envisagions, lors de la prochaine réunion du bureau de notre commission, selon quelles modalités notre commission pourrait contribuer au succès de ces dispositifs mis en place par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC14 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. La validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) a été instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Elle permet d'obtenir un titre, un diplôme ou un certificat de qualification professionnelle après évaluation par un jury des connaissances, aptitudes et compétences développées au cours de l'expérience. Cet amendement vise à prendre en compte la durée des mandats associatifs pour la validation des acquis professionnels.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cela n'entre pas dans le champ de cette proposition de loi. J'y suis donc défavorable.

Mme Valérie Bazin-Malgras. C'est vraiment dommage !

Mme Frédérique Meunier. Nous pouvons élargir le champ de la proposition de loi, tout de même !

M. le président Bruno Studer. Vous avez tout loisir de déposer une proposition de loi sur le sujet, chère collègue.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC15 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Les risques juridiques qui pèsent sur les dirigeants associatifs sont pour eux source d'une réelle crainte, d'une réelle appréhension. Afin d'assurer le renouvellement de ces dirigeants et donc la pérennité de nombreuses associations, il convient de leur apporter une protection fonctionnelle contre ces risques, à l'instar de celle dont bénéficient les élus locaux.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC16 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement vient compléter le dispositif proposé au précédent amendement en permettant aux associations de se constituer partie civile devant la juridiction pénale. L'amendement prévoit également l'obligation pour l'association de souscrire à une assurance des risques statutaires.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Défavorable.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cet amendement. Un certain nombre d'assurances, très souvent souscrites par les associations et même obligatoires, couvrent ces risques.

Mme Sophie Mette, rapporteure. En effet, je le sais pour avoir présidé une association, ces assurances sont obligatoires, on ne peut pas faire sans.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AC5 de Mme Sabine Rubin.

M. Michel Larive. Par cet amendement, nous demandons au Gouvernement un rapport relatif à la mise en œuvre d'un statut des bénévoles, qui distingue aussi clairement que

possible les conventions qui lient les bénévoles et les contrats de travail et qui analyse la pertinence de la mise en œuvre de nouveaux droits pour les bénévoles.

Le 20 décembre 2017, la chambre sociale de la Cour de cassation requalifiait une convention de bénévolat en contrat de travail, au motif que la personne concernée devait accomplir des tâches définies unilatéralement par l'association, se contentait de deux jours de repos par semaine, de six jours fériés et de cinq semaines de congés par an et ne pouvait s'absenter pendant les horaires de présence sans y avoir été préalablement et expressément autorisée.

Le statut des bénévoles pose régulièrement question, tant du point de vue de ce qui le sépare de l'emploi salarié qu'en ce qui concerne les droits dont jouissent les bénévoles. Une réflexion de grande ampleur doit pouvoir s'engager autour de la mise en œuvre d'un réel statut, protecteur des personnes qui s'engagent pour le bien commun et permettant aux associations un recours plus facile et moins risqué au bénévolat.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nous avons abordé la question lors des auditions menées, et, *a priori*, les associations ne sont pas favorables à un statut particulier pour les bénévoles. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Bertrand Sorre. De même que notre rapporteure, notre groupe n'est pas favorable à l'édiction d'un tel statut. N'oublions pas non plus le risque de requalification en contrat de travail. Il ne faudrait pas, en créant ce statut, créer une difficulté supplémentaire.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC6 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Par cet amendement, nous demandons que soit remis au Parlement, dans un délai d'un an, un rapport sur l'état de l'engagement associatif en France.

Nous souhaitons que des experts du monde associatif, des collectivités territoriales et de l'État se demandent s'il serait pertinent de permettre aux salariés de se consacrer, sur leur temps professionnel, à une activité bénévole de leur choix, grâce à un crédit-temps bénévole qui serait attribué à tout salarié. Le rapport envisagerait aussi la possibilité de permettre aux personnes bénévoles d'obtenir des points de retraite, ainsi qu'une couverture médicale convenable en lien avec leurs activités au sein de l'association.

Précisons que cette mesure a fait l'objet d'une recommandation dans un rapport remis au précédent gouvernement par notre assemblée le 15 avril 2015, intitulé *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique*. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a permis la mise en place d'un nouveau droit de « décharge » au profit de certains bénévoles. Nous considérons qu'il faut étendre à toutes et à tous le bénéfice de ces dispositions.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nous avons déjà abordé le sujet. Je ferai la même réponse que tout à l'heure en émettant un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC21 de Mme Nadia Essayan.

Mme Nadia Essayan. Mes propos feront écho à ceux tenus par M. Juanico sur la méconnaissance des dispositifs existants.

Par cet amendement, nous demandons que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur les dispositifs de valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de leurs engagements associatifs. Il s'agit d'appeler l'attention du Parlement et du Gouvernement sur l'enjeu essentiel que représente à nos yeux la valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de l'engagement associatif. En effet, ces compétences développées au sein d'une association touchent autant au savoir-faire qu'au savoir-être, aux techniques qu'à l'administratif et au social. Il me semble important que nous puissions à l'avenir mieux valoriser cette expérience.

Si les moyens de la faire reconnaître existent déjà, notamment avec la VAE, ces dispositifs restent largement sous-utilisés du fait de leur méconnaissance par le public concerné – nous l'avons dit, mais le rapport de la députée Sandrine Doucet l'avait également souligné. Les acteurs concernés, associations et pouvoirs publics, attendent le développement d'outils qui permettraient un meilleur accompagnement individuel ou collectif. Les bénéficiaires seraient certainement multiples d'abord du point de vue de la valorisation des parcours mais aussi et surtout en termes d'insertion. Un état des lieux des dispositifs existants nous semble nécessaire pour procéder ensuite à des ajustements et atteindre les objectifs visés.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis entièrement d'accord à titre personnel avec cet amendement, qui vise à permettre de proposer des mesures d'ajustement et à rendre plus efficaces les dispositifs de valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de leur engagement associatif. Vecteur de citoyenneté, l'engagement bénévole permet effectivement aussi l'acquisition de compétences, ne l'oublions pas.

Néanmoins, en tant que rapporteure et dans un souci d'équité, j'émettrai un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

Puis la commission examine la proposition de loi de M. Patrick Mignola visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne (n° 849) (M. Patrick Mignola, rapporteur).

M. le président Bruno Studer. Chers collègues, nous en venons à l'examen du second texte inscrit à notre ordre du jour.

La parole est à M. Patrick Mignola, rapporteur de la proposition de loi visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne.

M. Patrick Mignola, rapporteur. En 2016 en France, 2,4 des 3,5 milliards d'euros d'investissements publicitaires dans le numérique ont été absorbés par Google et Facebook, qui captent à eux seuls plus des deux tiers de la croissance du marché publicitaire en ligne. Si

l'on ajoute les autres moteurs de recherche, réseaux sociaux et plateformes d'échange, près de 90 % de la croissance de ce marché est accaparé par ces « infomédiaires ».

Or, même si l'on ne dispose guère de données chiffrées sur la part de ces revenus publicitaires liée à la diffusion de contenus d'information en ligne, on peut néanmoins en prendre la mesure quand on sait par exemple que l'information est le second motif de connexion à Facebook, d'après une étude publiée l'an dernier par l'Institut Reuters. Comme Twitter, ce réseau social prétend devenir l'un des premiers médias au monde... alors qu'ils n'emploient aucun journaliste.

Et c'est là tout le paradoxe : les Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft (GAFAM) et autres infomédiaires profitent aujourd'hui d'une manne de revenus créée par la circulation de contenus d'information dont ils n'assument pas la charge des coûts de production. Cette charge est assumée par des éditeurs et agences de presse qui non seulement paient des journalistes, mais réalisent en outre des investissements considérables dans la transition numérique et le travail d'éditorialisation.

Certes, un fonds Google-Association de la presse d'information politique et générale (AIPG) pour l'innovation numérique a été créé en 2013 pour financer les projets numériques des éditeurs de presse française. Mais ce fonds a expiré à la fin de l'année 2016.

Certes, il a été remplacé par un « fonds Google européen », mais la part des financements proposés par ce fonds aux éditeurs français est quatre fois inférieure aux financements annuels de l'ancien fonds français.

Certes, Google et Facebook ont conclu des accords de partage de revenus publicitaires qui sont plus avantageux pour les éditeurs de presse que pour d'autres partenaires. Mais l'optimisation de l'expérience utilisateur de Facebook ou de Google grâce aux contenus de qualité qui y sont diffusés génère des gains publicitaires bien supérieurs, liés à l'exploitation des données, par le biais de la publicité ciblée.

La captation de ces revenus, conjuguée à l'absence de rémunération versée au titre de la reprise massive de leurs contenus, met en péril la survie économique et financière de nombreux éditeurs et agences de presse. Comme cela a été expliqué lors de la douzaine d'auditions que j'ai menées, au Portugal, l'existence même de médias nationaux est menacée à horizon d'une dizaine d'années, compte tenu de la vitesse d'absorption de leur marché publicitaire par les GAFAM. Et ce pourrait bientôt être le cas des médias français : près de 30 % des agences de presse françaises ont disparu depuis 2011.

Il est donc urgent et vital pour nos démocraties de préserver le pluralisme des médias en rééquilibrant le partage de la valeur créée par la circulation de l'information en ligne.

Pour ce faire, il nous faut faire entrer les infomédiaires dans un cadre démocratique qui suppose non seulement qu'ils consentent à l'impôt – ils n'en paient pas, ou peu – et qu'ils respectent l'État de droit en assumant une responsabilité éditoriale, notamment en cas de diffusion de fausses informations – comme le prévoit le projet de loi sur lequel nous serons amenés à voter dans quelques semaines –, mais aussi qu'ils ne portent pas indirectement atteinte à la liberté de la presse en asséchant les revenus que les éditeurs et agences devraient pouvoir tirer de leurs investissements.

C'est précisément ce à quoi s'attachent actuellement les institutions européennes. Le 14 septembre 2016, la Commission européenne a amorcé un renouvellement de la conception du partage de la valeur générée par la circulation de l'information sur internet, dans le cadre de la révision de la directive de 2001 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information. L'article 11 de la proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique prévoit ainsi de reconnaître aux éditeurs de presse un droit voisin pour l'utilisation numérique de leurs publications de presse.

Tout comme des droits voisins ont été reconnus aux producteurs de phonogrammes ou de vidéogrammes ainsi qu'aux entreprises de communication audiovisuelle pour protéger et rentabiliser les investissements auxquels ils procèdent afin d'accompagner la création, un droit voisin serait octroyé aux éditeurs de presse afin de protéger et de rentabiliser leurs investissements – notamment numériques – pour produire une information fiable et de qualité. Il est d'ailleurs surprenant que l'on ait légiféré sur les phonogrammes, les vidéogrammes et même les droits sportifs à la télévision, avant de légiférer en faveur de la liberté de la presse...

Dans la mesure où ce droit voisin rémunérerait l'investissement réalisé pour diffuser la création, il n'empiéterait en aucune façon sur le droit d'auteur des journalistes qui, lui, rémunère la création et demeure inchangé. L'un et l'autre seraient complémentaires et non concurrents, comme le prévoient du reste très clairement les dispositions de la proposition de directive et la proposition de loi qui vous est soumise.

Malgré les initiatives européennes conduites depuis deux ans, de très nombreuses incertitudes planent sur le contenu de cette proposition de directive, sur son vote comme sur son calendrier. En termes de contenu, l'octroi aux éditeurs de presse d'un nouveau droit leur permettant d'autoriser ou non la reproduction et la mise à disposition du public de leurs contenus est loin d'emporter l'adhésion unanime de tous les États membres. Si cette « option A » est défendue notamment par la France, l'Allemagne, l'Espagne ou encore l'Italie, elle est en revanche rejetée par les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et certains pays d'Europe centrale, favorables à une « option B » consistant à ne reconnaître aux éditeurs de presse qu'une présomption de représentation des auteurs d'œuvres littéraires contenues dans leurs publications, qui leur permettrait seulement de poursuivre en justice en leur nom propre les personnes portant atteinte aux droits de ces auteurs.

Même dans l'hypothèse où l'option A consacrant un véritable droit voisin des éditeurs de presse serait privilégiée, les débats – vifs – s'enlisent autour des *snippets*, ces extraits de publications de presse : doivent-ils ou non être assimilés aux hyperliens, pour l'instant exclus du champ de la protection ? S'ils étaient exclus, le droit voisin des éditeurs de presse perdrait tout son sens... De même, les photographies et les contenus audios et vidéos doivent-ils être inclus dans les publications de presse dont l'utilisation numérique serait subordonnée à l'autorisation des éditeurs ? En outre, le droit voisin consacré par la proposition de directive doit-il être étendu aux agences de presse comme le propose à juste titre, le rapporteur allemand de la commission des affaires juridiques du Parlement européen, M. Axel Voss ? Enfin, ce droit voisin doit-il être élargi aux éditeurs de la presse spécialisée et scientifique, pour l'heure exclus ?

C'est dire si le changement d'approche du partage de la valeur engagé par la Commission européenne est encore loin d'être acquis. Les points de vue divergent tellement que la présidence estonienne du Conseil européen a échoué à faire émerger un accord avant la fin de l'année 2017. Depuis le 1^{er} janvier, la présidence bulgare œuvre à l'émergence d'un consensus en multipliant les concessions : au gré de ses amendements, la durée de la

protection ouverte aux éditeurs de presse est ainsi passée de vingt ans à un an ! Si le principe d'un droit voisin est reconnu, mais qu'on le vide de son contenu, tout en réduisant la durée de protection, le droit théorique ne deviendra pas réel. Il faut donc soutenir la proposition européenne dans son format initial, quitte à prendre des initiatives parlementaires nationales permettant de rétablir le projet de directive tel qu'il était porté par la Commission et l'eurodéputé Axel Voss.

Les discussions piétinent depuis deux ans... et tout le temps passé à procrastiner représente autant de pertes de recettes potentielles pour des éditeurs et agences de presse dont la situation économique et financière ne fait que s'aggraver.

Face à cela, deux stratégies sont concevables. La première consiste à considérer qu'il ne faudrait surtout rien entreprendre au niveau national qui puisse interférer avec les négociations en cours – même si elles sont inquiétantes – et avec les positions défendues par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. D'aucuns craignent en effet que l'adoption d'un texte qui octroierait un droit voisin aux éditeurs et agences de presse à l'échelle nationale ne fournisse un argument à ceux qui combattent la reconnaissance de ce droit à l'échelle européenne, au motif que l'existence d'une législation nationale rendrait inutile l'adoption d'une législation comparable au niveau européen.

La seconde stratégie, dont j'estime qu'elle est bien plus pertinente, consiste à soutenir que l'adoption de notre proposition de loi peut influencer positivement sur les négociations en cours et conforter les positions défendues par la France. Dans le cas où la législation européenne n'aboutirait pas d'ici à la fin de l'année, il serait possible d'examiner la proposition de loi en deuxième lecture, afin que la presse puisse négocier un droit voisin.

Nous aurions pu adopter une résolution européenne, mais elle aurait été redondante avec celle du 4 décembre 2016, le sujet faisant l'objet de débats et de rapports – notamment ceux de Mme Duby-Muller, ici présente – depuis longtemps.

Pour ceux qui se demanderaient pourquoi nous légiférerons au niveau national sur un sujet qui se trouve au cœur d'un rapport de force à l'échelle du continent européen, je tiens à rappeler les précédents échecs liés aux votes de lois en Allemagne en 2013 et en Espagne en 2014. Il est vrai que ces expériences ont été décevantes, non seulement parce qu'isolément, ces deux États étaient moins forts que l'Union européenne, mais aussi parce que Google avait délibérément fait le choix de se placer en dehors du champ d'application de la loi et menacé de déréférencer les éditeurs de presse. Cette stratégie de chantage a fonctionné car les dispositifs allemand et espagnol ne prévoyaient pas de gestion collective des droits voisins. La négociation individuelle de chaque éditeur de presse était dans ces conditions vouée à l'échec et le droit théorique ne pouvait devenir un droit réel.

Nous en tirons les conséquences, en inscrivant cette proposition de loi dans les pas du projet de directive, dans sa rédaction initiale, et en rendant possible la gestion collective de ce droit voisin – les éditeurs et agences de presse y sont désormais prêts. C'est l'objet de l'article 1^{er}. À défaut d'un organisme de gestion collective européen, le Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) est prêt à assumer cette gestion. Son directeur nous l'a confirmé.

L'article 2 de la proposition de loi insère ce nouveau droit voisin dans le cadre juridique plus global applicable aux différents droits voisins consacrés par le code de la propriété intellectuelle. Il étend ainsi les exceptions prévues pour les autres droits voisins à ce

nouveau droit voisin. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'amendement de nos collègues de La France insoumise.

Dans la même logique, l'article 3 de la proposition de loi fixe la durée des droits patrimoniaux à vingt ans. Il s'agit d'aligner la durée nationale sur celle initialement envisagée par la proposition de directive de la Commission européenne, et de marquer ainsi l'attachement du législateur français à ce que les négociations en cours au niveau européen ne s'éloignent pas trop de la proposition de directive initiale.

Enfin, l'article 4 étend aux droits voisins des éditeurs et agences de presse les sanctions déjà prévues par le code de la propriété intellectuelle en cas de violation des droits voisins.

Ces dispositions constituent un édifice solide, reconnaissant un nouveau droit voisin et permettant son application réelle, le cas échéant nationale, d'ici à la fin de l'année. Notre proposition de loi porte surtout la parole de la France. L'Europe en sera d'autant plus forte.

Ces dispositions sont capitales pour la survie économique d'acteurs qui se trouvent confrontés à des réalités qui, elles, ne temporisent pas. Nous devons manifester la capacité des autorités politiques nationales à légiférer sur leur propre sol. Il en va de la crédibilité de notre institution, face à des infomédiaires qui pourraient être tentés de penser que tout leur est permis si les élus reculent. Nous avons eu l'occasion de les rencontrer et de constater en quelle estime ils tenaient notre pouvoir...

Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois que la France serait pionnière au sein de l'Union sur les questions liées à la presse. En 2014, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité le texte appliquant un taux de TVA super-réduit de 2,1 % à la presse en ligne, trois ans avant la Commission européenne.

Dans quelques jours, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation débattrait d'une proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations, dont les implications sont indubitablement d'ordre européen... ce qui n'empêche pas le législateur français de légiférer isolément.

Les auditions que j'ai menées ont montré que la présente proposition de loi faisait l'objet d'un soutien quasi unanime de la part des organisations d'éditeurs et agences de presse.

Je forme donc le vœu que la représentation nationale l'adopte, gardant à l'esprit les mots prononcés le 17 avril par le Président de la République, M. Emmanuel Macron, devant le Parlement européen où il a pris la peine d'« *insister sur l'un de [ses] travaux en cours, essentiel à [s]es yeux, celui du droit d'auteur, de la protection des créateurs, et de la création artistique* ».

Mme Fannette Charvier. J'interviens au nom du groupe La République en Marche. Je ne vais pas évoquer à mon tour la nécessité pour les éditeurs et les agences de presse de se voir reconnaître un droit voisin car vous avez déjà parfaitement rappelé l'état des débats.

Je souhaitais revenir sur plusieurs points abordés lors de votre intervention ou mentionnés dans votre projet de rapport, que j'ai lu avec beaucoup d'attention. J'ai participé à vos côtés à l'ensemble des auditions et tous les interlocuteurs n'étaient pas nécessairement unanimes sur l'opportunité même de ce droit voisin.

Nous devons avoir conscience que cette question ne pourra se régler qu'à l'échelle européenne – c'est la position de notre groupe. Comme vous l'avez rappelé, la Commission européenne a publié en septembre 2016 une proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique. Après plusieurs mois de tergiversations au Conseil de l'Union européenne et dans les commissions du Parlement européen, les discussions sont en voie d'aboutir. S'il a donné lieu à des débats approfondis pendant plusieurs mois, le principe du droit voisin au profit des éditeurs de presse est désormais acquis.

Même si le Comité des représentants permanents (COREPER) n'a pas débouché sur un accord le 28 avril dernier, à cause de divergences sur plusieurs points techniques, notamment l'exclusion des courts extraits – les *snippets* – du champ du droit voisin et la durée de ce droit, on s'achemine apparemment vers une sortie du blocage lors de la prochaine réunion prévue fin mai. Au Parlement européen, le vote sur le rapport de la commission des affaires juridiques interviendra les 20 et 21 juin prochains, ce qui permettra d'engager les trilogues. Il est donc désormais clair que l'adoption de la directive interviendra d'ici à la fin de l'année.

Dans ce contexte, l'adoption d'un texte purement national à ce stade des discussions risque d'être extrêmement mal comprise par nos partenaires, par la présidence bulgare du Conseil européen et par la Commission européenne. Elle pourrait même s'avérer contre-productive, en renforçant le camp des pays hostiles à la création de ce droit – ils font valoir qu'aucune initiative européenne n'est nécessaire, chaque État membre étant libre d'intervenir dans un cadre strictement national.

Lors de l'initiative française sur la TVA, le contexte européen n'était pas du tout le même. Par ailleurs, par le passé, certains pays membres ont déjà tenté de prendre des initiatives pour créer un droit voisin national au profit des éditeurs de presse. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Espagne, dont les éditeurs de presse ont tous subi des mesures de représailles, notamment de la part de Google. Les résultats produits par ces initiatives nationales n'ont eu jusqu'à présent que des effets très limités, voire contre-productifs. Ces exemples justifient une intervention européenne, afin de créer un cadre juridique commun à l'ensemble des pays de l'Union, permettant aux éditeurs de presse de négocier dans une position plus équilibrée avec les prestataires de services concernés.

Je vous rejoins sur l'urgence à agir pour conforter la pluralité de notre presse et rétablir les conditions d'un équilibre entre la protection des investissements réalisés par les éditeurs d'une part, et le besoin de diffusion de l'information sur internet, d'autre part. Mais, même si nous adoptions cette proposition de loi, la création d'un droit voisin ne pourrait pas intervenir avant la fin de l'année. En effet, après la navette parlementaire française, le texte devra faire l'objet d'une notification à la Commission européenne, du fait de son caractère opposable à des services de la société de l'information, ce qui repoussera de trois mois son adoption définitive.

On peut donc s'interroger sur l'opportunité de voter cette proposition de loi dont la mise en œuvre n'interviendra pas avant l'adoption de la directive. Si elle était adoptée en l'état, la proposition de loi devrait par ailleurs sans doute être significativement modifiée pour tenir compte des dispositions définitives de la directive.

Je tiens à vous remercier d'avoir attiré l'attention de notre commission sur ce sujet important. Mais nous estimons que votre proposition ne sera ni efficace, ni adéquate, étant donné les perspectives favorables au niveau européen.

Mme Constance Le Grip. Au nom du groupe Les Républicains, je souhaite souligner tout l'intérêt que nous portons à la création d'un droit voisin pour les éditeurs et les agences de presse. Le rapporteur l'a exposé, il est nécessaire d'adapter le modèle économique de la presse à l'univers numérique. L'urgence est à la fois économique et démocratique. Ce droit voisin est complémentaire de la reconnaissance du droit d'auteur des journalistes.

La presse – que certains qualifient de traditionnelle – s'est efforcée de faire face aux nouveaux défis numériques et voit son modèle économique gravement menacé par de nouveaux acteurs, les GAFAM. Votre projet de rapport, comme d'autres avant lui, le souligne : ces acteurs captent la majeure partie de la valeur créée. Ainsi, 90 % de la croissance du marché publicitaire en ligne leur revient. Ils profitent donc de la diffusion de contenus qu'ils ne produisent pas et pour lesquels ils ne rémunèrent pas les éditeurs. On ne dira jamais assez le rôle clé d'une presse libre, indépendante, économiquement viable et pluraliste face à la prolifération de fausses nouvelles, à la manipulation massive d'informations, à la désinformation et aux autres menaces pesant sur notre démocratie.

En conséquence, nous devons saisir toutes les opportunités : débattre de la nécessité d'adapter le modèle économique de la presse libre et indépendante, mais également prendre des initiatives et passer à l'acte.

Bien sûr, au niveau européen, des négociations sont en cours sur la proposition de directive révisée. J'ai siégé plus de sept ans au Parlement européen et ai été membre de la commission des affaires juridiques. J'ai donc participé depuis leur origine aux discussions. Dès le premier jour de ces débats, j'ai pu mesurer l'ampleur des réticences et les obstacles à la création d'un droit voisin : le fameux article 11 du projet de directive ne soulève pas spontanément l'enthousiasme... Le premier rapporteur désigné par la commission des affaires juridiques – avant M. Axel Voss – était ainsi résolument hostile à la création de droit voisin et souhaitait purement et simplement supprimer cet article. Les reports incessants du vote ne me rendent pas particulièrement optimiste sur l'aboutissement de ce dossier. Le COREPER peine également à trouver un accord.

Dans ce contexte, le Parlement français doit émettre un signal fort car l'urgence économique et démocratique est réelle. Le moment est venu de passer à l'acte.

M. Laurent Garcia. Le groupe MODEM estime que cette proposition de loi visant à instituer un droit voisin au profit des éditeurs et des agences et service de presse en ligne recouvre des enjeux démocratiques, économiques, politiques, voire éthiques.

La situation de ce secteur et la crise qu'il traverse appellent des réponses. Les enjeux sont bien connus de notre assemblée, qui s'est déjà prononcée en décembre 2016 – le rapporteur y a fait allusion – par le biais d'une résolution européenne pour soutenir toute initiative allant dans le sens du soutien au pluralisme de la presse, en particulier de la presse d'opinion.

Évidemment, le pluralisme ne se décrète pas, mais il se conditionne. C'est le rôle du législateur : quel avenir pour ce pluralisme si nous n'assurons pas à la presse les moyens de son développement indépendant ? Quel avenir pour l'expression politique, si nous n'instituons pas un équilibre dans les rapports entre les acteurs de l'internet – diffuseurs de contenus – et les producteurs de ces contenus, qui ont besoin d'internet pour être visibles. Tout écosystème vit sur un équilibre. Pour préserver le caractère démocratique de nos sociétés, nous devons nous soucier de le maintenir. Internet produit des effets bénéfiques

considérables et facilite la circulation des biens, des informations et des idées. C'est une grande chance, mais il doit désormais investir le champ démocratique.

Certes, la réussite économique est là, mais ce n'est pas une raison pour que les GAFAM soient exemptés de toute responsabilité ! Le Gouvernement l'a bien saisi et s'est engagé à responsabiliser ces acteurs sur différents plans. Responsabilisation fiscale tout d'abord, le consentement à l'impôt étant la base du contrat démocratique : nul ne saurait lui échapper par divers montages, qui se font toujours au détriment des plus faibles. La responsabilité des GAFAM est ensuite pénale : en démocratie, chacun est responsable de ce qu'il dit ou de ce qu'il diffuse. À l'heure où notre assemblée se prépare à discuter de ce sujet, ce principe de base de notre État de droit doit être réaffirmé. Enfin, la responsabilité, c'est aussi la solidarité et la justice. La présente proposition de loi tente d'apporter une réponse sur ce troisième point.

Nous n'ignorons rien des diverses initiatives prises par certains États européens et par l'Union européenne. La présente proposition de loi tire les leçons des expériences de nos voisins et constitue un soutien affirmé au projet de directive européenne. Les dernières évolutions dans les négociations laissent craindre que cette dernière n'aboutisse avant plusieurs mois, voire malheureusement plusieurs années – sans compter le délai de transposition.

Il importe donc de ne pas laisser la presse française dans la situation difficile qu'elle connaît depuis plusieurs années et de lui donner les pleins moyens de sa réussite, pour qu'elle poursuive une transformation numérique déjà largement engagée. Rétablir l'équilibre économique, c'est rétablir les conditions de l'existence même d'une presse d'opinion pluraliste et indépendante dans notre pays. Accorder ce droit voisin, c'est donner la force nécessaire aux éditeurs et agences de presse de négocier d'égal à égal avec les opérateurs de plateformes en ligne. Quasi unanimement, les acteurs de la filière attendent ces dispositions. Nous souhaitons donc que la représentation nationale leur envoie un message fort, en soutenant cette proposition de loi.

M. Pierre-Yves Bournazel. Notre commission est saisie d'une proposition de loi déposée par nos collègues du groupe MODEM visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne. Le groupe UDI, Agir et Indépendants salue la qualité du travail du rapporteur. Il soulève un sujet essentiel pour la protection des éditeurs et agences de presse : celui du droit voisin.

Alors que les négociations sur ce sujet au niveau européen ont été lancées il y a presque deux ans, elles sont toujours bloquées. Le vote de la commission des affaires juridiques du Parlement européen sur la proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique devait avoir lieu il y a deux mois. Il a finalement été reporté au mois d'avril, puis au mois de juin prochain. Rien n'indique que l'issue de ce vote sera favorable. De la même manière, il n'est pas certain que la proposition de directive soit adoptée en séance publique par le Parlement avant les prochaines élections européennes, ni qu'elle le soit dans des termes qui protègent efficacement l'ensemble des éditeurs et agences de presse.

Agir dès maintenant au niveau national pourrait consolider notre position au plan européen. Cela nous permettrait également de protéger plus efficacement les médias dans leur diversité, alors qu'ils seraient fortement pénalisés si le *statu quo* devait durer deux ans de plus.

Nous approuvons le principe et les orientations de cette proposition de loi qui vise à une meilleure répartition de la valeur créée par les éditeurs et agences de presse. Ces derniers ne peuvent actuellement pas négocier efficacement avec les nouveaux acteurs numériques ; la valeur créée leur échappe massivement et son partage actuel met en péril la viabilité économique des entreprises de presse écrite qui développent des sites d'information et des services de presse en ligne – les *pure players*. Les GAFAM tirent des bénéfices disproportionnés des contenus qu'ils exploitent, la recherche de l'information étant précisément l'une des raisons qui pousse les individus à se rendre sur un moteur de recherche ou à se connecter à leur compte Facebook.

Mme Laurence Franceschini, conseillère d'État, a rendu deux rapports soulignant la pertinence de reconnaître ces droits voisins aux éditeurs et agences de presse.

Il faut également noter que les opérateurs et les plateformes numériques ne sont pas de simples hébergeurs : ils jouent de plus en plus un rôle éditorial en hiérarchisant et en mettant en avant certains contenus.

La mutation profonde et l'accélération de la transformation de l'écosystème des médias et de l'industrie culturelle qu'entraîne le déficit de régulation des GAFAM imposent de prendre des mesures rapidement. Le Gouvernement a d'ailleurs conscience de la nécessité de construire un nouvel équilibre global avec les GAFAM, et de responsabiliser ces opérateurs et plateformes numériques. C'est le cas sur le plan fiscal et, avant tout, sur le plan éditorial – on pense aux *fake news* et la lutte contre les propos haineux. Il faut également le faire en mettant en place une nouvelle régulation de l'audiovisuel, en l'espèce avec la création de droits voisins.

Il nous paraît pertinent et cohérent de légiférer dès à présent sur ce sujet majeur et de montrer à nos partenaires européens, notre détermination à convaincre et agir. Le groupe UDI, Agir et Indépendants aborde ainsi favorablement l'examen de cette proposition de loi qui constitue un signal fort en direction d'un secteur qui a investi massivement pour s'adapter aux nouvelles technologies sans pour autant en retirer les bénéfices auxquels il pouvait légitimement prétendre.

Mme George Pau-Langevin. Notre droit doit évoluer parce que le numérique a bouleversé l'économie d'un système : les éditeurs dénoncent la situation actuelle, et des agences de presse s'estiment spoliées par une captation de la valeur de leur travail.

Vous présentez une proposition de loi qui a pour ambition de traiter le sujet, et de bousculer un peu les instances européennes qui semblent se hâter très lentement pour trouver une solution. En ce sens, le groupe Nouvelle Gauche considère que ce texte est positif.

Nous devons cependant bien réfléchir aux inconvénients d'un tel positionnement. Nous savons en effet qu'il est difficile de se situer par rapport aux instances européennes : si on les bouscule, ça ne va pas, et si on ne les bouscule pas, les choses n'avancent pas. Il semble impossible de faire un choix, bien que j'aie tendance à penser, comme vous, monsieur le rapporteur, que nous devons agir. Nous ne pouvons pas laisser tant de créateurs, de journalistes et d'agences de presse en grande difficulté. Je serais donc plutôt favorable à cette proposition de loi.

Certaines personnes soulignent que des expériences menées dans d'autres pays, notamment en Espagne, n'ont pas eu un résultat positif : elles auraient pénalisé des petits

éditeurs indépendants et provoqué une diminution du trafic en ligne. Que répondez-vous à cette objection ?

M. Michel Larive. Les droits voisins des éditeurs de presse en ligne nécessitent une réforme en profondeur. Le secteur va mal. L'adaptation nécessaire au numérique a coûté une fortune aux éditeurs de presse, et ce changement doit être accompagné.

Cette proposition de loi propose, pour assurer la défense des éditeurs de presse, que soit constituée une commission paritaire, composée de représentants des plateformes ainsi que des sociétés éditrices, afin de négocier et de permettre une rémunération de ces dernières par les plateformes. Le groupe La France insoumise considère que cette solution n'est pas la bonne, car elle déplace le débat au niveau du droit voisin des éditeurs pour leur assurer une rémunération.

Cette proposition de loi nous déplaît à deux égards.

Les droits voisins des éditeurs de presse en ligne peuvent venir ligoter la liberté sur le net, ce que nous ne souhaitons pas. Le dispositif et l'exposé des motifs de votre proposition de loi l'affirment d'ailleurs clairement : « *Avant toute reproduction, mise à disposition du public, échange, louage ou communication au public de tout ou partie de leurs productions de presse, l'autorisation des éditeurs de services de presse en ligne ou des agences de presse concernés est requise.* » Vous créez donc un véritable droit de propriété incorporel.

Nous souhaitons au contraire que quiconque puisse toujours citer, gonfler les contenus, et s'inspirer sur internet pour créer, débattre et apprendre, sans autorisation et sans déférence. Avec cette proposition de loi, vous risquez de scléroser toute la communication numérique. Nous pensons que ce n'est pas la bonne solution.

Le véritable enjeu se situe au niveau de la rétribution des plateformes et des GAFAM par l'utilisation des données des utilisateurs et utilisatrices sur internet. Car c'est bien la collecte de données qui est la manne financière sur laquelle s'appuient ces plateformes. C'est sur la somme de ces données collectées par les éditeurs et par les plateformes qu'est fondée toute la structure économique d'internet.

Nous proposerons une interdiction du profilage des utilisatrices et utilisateurs en vue de la mise en place de publicités ciblées.

Comme le souligne le syndicat de la presse indépendante d'information en ligne : « *S'il doit y avoir une lutte contre la prédominance des GAFAM, ce doit être sur le terrain de l'équité fiscale par rapport à nos entreprises et l'exigence d'une transparence plus forte sur leurs pratiques, qu'il s'agisse du fonctionnement de leurs algorithmes et de leurs services ou de leurs pratiques en matière de respect de la concurrence !* »

Nous voterons en conséquence contre cette proposition de loi, et nous vous proposerons des amendements visant à susciter une réflexion plus globale sur l'économie du numérique.

Mme Céline Calvez. Au-delà de la question de la pertinence de cette proposition de loi au regard du calendrier d'examen de la proposition de directive européenne, se pose le problème des bénéficiaires des droits voisins. Actuellement, de nombreuses entreprises de presse agréées sont accusées de diffuser de fausses informations sur internet. Il apparaît qu'il est difficile de distinguer les entreprises concernées qui deviendraient donc bénéficiaires de

droits voisins. La proposition de loi pourrait en conséquence fragiliser la lutte contre les fausses informations. Obliger les plateformes en ligne à subventionner de tels médias serait contre-productif et ne correspondrait ni à l'objectif du Gouvernement ni à celui des institutions européennes qui veulent lutter contre les fausses informations.

Comment peut-on se préserver de ce risque, et comment comptez-vous enrichir le dispositif ?

Mme Virginie DUBY-MULLER. Cette proposition de loi vise à reconnaître un droit voisin au profit des éditeurs de presse en ligne et des agences de presse. L'objectif est de leur donner le droit de délivrer des licences et d'être rémunérés pour l'utilisation de leur contenu.

Ce texte se veut ambitieux et porte une proposition forte pour les éditeurs de services de presse en ligne. Il fait le choix d'une large protection en visant tout ou partie des publications en ligne incluant aussi les *snippets*, liens vers les articles de presse accompagnés d'extraits ou de résumés, qui sont au cœur des débats à Bruxelles, mais également les agences de presse qui sont confrontées aux mêmes difficultés que les publications et ont dû consentir des investissements importants dans le numérique.

La numérisation de la presse a eu des effets bénéfiques nombreux et indéniables pour son lectorat en ligne. Le public est aujourd'hui toujours plus diversifié : 92 % des Français consultent la presse d'information générale et politique. Cependant l'indépendance financière de la presse et son pluralisme sont plus que jamais fragilisés par les GAFAM qui captent une partie de la valeur créée, nous en sommes tous conscients.

Aujourd'hui nos entreprises de presse appellent donc de leurs vœux la création d'un droit voisin comme condition indispensable pour consacrer la propriété intellectuelle de leur travail. Elles ont même évoqué une urgence démocratique à intervenir sur ce sujet.

Vous l'avez rappelé : depuis deux ans, les discussions à Bruxelles sont complexes et délicates autour de l'article 11 de la proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique. Le rapport de force pour le maintien de ce droit voisin n'est pas acquis et, alors que ce droit existe depuis 1993 pour des industries culturelles comme le cinéma, la musique, ou l'audiovisuel, il ne parvient pas à se mettre en place pour la presse, qui voit s'éloigner la perspective d'une protection à court terme.

Sans préjuger des débats européens, je crois que l'adoption par notre Parlement de la proposition de loi enverrait un signal fort sur la scène internationale. Elle aurait un impact immédiat sur l'économie de la presse et fournirait aux éditeurs des moyens juridiques de dialoguer et de négocier avec des plateformes mondiales, tout en les protégeant. Nous devons agir et être force de proposition sur ce sujet. Il en va de notre responsabilité en tant que parlementaires. Pour conclure, monsieur le rapporteur, je vous remercie d'avoir cité mon rapport parlementaire d'octobre 2016 qui soulignait déjà cette urgence.

Mme Fabienne COLBEC. Votre initiative pour la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse est une réponse pour améliorer le partage de la valeur créée par la diffusion de l'information sur internet. Comme vous l'avez rappelé, cette question est traitée au niveau européen, puisque les négociations sont en cours sur la directive dite « Copyright » qui souhaite mettre en place un droit similaire. Cela nous amène à considérer que cette proposition de loi n'intervient pas au moment opportun, car la future adoption de la directive nécessitera également une application en droit français.

Je m’interroge aussi sur l’articulation de ce nouveau droit avec la lutte contre les fausses informations qui fera l’objet de la présentation d’une proposition de loi au début du mois de juin. Ne faudrait-il pas prévoir des garanties pour éviter que cette nouvelle protection vienne créer une source de financement supplémentaire pour les entreprises de presse diffusant de fausses informations ?

M. Patrick Mignola, rapporteur. Madame Colboc, madame Calvez, je veux immédiatement vous rassurer : la création d’un droit voisin s’accompagnera de celle d’un organisme de gestion collective pour mener une négociation, puis effectuer la répartition des revenus des ressources ainsi obtenues. Un tel système de gestion collective – il en existe plusieurs en France, comme le Centre français d’exploitation du droit de copie (CFC) que notre commission connaît bien – est constitué d’éditeurs connus qui, statutairement, s’acceptent les uns les autres. L’idée même qu’un éditeur diffusant des fausses informations, venant, par exemple, au hasard, de Russie, puisse participer à un organisme de gestion collective européen ou français est donc inenvisageable. Si je me souviens bien, l’objectif 5 du programme pour la culture du candidat à la présidence de la République, M. Emmanuel Macron, prévoyait à la fois de proposer une loi contre les *fake news* et de soutenir la création d’un droit voisin. Les deux sont donc compatibles.

Vous avez raison, madame Duby-Muller, c’est une chance exceptionnelle que notre pays connaisse une augmentation du lectorat de sa presse. Il s’agit d’un véritable atout démocratique qui nous rappelle notre responsabilité : nous devons faire en sorte que les éditeurs de presse subsistent, mais aussi les journalistes, car ils sont également menacés. Dans un premier temps, il faut assurer un nouvel équilibre de la presse, pour qu’elle continue à payer les salaires d’aujourd’hui, mais, demain, il faudra aussi que les éditeurs de presse soient en mesure de penser à la « co-rémunération » des journalistes si les revenus générés pouvaient excéder les recettes publicitaires attendues.

Monsieur Larive, j’entends ce que vous dites sur la question fiscale et la nécessité de redéfinir l’ensemble de la législation, mais la relation aux GAFAM comporte selon nous trois piliers, l’un est fiscal, l’autre concerne les *fakes news*, le troisième est relatif aux droits de la presse. Ces trois éléments ne sont pas fongibles, et il faut prendre garde à ne pas apporter une mauvaise réponse. Vous parlez de la liberté d’accès à internet, mais la création d’un droit voisin concerne les plateformes et les « infomédiaires », pas le consommateur final. Ce n’est pas lui qui aura à payer demain, mais bien les diffuseurs, les « tuyaux » de l’information.

Nous ne portons pas atteinte à la liberté de citer, de travailler, voire de parodier, dans la mesure où, comme pour le droit d’auteur, les liens hypertextes sont exclus de la notion de droits voisins.

Il s’agit d’ailleurs du problème vers lequel les GAFAM veulent nous emmener. Maintenant qu’ils ont à peu près compris que le principe du droit voisin serait reconnu puisqu’il fait quasiment l’unanimité en France et que, chemin faisant, une majorité se dégage au niveau européen, ils veulent réduire à néant, en passant par la fenêtre, ce qu’ils ne sont pas parvenus à empêcher en passant par la porte. Ils veulent assimiler le lien hypertexte qui, dans le cadre d’un droit de citation, sera très logiquement préservé et exclu du droit voisin, aux *snippets* qui pourraient, demain, être constituées de parties entières d’articles – ce qui viderait de sa substance même l’information élaborée par un journaliste.

Aujourd'hui, le droit voisin, loin de restreindre la liberté, permet qu'elle s'exerce. Si l'on reste dans l'état actuel des choses, la seule liberté qui existe est celle des GAFAM de s'enrichir sur le dos des éditeurs de presse, des agences de presse et des journalistes.

M. Pierre-Yves Bournazel a eu raison de bien rappeler le fondement du droit voisin, et ce qui le distingue du droit d'auteur. Ce fondement est la conséquence de l'organisation des éditeurs de presse et de leurs investissements pour la transition numérique.

Mme Pau-Langevin nous a fait part de son expérience de la relation à l'Europe. Faites, et vous ferez mal : c'est un peu comme l'éducation des enfants. S'agissant des expériences menées à l'étranger, je veux revenir sur le cas espagnol qui a conduit à une baisse de la fréquentation en ligne. Du jour au lendemain, lorsque les Espagnols ont créé une sorte de droit de péage, Google a réagi en fermant Google News. La création de ce droit de péage n'avait pas été négociée préalablement – Google a pris sa décision alors que les décrets d'application n'étaient pas signés. Nous avons désormais cinq ans de recul par rapport à des expériences qui ont été des échecs en matière de mise en place du droit voisin : nous savons que la méthode à utiliser ne peut être que collective et préalable. Ce droit voisin doit nécessairement être mis en œuvre dans le cadre d'organisme tel que le CFC, sur le modèle de la société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM). Le cheminement des éditeurs de musique a été très long, mais nous savons bien aujourd'hui que l'industrie musicale se porte largement mieux que celle de la presse.

Je remercie M. Laurent Garcia pour le soutien qu'il apporte à cette proposition de loi que nous avons cosignée au sein du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés. Il est important que la France ait une attitude cohérente. Il serait regrettable que nous donnions l'image d'un pays qui ne s'intéresse qu'à la fiscalité, ou aux *fake news* en période électorale, mais qui procrastine quand il s'agit de faire avancer les droits de la presse.

Je remercie Mme Constance Le Grip dont l'expérience et le témoignage permettent de tempérer l'optimisme de notre collègue Fannette Charvier qui pense que l'aboutissement européen est certain, inéluctable et proche. Je le répète, à ce stade, nous n'avons que des votes reportés et un texte tronqué. Si d'aventure ce projet, dont on nous dit qu'il pourrait être adopté avant la fin de l'année – je n'y crois pas une seconde, mais admettons – arrivait sur la table, la période de validité des droits voisins serait ramenée de vingt ans à un an et ses dispositions se perdraient dans les méandres des confusions entre les hyperliens et les *snippets*. Ce ne serait même pas la peine de le voter !

Cela dit, admettons, chiche ! La directive aboutit : la réunion a lieu au mois de mai, le vote se déroule au mois de juin, et en septembre, le Parlement européen vote pour – on serait allé au bout du « trilogie », et on aurait battu le record de vitesse de la directive européenne au cours de l'été 2018... Cela ne nous empêche en rien de voter cette proposition de loi le 17 mai prochain. En effet, si la directive était publiée dès le mois d'octobre ou de novembre prochain, nous pourrions la transposer en commission des affaires culturelles lors de la deuxième lecture, au cours de la prochaine « niche parlementaire » du groupe MODEM au mois de novembre – je suis sûr que M. Marc Fesneau, le président de notre groupe, serait susceptible d'accepter que nous l'inscrivions à ce moment-là.

Nous pourrions donc faire œuvre utile puisque, si la directive était votée, comme on nous l'annonce au ministère de la culture, nous n'aurions plus qu'à la transposer, et nous battrions aussi un record de vitesse. À défaut, nous pourrions doter notre pays d'une législation

nationale qui fonctionne parce qu'elle a tiré les conséquences des échecs passés d'autres législations.

M. le président Bruno Studer. Nous en venons à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} : *Reconnaissance d'un droit voisin aux éditeurs de services de presse en ligne et aux agences de presse*

La commission examine l'amendement AC5 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. En préalable, permettez-moi d'indiquer que je suis favorable à la création d'un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne eu égard aux impératifs économiques et éthiques évoqués par M. le rapporteur et nombre de nos collègues.

Cet amendement, qui vise à améliorer le texte, affirme le principe de transparence et de droit à l'information des ayants droit, principe qui figure d'ailleurs dans la proposition de directive européenne.

Face à la puissance des GAFAM, il est important d'établir, de manière claire, des obligations de transparence dans le cadre des futures négociations des accords entre les différentes parties, en particulier lorsque les titulaires de droits ont confié la gestion de ceux-ci à un ou plusieurs organismes de gestion collective.

M. Patrick Mignola, rapporteur. Avis défavorable. Entre les lignes, on voit que la question de la rémunération des journalistes est posée. La transparence de l'organisme de gestion doit être totale. Cependant l'amendement serait redondant avec l'alinéa 12 de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

À mon avis, la « co-rémunération » des journalistes doit relever de ce qui a été proposé par le Parlement français dans le cadre des ordonnances sur le travail, c'est-à-dire des accords d'entreprise. Je ne doute pas que le Syndicat national des journalistes (SNJ) sera en mesure de défendre les prérogatives des journalistes si, demain, les droits en question pouvaient être appliqués et faire l'objet de rémunérations.

Mme Fannette Charvier. Cet amendement ne permettrait pas d'atteindre l'objectif poursuivi puisque, d'une part, l'obligation de fournir des informations sur l'exploitation des œuvres n'est imposée qu'au cessionnaire des droits – les plateformes numériques ne sont pas cessionnaires des droits des éditeurs, elles bénéficient seulement d'une autorisation de diffusion. D'autre part, l'obligation de fournir des informations ne porterait que sur l'exploitation des œuvres et des interprétations. Dans ces conditions, seuls les auteurs et les artistes-interprètes pourraient bénéficier de ces informations, les éditeurs ne seraient pas concernés. Le groupe La République en Marche votera contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

Article 2 : Articulation avec les exceptions aux droits voisins

La commission est saisie de l'amendement AC1 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Il vise à corriger un défaut de notre législation relative au droit d'auteur. L'article 2 de la proposition de loi permet d'éviter un écueil important que pourrait susciter la mise en place des droits voisins : l'interdiction de la citation *via* des hyperliens sur le web. Sans cette disposition, les droits voisins pourraient emporter une véritable censure sur internet, comme le soulignait le professeur Christian Höppner, spécialiste allemand de droit commercial : « *Ceci est un droit à la prohibition. C'est un droit qui permet de s'assurer qu'il n'y a pas de plateformes qui apparaissent n'importe où, n'importe quand, exploitent des contenus publiés ailleurs et basent là-dessus leur modèle commercial. Le but premier et principal est d'empêcher ces exploitations commerciales – purement et simplement, d'empêcher leur existence.* »

Nous proposons d'étendre au droit d'auteur cette disposition qui permet d'autoriser les courtes citations et analyses sans qu'elles touchent au droit voisin des sociétés éditrices de presse en ligne.

En effet, une importante quantité de contenus est protégée par le droit d'auteur sur internet : si les courtes citations et analyses sont possibles concernant la presse, elles ne le sont pas pour tout ce qui touche aux productions audiovisuelles. Il faut aujourd'hui corriger cela.

M. Patrick Mignola, rapporteur. Avis défavorable. Nous sommes d'accord sur l'objectif, mais je crois qu'il y a malentendu pour ce qui concerne l'application du texte. Le droit voisin est un droit économique parallèle au droit d'auteur : les exclusions du droit voisin sont les mêmes que celles du droit d'auteur. De fait, l'utilisation des hyperliens reste possible et ne peut pas être empêchée par le droit voisin.

En revanche, en voulant bien faire, vous ajoutez huit mots dans le code de la propriété intellectuelle, « *dans la mesure justifiée par le but poursuivi* », qui risquent de fragiliser l'ensemble du dispositif, car ils obligeront l'utilisateur d'un hyperlien à se justifier. Je ne suis pas favorable à l'idée de renverser la charge de la preuve pour la faire peser sur l'usager : elle doit s'imposer aux GAFAM.

Cette approche serait par ailleurs restrictive. On peut aujourd'hui utiliser les hyperliens dans un cadre privé ou non commercial. Il est préférable de s'en tenir à l'état actuel du code de la propriété intellectuelle qui exclut l'ensemble des hyperliens de l'application des droits d'auteur.

Mme Fannette Charvier. Compte tenu de la façon dont il s'insère dans le code de la propriété intellectuelle, cet amendement vise les droits d'auteur concernant les œuvres audiovisuelles. Il ne concerne ni les droits voisins, ni les éditeurs de presse. Il faut bien conserver la distinction entre les droits d'auteur, qui constituent un droit de création, un droit intellectuel, et les droits voisins qui sont en droit d'investissement, un droit économique. Il faut bien différencier les deux pour pouvoir préserver les rémunérations tant des journalistes que des éditeurs de presse.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

Article 3 : *Durée du droit voisin reconnu aux éditeurs de services de presse en ligne et aux agences de presse*

La commission rejette l'article 3.

Article 4 : *Sanction de la violation du droit voisin reconnu aux éditeurs de services de presse en ligne et aux agences de presse*

La commission rejette l'article 4.

Après l'article 4

La commission examine l'amendement AC2 de Mme Sabine Rubin.

M. Michel Larive. La proposition de loi que nous examinons entend rétablir un droit à autorisation et à rémunération des éditeurs de presse en ligne, par la mise en place d'une commission qui serait chargée de la négociation avec les GAFAM.

Cette rémunération semble rendue nécessaire par les efforts d'adaptation au numérique consentis par les éditeurs de presse. Elle pourrait sembler juste au vu des profits que les GAFAM tirent de l'utilisation des données personnelles des utilisateurs et utilisatrices des données en ligne produites par ces éditeurs. Ces données permettent aux GAFAM de vendre des encarts publicitaires très ciblés et d'en tirer un profit qui ne revient pas aux éditeurs de presse.

Au-delà de la question de savoir qui s'empare du butin amassé grâce à l'utilisation des données personnelles à des fins commerciales, le souci réside selon moi dans la possibilité que ces sociétés prélèvent des données personnelles, avec les dérives de manipulation de l'information et de l'opinion que cela induit. Nous proposons en conséquence d'interdire l'utilisation des données personnelles à des fins commerciales par les GAFAM.

M. Patrick Mignola, rapporteur. Avis défavorable. J'entends le propos, monsieur Larive, mais je crains que cette proposition de loi ne soit pas le véhicule idoine pour votre amendement. Ce texte vise à régler un type de relation entre, d'une part, les éditeurs et agences de presse et, d'autre part, les GAFAM, et non à entrer dans le moteur de ces derniers – même si plusieurs des phrases que vous avez prononcées peuvent trouver un écho favorable dans l'esprit d'un certain nombre d'entre nous.

La commission rejette amendement.

Elle est saisie de l'amendement AC3 de Mme Sabine Rubin.

M. Michel Larive. Cet amendement prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la rénovation des aides à la presse en ligne afin d'étudier non seulement l'aide à la transition au numérique des titres existants, mais aussi l'aide à la création de nouveaux médias.

La création de nouveaux médias en ligne est un véritable combat. Le modèle économique des aides à la presse en ligne ne permet pas aux titres qui se créent de s'inscrire avec sérénité dans la durée.

Le groupe MODEM a identifié le problème de financement des éditeurs de presse en ligne, et il a raison, mais je considère que sa solution n'est pas la bonne. Elle s'appuie sur un modèle économique qui ne respecte pas les droits et libertés des usagers. Le rapport que nous appelons de nos vœux permettrait d'apporter des solutions nouvelles plus protectrices pour les internautes, et plus sûres pour nos éditeurs et éditrices.

M. Patrick Mignola, rapporteur. C'est intéressant parce que s'il y a l'irruption d'une nouveauté dans le cadre démocratique aujourd'hui, c'est bien celle de l'omniprésence des GAFAM. Nous pourrions disposer d'un rapport qui s'intéresse au fiscal, à l'éditorial, à l'intime, à la donnée personnelle, à l'économie. Cela pourrait particulièrement intéresser le Gouvernement pour ce qui concerne les aides à la presse en ligne. Dans une période où, si j'ai bien compris, l'État est désargenté, il ne serait pas complètement inutile, dans l'hypothèse où un droit voisin serait adopté pour les éditeurs de presse, que demain, ces derniers n'aient plus besoin d'être soutenus par de l'argent public. Avis favorable.

Mme Fannette Charvier. Chaque année, à l'occasion de l'examen des crédits budgétaires, les aides à la presse font l'objet d'évaluation détaillée par le Parlement sur la base de questionnaires adressés au Gouvernement. L'exercice est encore renforcé cette année dans le cadre du « Printemps de l'évaluation ». La ministre de la culture sera ainsi auditionnée par la commission des finances sur l'évaluation des aides à la presse, en présence de la rapporteure spéciale, Mme Marie-Ange Magne, qui établira ensuite un rapport d'évaluation.

Dans ce contexte, la remise d'un rapport spécifique par le Gouvernement sur la rénovation des aides à la presse semble superfétatoire. Le groupe La République en Marche votera donc contre cet amendement.

Mme Constance Le Grip. J'apporte le soutien du groupe Les Républicains à cet amendement. Des données et des informations sont certes déjà disponibles, mais elles sont parfois dispersées et parviennent au Parlement au gré des sujets abordés. Il serait intéressant de disposer d'un rapport exhaustif qui actualise les éléments dont nous avons besoin pour nourrir nos débats.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC4 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Cet amendement demande qu'un rapport soit remis au Parlement comprenant une analyse prospective poussée des conséquences de la prise en compte des résultats au titre du chiffre d'affaires pour la détermination de l'assiette de l'impôt des GAFAM.

Ce rapport devra déterminer la meilleure méthode de calcul de l'impôt pour les finances publiques et définira des sanctions appropriées pour décourager les GAFAM de procéder à de l'évasion ou de la fraude fiscale.

Nous suggérons par exemple de mener une réflexion sur la possibilité de ne plus imposer les GAFAM sur le bénéfice réalisé, mais sur le chiffre d'affaires, ce qui permettrait d'avoir une appréhension territoriale de l'activité et des résultats réalisés sur un lieu géographique déterminé.

La France insoumise mène actuellement une campagne de lutte contre l'exil fiscal : les différents acteurs avec lesquels nous sommes entrés en contact pointent directement du

doigt Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft. Nous enverrions un signal fort en réfléchissant à une taxation plus juste de ces entreprises.

M. Patrick Mignola, rapporteur. Avis défavorable. Comme pour l'amendement précédent, je crains que la proposition de loi ne soit pas le bon véhicule. J'ajoute, qu'avant de savoir si l'on taxe le chiffre d'affaires ou le résultat net des GAFAM, il faudrait déjà parvenir à taxer ces derniers. Aujourd'hui, l'impôt sur les sociétés ne s'appliquent pas forcément à ces entreprises comme il le devrait, en tout cas, pas comme il s'applique aux PME comme celle que j'ai l'honneur de diriger.

Je profite de ma dernière prise de parole pour saluer le travail effectué par les administrateurs de notre commission sur ce texte, et remercier celles et ceux qui ont participé aux auditions, en espérant que le mauvais signal que nous enverrons aux éditeurs de presse en rejetant cette proposition de loi en commission sera rectifié, la semaine prochaine, dans l'hémicycle.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission ayant rejeté l'ensemble des articles de la proposition de loi, cette dernière est **rejetée**.*

En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique se déroulera sur la base du texte initial de la proposition de loi.

La séance est levée à douze heures dix.

—

Présences en réunion

Réunion du mercredi 9 mai 2018 à 9 heures 30

Présents. - M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Aude Amadou, M. Gabriel Attal, Mme Valérie Bazin-Malgras, Mme Aurore Bergé, M. Pascal Bois, M. Pierre-Yves Bournazel, Mme Anne Brugnera, Mme Céline Calvez, Mme Fannette Charvier, Mme Fabienne Colboc, M. François Cormier-Bouligeon, Mme Béatrice Descamps, Mme Virginie Duby-Muller, Mme Nadia Essayan, Mme Elsa Faucillon, M. Alexandre Freschi, M. Laurent Garcia, Mme Annie Genevard, Mme Valérie Gomez-Bassac, M. Pierre Henriot, Mme Danièle Héryn, M. Régis Juanico, M. Yannick Kerlogot, M. Michel Larive, M. Gaël Le Bohec, Mme Constance Le Grip, Mme Brigitte Liso, Mme Sophie Mette, M. Patrick Mignola, Mme Cécile Muschotti, Mme George Pau-Langevin, M. Guillaume Peltier, Mme Maud Petit, Mme Béatrice Piron, Mme Cathy Racon-Bouzon, M. Pierre-Alain Raphan, M. Frédéric Reiss, M. Cédric Roussel, M. Bertrand Sorre, M. Bruno Studer, M. Stéphane Testé, Mme Agnès Thill, M. Patrick Vignal

Excusés. - M. Lénaïck Adam, Mme Ramlati Ali, Mme Marie-George Buffet, Mme Sylvie Charrière, M. Stéphane Claireaux, Mme Jacqueline Dubois, M. Grégory Galbadon, M. Jean-Jacques Gaultier, Mme Brigitte Kuster, Mme Josette Manin, Mme Frédérique Meunier, M. Franck Riester, Mme Stéphanie Rist

Assistaient également à la réunion. - M. Dino Cinieri, M. Jean-Luc Warsmann