

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	6373
• <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6373</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	6375
• <i>Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>6375</i>
• <i>Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6387</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	6389
• <i>Contrôle budgétaire – Assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers - Communication</i>	<i>6389</i>
• <i>Contrôle budgétaire – Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – Communication.....</i>	<i>6394</i>
• <i>Accueil d'un nouveau commissaire.....</i>	<i>6403</i>
• <i>Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique – Examen du rapport pour avis et communication sur la recevabilité financière des amendements</i>	<i>6403</i>
• <i>Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique – Suite de l'examen du rapport pour avis et communication sur la recevabilité financière des amendements.....</i>	<i>6411</i>
• <i>Contrôle budgétaire - Programme des interventions territoriales de l'État (PITE) et exemple du Marais poitevin - Communication.....</i>	<i>6416</i>
• <i>Contrôle budgétaire – Application du droit européen environnemental – Communication.....</i>	<i>6420</i>
• <i>Contrôle budgétaire - Risques financiers liés à la remontée des taux d'intérêt - Communication</i>	<i>6427</i>
• <i>Projet de loi d'habilitation autorisant à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	<i>6431</i>
• <i>Missions « Crédits non répartis » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Nomination d'un rapporteur spécial.....</i>	<i>6431</i>

- *Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre (sera publié ultérieurement)..... 6431*

COMMISSION DES LOIS 6433

- *Communications..... 6433*
- *Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence - Examen des amendements au texte de la commission 6433*
- *Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Examen du rapport et des textes de la commission..... 6434*
- *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur 6475*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 JUILLET ET A VENIR
..... 6487**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES
FORCES ARMÉES**

Mercredi 5 juillet 2017

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

La réunion est ouverte à 18 h 35.

**Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 5 juillet 2017****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) - Présentation du rapport d'information**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, je vous informe que le rapport concernant l'interrégimes en matière de retraite que devaient nous présenter aujourd'hui Anne Emery-Dumas et Gérard Roche sera examiné lors d'une prochaine réunion de commission, Gérard Roche ne pouvant être parmi nous ce matin.

Notre ordre du jour se limitera donc au rapport de nos collègues sur les UHSA. C'est un point extrêmement important à mes yeux. Je suis heureux qu'elles aient accepté de mener ce travail.

Je salue la présence d'Antoine Lefèvre, chargé par la commission des finances d'un contrôle budgétaire sur les dépenses de santé des détenus, sujet lié à celui que nous allons évoquer ce matin.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, le travail au long cours dans lequel nous nous sommes lancées, mes corapporteuses et moi-même, s'inscrit dans la suite des précédents travaux de contrôle effectués par notre commission. La question des UHSA a été abordée une première fois en 2010 dans un rapport conjoint avec la commission des lois, pour lequel nos rapporteurs étaient Christiane Demontès et Gilbert Barbier puis, en 2012, dans le rapport du président Milon sur la prise en charge psychiatrique des personnes atteintes de troubles mentaux.

Nous avons considéré, avec le président, que le moment était venu de nous pencher à nouveau sur cette question. En effet, les UHSA sont un dispositif très spécifique destiné à apporter une réponse à un problème grave : la prise en charge psychiatrique des personnes détenues.

Elles ont été créées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, dite loi Perben I, qui a inscrit dans le code de la santé publique la disposition suivante : « *L'hospitalisation, avec ou sans son consentement, d'une personne détenue atteinte de troubles mentaux est réalisée dans un établissement de santé, au sein d'une unité spécialement aménagée* ».

Ce dispositif a depuis été précisé, en dernier lieu par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Nous avons visité trois des huit UHSA actuellement en fonctionnement, celle du Vinatier à Lyon, la première UHSA, inaugurée en 2010, celle de Fresnes rattachée au centre hospitalier Paul Guiraud, ouverte en 2013 et, peu avant la suspension des travaux en séance publique, celle de l'hôpital Gérard Marchant à Toulouse, la deuxième UHSA, qui a ouvert ses portes en 2012. Je précise que l'UHSA de Lyon porte le nom de Simone Veil...

Le principe fondamental concernant les soins en prison est que les personnes détenues doivent bénéficier, dans toute la mesure du possible, des prises en charge accessibles à l'ensemble de la population.

Ainsi, depuis 1994, l'organisation des soins dans les établissements pénitentiaires ne dépend plus du ministère de la justice mais de celui de la santé, qui affecte aux unités de soins en prison des personnels hospitaliers et contractuels.

Historiquement, deux niveaux de structure existent pour la prise en charge des soins somatiques et psychiatriques.

Le premier est constitué par les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) situées au sein de chaque établissement. Il y en a 179. Elles ont vocation à prendre en charge les soins ambulatoires tant pour ce qui concerne la santé physique que mentale.

Le deuxième niveau de prise en charge est spécifique à la santé mentale. Il est constitué de 26 services médicaux psychologiques régionaux (SMPR) qui doivent proposer des consultations psychiatriques spécialisées voire une hospitalisation de jour.

En mettant en place ces structures, on espérait couvrir les besoins en santé physique et mentale de la population détenue. Force est cependant de constater que ces moyens sont parfois insuffisants, sans parler du fait que la santé physique et mentale des personnes détenues est beaucoup plus dégradée que celles de la population générale.

De nombreuses études de prévalence ont été menées au début des années 2000, au moment où la question de la « dangerosité » agitait le débat public.

Il en ressort que la prévalence des maladies mentales en prison est particulièrement importante, soit que l'on incarcère des personnes atteintes de troubles mentaux -nous y reviendrons plus tard- soit que la prison soit elle-même pathogène. Les deux explications se cumulent.

Le dispositif d'accès aux soins des détenus prévoit que, si une consultation spécialisée est nécessaire et qu'elle ne peut être organisée au sein de l'UCSA, elle doit l'être dans le centre hospitalier dont dépend la prison. Mais, en pratique, il est souvent difficile d'organiser la sortie, on parle d'extraction, d'une personne détenue pour une consultation de spécialistes ou une hospitalisation.

Cette difficulté tient au fait que toute sortie d'un détenu se fait sous escorte. Du fait des difficultés de coordination avec la gendarmerie, celles-ci sont désormais uniquement assurées par les surveillants pénitentiaires. Or ils sont peu nombreux -nous avons pu nous-mêmes le constater- et les moyens de transports dont ils disposent varient d'un département à l'autre.

Concrètement, il est donc difficile de mobiliser les moyens pour qu'un détenu puisse se rendre à une consultation à l'hôpital, d'autant plus que la demande doit correspondre aux capacités d'organisation des services hospitaliers. Tant qu'un détenu est à l'hôpital, il doit se trouver sous surveillance de l'administration pénitentiaire ou être dans un local sécurisé.

Ceci aboutit à ce que la contrainte de surveillance prime sur les besoins en matière de soins, particulièrement pour ce qui relève de la psychiatrie. Les détenus nécessitant une hospitalisation en établissement psychiatrique se trouvaient parfois placés d'office dans

les chambres d'isolement ou orientés vers les unités pour malades difficiles, quelle que soit la pathologie dont ils souffraient, et même si cette forme de prise en charge s'avérait inappropriée, voire contre-productive.

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – C'est pour remédier à cette situation qu'il a été décidé de créer des UHSA pour l'accueil des détenus nécessitant une hospitalisation psychiatrique à temps plein.

Ces unités ont été définies par la loi et par des décrets. Il s'agit de bâtiments dédiés, construits sur l'emprise d'établissements psychiatriques, et dont la sécurité périmétrique est assurée par le ministère de la justice.

Chaque UHSA dispose de 40 ou 60 places d'hospitalisation et d'un nombre de personnels dédiés fixé par une circulaire de 2011. Dans l'ensemble, le ratio soignants-patients est le même qu'en population générale.

On peut néanmoins noter que les postes de soignants en UHSA sont plutôt valorisés par les personnels et qu'on constate moins d'absentéisme que dans les autres services. La présence effective tend donc à être plus importante.

Cette uniformité dans l'organisation recouvre une forte diversité régionale. Les huit UHSA actuellement en fonctionnement – une neuvième vient d'ouvrir à Marseille cette année – sont en effet le fruit de plusieurs compromis locaux.

Tout d'abord, un compromis entre les exigences de sécurité fixées par l'administration pénitentiaire et le projet de soins porté par l'équipe médicale qui a préfiguré l'unité.

Extérieurement, bien qu'elles se trouvent sur un terrain comprenant un ensemble de bâtiments dédiés aux soins psychiatriques, les UHSA se présentent comme des prisons. Elles ont un mur d'enceinte entouré de grillages et un accès sécurisé, contrôlé par des surveillants de l'administration pénitentiaire. Nul ne peut y entrer sans justifier de son identité et passer par les portiques de sécurité qui mènent aux parloirs, surveillés par l'administration pénitentiaire, et aux unités de soins.

Cependant, une fois ces formalités accomplies, les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont plus accès aux locaux internes de l'UHSA, qui sont des services hospitaliers placés sous l'autorité des médecins.

La difficulté à concilier les deux cultures se traduit dans l'agencement des bâtiments : à Lyon et à Toulouse, nous avons ainsi pu voir des cours réservées à la promenade des détenus ou destinées à offrir un espace de pause aux personnels, dont l'administration pénitentiaire avait obtenu que l'accès soit interdit ou particulièrement restreint par crainte d'une évasion par hélicoptère.

De même, ce sont des considérations de sécurité qui ont limité les espaces réservés aux familles tant au Vinatier qu'à Toulouse, ce qui limite singulièrement la possibilité de travail avec ces mêmes familles.

En outre, chaque projet médical a entraîné des choix qui font qu'aucune UHSA ne ressemble à une autre.

Celle de Lyon, la première à avoir été construite, se situe sur deux niveaux, tandis que celle de Toulouse, de plain-pied, présente une forme rayonnante complexe, et que celle de Villejuif adopte un agencement plus classique en rectangle.

Ces choix découlent de la manière dont les soignants ont conçu la prise en charge des patients. Tous suivent en effet une progression entre le moment de leur arrivée et celui de leur sortie qui les place successivement dans différentes parties de l'UHSA.

Ces parcours sont conçus de manière plus ou moins fluide. Les malades qui arrivent au sein de l'UHSA nécessitent une hospitalisation à temps plein car ils sont en situation de crise. Si un premier traitement a parfois pu être administré au sein de l'établissement pénitentiaire où ils se trouvaient, ou du SMPR où ils ont été transférés, voire dans un hôpital extérieur, les malades qui arrivent en UHSA sont dans une situation qui implique une première phase d'observation et de prise en charge médicamenteuse souvent lourde. Nous avons surtout pu le constater à Lyon.

À l'issue de cette première phase, la pathologie peut être précisément déterminée, et un traitement destiné à la stabiliser peut être mis en place.

Enfin, dans une troisième phase, le patient stabilisé est placé dans une situation d'autonomie croissante destinée à lui permettre de réintégrer son établissement d'origine.

L'accent mis sur ces différentes phases et le degré d'accompagnement des patients varient d'une équipe médicale à l'autre, ce qui se traduit dans l'agencement des locaux.

À l'issue de nos auditions et de nos visites de terrain, nous avons pu formuler les constats suivants sur le fonctionnement des UHSA...

Tout d'abord, l'engagement des équipes soignantes est particulièrement remarquable. Les médecins, très majoritairement des femmes, les infirmiers, les psychologues, et l'ensemble des intervenants -ergothérapeutes, art-thérapeutes...- que nous avons rencontrés sont particulièrement investis dans leur travail et dans le projet, qu'ils portent le plus souvent depuis son origine.

Nous avons été très impressionnées de voir que les équipes qui ont contribué à la création des UHSA continuent à y travailler.

Par ailleurs, les contacts au quotidien entre personnel hospitalier et administration pénitentiaire semblent s'effectuer de manière satisfaisante.

Il n'était pas acquis qu'il en soit ainsi, et la création de la première UHSA à Lyon s'est avérée assez conflictuelle. Il faut donc nous féliciter de ce que le caractère hybride de ces établissements soit assumé de chaque côté et que, localement, le dialogue parvienne à se nouer pour parvenir à un fonctionnement le plus efficace possible.

La prise en charge effectuée par les UHSA répond à des besoins réels. Leur taux de remplissage est partout proche de 100 % et elles ont toute une liste d'attente. La durée moyenne de séjour est de 45 jours pour une prise en charge de pathologies lourdes : schizophrénie, troubles bipolaires, dépressions et troubles spécifiques de la personnalité.

Les femmes constituent moins de 10 % des patients, en miroir de la population carcérale générale. Le taux de réadmission est relativement faible : ce ne sont donc pas toujours les mêmes qui reviennent à l'UHSA.

Les UHSA répondent à un problème spécifique, celui des soins psychiatriques sans consentement en prison. Ceux-ci, longtemps impossibles, étaient particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Les UHSA accueillent en moyenne près de 50 % de patients en soins sans consentement, bien qu'il existe de fortes disparités locales. Ces cas, *a priori* les plus graves, trouvent donc généralement une réponse adéquate et ce dans des délais raisonnables, puisque la plupart des UHSA parviennent à répondre à une demande d'hospitalisation dans les 48 heures. Ce délai peut cependant parfois s'allonger jusqu'à une quinze jours, voire plus.

La contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, a d'ailleurs dénoncé le caractère très contraignant des procédures d'entrée dans les UHSA qui peuvent aboutir à des listes d'attente longues -30 personnes pour les 60 places de l'UHSA Paul Guiraud.

En pratique les UHSA n'acceptent un patient que si la structure SMPR ou UCSA garantit qu'elle reprendra le malade à l'issue de son traitement.

Parallèlement, il est intéressant de relever que plus de la moitié des hospitalisations en UHSA sont volontaires et que les malades consentent aux soins. Les équipes nous ont d'ailleurs fait part du fait que, souvent, un patient arrivé en situation de crise dans le cadre d'une hospitalisation sans consentement, consent en fait aux soins dès qu'il est pris en charge de manière adéquate.

Les qualités professionnelles des équipes soignantes et de celles de l'administration pénitentiaire permettent donc aux UHSA d'assurer les missions qui leur ont été confiées.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Plusieurs difficultés demeurent néanmoins, dont certaines sont propres aux UHSA, tandis que d'autres sont le reflet des difficultés de notre système pénitentiaire dans son ensemble.

Les UHSA sont par nature des structures particulièrement coûteuses sur le plan de la psychiatrie et de la santé mentale, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de 2011.

Outre l'investissement immobilier très lourd, puisqu'il s'agit de construire à neuf un service hospitalier et une enceinte de prison, les frais de personnel sont difficiles à assumer, particulièrement du côté de l'administration pénitentiaire, qui a vu le nombre de gardiens diminuer dans le cadre de la RGPP.

De plus, les moyens de l'administration pénitentiaire sont très variables localement.

Dans certaines régions, l'administration pénitentiaire a eu recours, pour les transports de détenus qu'elle doit assurer, à des contrats de partenariat public-privé qui s'avèrent très insatisfaisants. Les représentants de l'administration ont insisté sur ce point à

Lyon : malgré un coût important, il n'y a pas suffisamment de chauffeurs et de véhicules pour assurer le transport des détenus de toute une région vers et depuis l'UHSA.

Surtout la population des UHSA est par nature difficile. Elle est composée d'une majorité de criminels condamnés pour des crimes de sang. La nécessité pour les personnels soignants d'appeler en renfort les gardiens de prison varie fortement d'un établissement à l'autre mais, à Toulouse notamment, le rapport annuel de l'UHSA constate depuis deux ans une augmentation de l'insécurité au sein des unités de soins.

Plus largement, les critiques adressées aux UHSA rejoignent celles relatives à notre système pénitentiaire en général et, plus spécifiquement, à l'incarcération des personnes atteintes de troubles mentaux. C'est sur un fond de polémique que les UHSA ont été créées, polémique nourrie par une déclaration du Président de la République de l'époque, qui avait parlé d'« hôpital-prison ».

On a pu craindre que ces unités servent à cautionner l'enfermement des personnes malades dans une optique de protection de la société peu compatible, vous en conviendrez, avec le respect des droits individuels. L'équipe médicale de l'UHSA du Vinatier nous a expliqué le long travail de discussion en son sein et auprès des autres psychiatres pour fonder et expliquer leur projet thérapeutique.

L'équipe accueille certains patients qui viennent d'être incarcérés et qui sont en attente que la justice statue sur leur responsabilité pénale. Le but n'est pas de permettre de les garder en prison mais de poser le diagnostic le plus exact, et de mettre en place le plus rapidement possible la prise en charge.

De même, pour les personnes condamnées, il ne s'agit pas de permettre leur maintien en prison, mais bien de leur apporter les soins qu'elles nécessitent dans les meilleures conditions.

Nous nous sommes néanmoins interrogées lors de notre visite sur le fait de savoir si parfois, quand l'équipe n'a pas mis en place une prise en charge séquencée destinée à accompagner la progression des malades, ceux-ci ne se trouvent pas soumis à une « camisole chimique » qui rend leur état compatible avec le retour en prison « ordinaire ».

De fait, plusieurs types de patients pris en charge au sein des UHSA amènent les équipes à s'interroger sur la meilleure démarche à suivre et sur la cohérence d'ensemble du système. Leur présence en prison apparaît effectivement comme contestable. Il y a ceux qui sont trop malades pour que l'incarcération ait un véritable sens pour eux, mais qui ont été reconnus responsables de leurs actes. Ceux-là tendent à occuper durablement les lits des structures où ils sont transférés.

À Toulouse, on nous a indiqué que l'unité venait de transférer vers une unité pour malades dangereux, afin de lui faire subir un traitement par électroconvulsivothérapie, un patient qui se trouvait au sein de l'UHSA depuis son ouverture, soit cinq ans.

Ces durées d'hospitalisation hors norme se reproduisent pour quelques cas dans chaque UHSA. Elles nous imposent de prendre avec circonspection les statistiques relatives à la durée moyenne d'hospitalisation, mais surtout nous conduisent à nous interroger sur le sens qu'il y a à mettre en prison, plutôt que directement à l'hôpital, quelqu'un qui a besoin à l'évidence de soins lourds.

À l'UHSA de l'hôpital Paul Guiraud, on nous a particulièrement signalé le cas de jeunes pour lesquels le passage à l'acte est le premier signe de leur pathologie mentale, et ceux incarcérés pour un acte délictuel et dont on découvre à cette occasion qu'ils souffrent d'une pathologie mentale lourde.

Ce phénomène est parfois amplifié pour les jeunes migrants. Pour eux se pose la question de l'articulation des soins dans et hors prison.

Parmi les patients atteints de pathologies mentales, plusieurs supportent mal l'incarcération en milieu ordinaire où ils sont victimes de violences du fait de leur inadaptation. La tentation peut donc être de garder ces malades en hospitalisation pour les protéger. Ici encore, la question de l'adaptation des moyens aux fins doit être posée.

Un dernier type de patients doit également être mentionné, ceux dont la pathologie, notamment dépressive, se chronicise du fait de la prison.

Or les magistrats ont tendance à prévoir une incarcération en UHSA pour s'assurer qu'une personne sera soignée. De même, l'administration pénitentiaire a parfois tendance à psychiatriser tous les comportements difficiles. Les équipes du Vinatier nous ont ainsi indiqué qu'après avoir tenté d'orienter vers l'UHSA les délinquants sexuels, on avait tenté de leur faire prendre en charge la radicalisation, ce pourquoi ils ne sont pas formés.

Par ailleurs, le nombre de détenus pour lesquels des consultations doivent être organisées dans les centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie reste très élevé, ce qui indique que les UHSA ne suffisent pas à répondre aux besoins. L'UHSA de l'Hôpital Paul Guiraud est ainsi notoirement insuffisante avec ses soixante places pour répondre aux besoins des 13 000 détenus d'Ile-de-France.

Le manque de places entraîne des difficultés dans l'organisation des soins. La contrôleure générale des lieux de privation de liberté a ainsi dénoncé lors de son audition le fait que des mineurs soient pris en charge avec des majeurs au sein des unités, d'autant qu'elles ne disposent pas de personnels spécialisés pour les prendre en charge.

La première vague de construction des UHSA s'est avérée particulièrement lente et la deuxième vague n'a pas été engagée. En effet, le programme aurait dû s'étaler entre 2008 et 2011, mais sur les neuf unités de la première tranche, qui comporte 440 lits, trois unités ont ouvert entre 2010 et 2012, quatre seulement en 2013 et une en 2015. Celle de Marseille vient tout juste d'ouvrir.

La deuxième vague devrait apporter 300 places supplémentaires et voir notamment la création de trois établissements dans les outre-mer.

Faut-il l'engager ? Oui, nous le pensons toutes les trois, mais sous certaines conditions : poursuivre le travail de coordination entre les UHSA pour permettre d'identifier leurs problèmes communs et de définir les meilleures pratiques, prévoir de présenter les missions et le fonctionnement des UHSA aux magistrats dès leur formation et organiser des contacts plus fréquents entre eux et les équipes des UHSA afin qu'ils connaissent leur rôle exact.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. – En conclusion, ce dispositif récent que sont les UHSA est important et intéressant à condition de l'utiliser pour les fins qui sont les siennes : offrir une prise en charge hospitalière à temps complet pour les troubles mentaux

des personnes détenues pour la durée qui est nécessaire à l'amélioration de leur état. Si on parvient à l'utiliser conformément à sa vocation, il est important de le préserver et de mener son développement à son terme.

M. Alain Milon, président. – Merci.

Il semblerait -et c'est intéressant- que les UHSA permettent parfois d'établir un diagnostic psychiatrique. Ce n'est déjà pas si mal, surtout quand on sait qu'en France, il intervient souvent plusieurs années après que les troubles se déclarent.

La parole est à M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Antoine Lefèvre. - Je tiens tout d'abord à saluer le travail des rapporteurs et à remercier la commission des affaires sociales de me recevoir.

Au-delà du rapport sur les dépenses de santé des détenus, que je présenterai fin juillet, je rejoins l'analyse qui a été faite. J'ai pu constater, au cours de mes propres visites, l'engagement incroyable et la grande détermination des personnels, souvent constitués de jeunes femmes. Leur dévouement et la passion pour leur mission sont remarquables, surtout compte tenu des conditions matérielles et structurelles, qui ne sont pas toujours faciles.

Vous avez évoqué le délai nécessaire à la mise en œuvre de la seconde vague de construction des UHSA. Il faut bien reconnaître que les choses tardent un peu. On ne peut que constater les différents manques.

Je n'oublie pas que ces unités sont extrêmement coûteuses, tant en investissement qu'en fonctionnement. Peut-être faut-il affiner les choses, toutes les personnes n'étant pas à leur place dans ces unités compte tenu de leur pathologie. Doivent-elles ou non demeurer en détention ?

Il est également important de prévoir un maillage territorial cohérent. L'Île-de-France concentre un grand nombre d'établissements, mais il faudra également tenir compte des autres besoins. Le Premier ministre a évoqué la construction de nouvelles places. Il conviendra de veiller à mettre tout ceci en adéquation.

M. Alain Milon, président. – La parole est aux commissaires.

M. Philippe Mouiller. – Tout comme mon collègue, je voudrais remercier les trois rapporteurs pour la qualité de ce travail, qui a dû être humainement difficile. Je les félicite pour la clarté de leurs propos.

Mes questions portent sur les aspects quantitatifs.

D'une façon générale, dispose-t-on d'une estimation des besoins en matière de places au niveau national en regard de la population carcérale, afin de la rapprocher des engagements pris par le Premier ministre ?

N'existe-t-il pas une obligation d'accompagnement ainsi qu'un minimum d'investissement ?

Ceci soulève la question de savoir quel budget supportera ces dépenses. Celui des prisons ou celui de la santé ? Comment cette répartition budgétaire s'articule-t-elle au regard des objectifs ?

Par ailleurs, quel est le coût moyen d'une UHSA ?

On a évoqué la qualité des personnels. Des formations spécifiques sont-elles dispensées pour s'occuper de ce type de population ?

Vous avez également évoqué la tentative d'accompagnement des personnes en phase de déradicalisation. N'existe-t-il pas un lien entre les deux sujets, puisque cette problématique se caractérise par des atteintes psychologiques ?

Enfin, n'est-il pas plus intéressant d'accompagner les personnes bientôt appelées à sortir de prison plutôt que les autres ?

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Il est vrai que les choses ont été humainement difficiles, mais également enrichissantes. Colette Giudicelli l'a souligné : nous restons sur notre faim, monsieur le président, et nous aurions envie de poursuivre. On a commencé par des auditions avant de nous rendre sur place, ce qui a généré de nombreuses questions.

Quant au financement, qui constitue le nerf de la guerre, il est à la fois assuré par l'administration pénitentiaire et par le ministère de la santé pour tout ce qui concerne leurs domaines respectifs. Ceci est tangible sur le plan spatial lorsqu'on visite ces unités. À l'arrivée, on est sous l'autorité du système pénitentiaire, à qui on fournit les pièces d'identité, avant de passer sous les portiques de détection. Lorsqu'on pénètre ensuite dans l'enceinte hospitalière, c'est au tour du personnel de santé de prendre le visiteur en charge.

Les choses avancent, et c'est ainsi que l'UHSA de Marseille va pouvoir recevoir des patients.

S'agissant de la radicalisation, il nous semble que celle-ci ne correspond pas à la philosophie des UHSA, qui sont réservées aux troubles mentaux. On est donc là sur une autre problématique.

Vous demandez si l'on ne peut prendre en charge les patients qui vont sortir de manière privilégiée afin de s'assurer le plus possible de leur adaptation. Les UHSA agissent sur saisine, généralement après une crise de ces patients, qu'il faut vraiment prendre en charge après qu'ils aient « disjoncté ». Ils peuvent être dangereux pour eux-mêmes et pas simplement pour les autres. Ils ont donc besoin d'une prise en charge rapide.

Enfin, nous avons été toutes les trois convaincues par les UHSA pratiquant par « séquençement ». Cela permet au patient, après son arrivée, de passer de zone en zone en fonction de l'amélioration de son état de santé. Son traitement chimique va en outre être allégé afin qu'il puisse sortir de l'unité psychiatrique et retrouver la prison.

Lors de notre première visite, nous avons été bouleversées par certains patients sous camisole chimique et inquiètes sur les conditions de leur retour en prison.

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – Nous avons effectivement été troublées, lors de notre visite au Vinatier, à Lyon, par le fait que certains patients se

comportaient comme de véritables robots. Nous nous sommes posé la question : comment allaient-ils pouvoir retourner en prison, au milieu d'autres détenus ? Comment allaient-ils se défendre ? Allaient-ils continuer à prendre leurs médicaments ou passer à nouveau à l'acte dès leur sortie d'incarcération ? C'est un réel problème.

Pour ce qui est de la déradicalisation, je rejoins Laurence Cohen. Il ne s'agit pas de troubles mentaux. Il est donc difficile de les incorporer dans les UHSA, d'autant qu'on estime aujourd'hui qu'il faut 900 places au niveau national. 440 sont aujourd'hui construites, avec l'UHSA de Marseille qui va bientôt être mise en service.

À Toulouse, les équipes nous ont expliqué qu'aller chercher des patients à Montpellier demande 2 heures 30. Il faut également les ramener. Il faudrait donc essayer de réaliser un maillage plus logique et avoir plus d'une UHSA par région, celles-ci étant devenues des mastodontes.

Les personnels n'ont pas de formation spécifique mais ils sont si soudés, les équipes travaillent tellement en osmose, qu'il existe très peu d'absentéisme.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Le coût total de construction de Toulouse s'élève à 13 millions pour les parties justice et santé. Il faut y ajouter le fonctionnement.

M. Alain Milon, président. – Ce sont là les chiffres pour une unité de 60 places.

Je voudrais rappeler que ce n'est pas parce qu'on est un malade psychiatrique qu'on est dangereux, ni parce qu'on a été dangereux qu'on est un malade psychiatrique. On peut être parfois dangereux sans être un malade psychiatrique. Il est extrêmement important de le répéter.

Parfois, l'acte dangereux n'est même pas dû à la maladie psychiatrique, qui n'est découverte qu'ensuite.

M. René-Paul Savary. – Pouvez-vous nous indiquer le montant du prix de journée ?

Par ailleurs, quelles sont les villes qui possèdent des UHSA ?

Les nouvelles pratiques addictives chez les jeunes vont entraîner de plus en plus de troubles schizophréniques.

La radicalisation touche par ailleurs aujourd'hui des personnes d'âge moyen. Les services sociaux sont confrontés à des problèmes de prise en charge redoutables, bien que le personnel commence à être formé. Il est donc intéressant de prendre en compte dans ces unités le dépistage et la prévention de la radicalisation, à laquelle nous allons être de plus en plus confrontés.

Existe-t-il des statistiques sur le type de patients pris en charge, par exemple des personnes âgées qui souffrent de troubles cognitifs, ce qui peut se traduire par de l'agressivité, voire des passages à l'acte ?

Enfin, ces unités sont-elles construites sur les lieux de la prison ou près des hôpitaux psychiatriques ?

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – Dans les hôpitaux psychiatriques.

Mme Annie David. – À mon tour de remercier nos trois rapporteurs. Même si ce travail vous a beaucoup apporté, je pense que certaines situations ont dû être difficiles à vivre. Vous êtes parvenues à rendre les choses sensibles de ce point de vue.

Le secteur de la psychiatrie, que j’essaie de suivre dans mon département, est largement sinistré, tout comme le secteur pénitentiaire.

Je partage l’avis d’Alain Milon : ce n’est pas parce qu’on a des problèmes psychiatriques qu’on est forcément dangereux. Or j’ai le sentiment que les magistrats ne sont pas suffisamment formés pour faire la part des choses entre l’internement en hôpital psychiatrie et l’internement dans les UHSA.

Comment faire pour mieux former nos magistrats ou, à tout le moins, les aider à faire la part des choses entre la psychiatrie et l’incarcération ?

J’ai suivi un stage destiné aux parlementaires au tribunal de Toulouse. L’un des juges me disait qu’il se référait à l’avis du psychiatre sur les personnes qu’il devait auditionner. Peut-être faudrait-il une meilleure articulation entre justice et psychiatrie. Avez-vous pu en discuter ? Quelles pistes pourriez-vous indiquer ?

Je voudrais également insister sur la qualité du personnel médical -dont vous avez fait état- et sur les difficultés que celui-ci rencontre. Il est important de mettre ces qualités en valeur. Il faut souligner que le personnel des UHSA ne peut traiter toutes les personnes que l’on souhaite y envoyer. Je pense aux personnes radicalisées. Ce sont des publics différents des autres. Les UHSA ne peuvent recevoir tout le monde.

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – Nous sommes d’accord !

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. – En effet !

M. Daniel Chasseing. – Je veux à mon tour féliciter les rapporteurs et le personnel de ces unités, qui sont sûrement des passionnés.

Tous les malades psychiatriques ne sont en effet pas des délinquants, mais certains peuvent commettre des délits. On sait que l’hospitalisation d’office à la demande d’un tiers n’est pas facile, même si les gens souffrent de troubles du comportement. Certains ne prennent plus leurs médicaments, et on ne le sait pas...

Les UHSA sont très importantes selon moi pour formuler un diagnostic et pouvoir surveiller médicalement l’efficacité d’un traitement avant le retour de l’intéressé en prison. Les neuroleptiques ont certes des effets secondaires, mais ils sont malheureusement indispensables.

Il existe bien sûr un problème de financement. Ces unités sont sûrement ce qu’il convient de réaliser dans l’avenir. Compte-t-on d’autres projets que ceux que vous avez indiqués ? Quand vont-ils être réalisés ? Y a-t-il des projets similaires dans le cadre de la radicalisation ?

Mme Corinne Imbert. – Je remercie les trois rapporteurs pour leur travail.

Vous avez évoqué une population de détenus essentiellement masculine, mais comportant néanmoins des mineurs. Le principe de séparation entre les hommes et les femmes, les adultes et les mineurs, est-il respecté dans les UHSA ? (*Les trois rapporteurs infirment.*)

Enfin, avez-vous des éléments au sujet des détenus souffrant de pathologies mentales qui ne bénéficient pas de la prise en charge de SMPR lorsqu'il n'existe pas d'UHSA ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Je veux tout d'abord louer la précision du travail qui a été réalisé, et surtout l'humanité qui en émane.

Vous n'avez pas évoqué le choix qui a été fait de construire des unités situées dans les hôpitaux psychiatriques et non dans les prisons. Or la construction d'une UHSA dans un hôpital psychiatrique doit démarrer de zéro. Les coûts sont donc bien plus élevés que pour une construction à l'intérieur d'une prison.

Ceci oblige à des transfèrements assez fréquents, avec les difficultés que vous avez relevées pour trouver des personnels susceptibles d'accompagner les prisonniers vers l'UHSA. Comment la question a-t-elle été tranchée ?

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – Le prix d'hospitalisation à l'UHSA s'élève à 650 euros par jour, comme dans un hôpital psychiatrique.

Parmi les malades que nous avons rencontrés, plus de la moitié sont détenus pour des crimes de sang. Il ne s'agit pas de personnes radicalisées. C'est une population très particulière.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. – Les UHSA sont actuellement situées à Lyon, Villejuif, Toulouse, Nancy, Fleury-les-Aubrais, Lille, Marseille, Bordeaux et Rennes...

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure. – Le choix des futures implantations n'est pas encore effectué mais on en prévoit éventuellement une par région. L'extension de la taille des régions complique la vie des familles, pour les visites aux détenus, et le travail du personnel pénitentiaire pour les transferts, par exemple lorsqu'il faut ramener à Montpellier un patient de l'UHSA de Toulouse.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Pourquoi ne pas implanter ces unités dans les prisons ? C'est une question de philosophie. Les détenus qui souffrent de troubles psychiatriques graves doivent bénéficier des mêmes soins qu'un patient ordinaire. Or les soins relèvent des structures de santé, donc de l'hôpital. Par ailleurs les hôpitaux psychiatriques ont généralement des terrains disponibles pour la construction.

Il s'agit de réfléchir en termes de territoire pour permettre un meilleur maillage.

Nous avons été interpellées – et nous pensons qu'il faut trouver une solution à cette question – au sujet des transports. En effet, le patient qui devrait quitter l'UHSA un jour donné ne sort souvent que le lendemain. Tous les UHSA soulignent que, de ce point de vue, le partenariat public-privé est extrêmement insatisfaisant – et c'est un euphémisme.

Quant aux éléments que souligne Annie David, ils sont justes et pertinents. Ceci pose le problème des moyens de deux secteurs en difficulté, la justice et la santé.

Mme Imbert évoquait les SMPR. Ceux-ci se retournent en effet vers les UHSA, où le manque de places est criant. On voit donc bien la nécessité de poursuivre ce qui a été prévu.

Le personnel se remet sans cesse en question, alors qu'il n'est pas évident de travailler dans une logique de santé et une logique pénitentiaire. Ce sont deux univers différents, mais cela fonctionne plutôt bien. Chacun respecte l'autre et tout le monde s'entraide. Ce n'était pourtant pas *a priori* évident.

Mme Brigitte Micouveau, rapporteure. – Le manque de places se fait surtout ressentir à Paris. On n'a pas eu ce sentiment à Toulouse ou à Lyon.

M. Alain Milon, président. – Qu'en est-il de la formation des magistrats ?

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Plusieurs équipes nous ont signalé la méconnaissance des magistrats quant à la réalité de ces unités, vers lesquelles ils dirigent parfois un peu trop facilement certains détenus. Une formation est donc nécessaire.

Plusieurs équipes souhaiteraient que les magistrats puissent venir visiter chaque USHA, toutes ayant une histoire singulière. Cela permettrait d'avoir un échange et de comprendre comment ces unités prennent les patients en charge.

C'est une recommandation qui nous paraît extrêmement logique et qui pourrait être efficace.

M. Alain Milon, président. – Une observation à propos de la formation des magistrats : la loi santé prévoyait, en matière de salles de *shoot*, une formation des magistrats. J'ai assisté, en tant que président de la commission des affaires sociales, à une de ces formations : il n'y avait pas un seul magistrat ! Ils avaient été invités, mais aucun ne s'était inscrit. Cela soulève aussi un problème de ce point de vue.

Mes chers collègues, autorisez-vous la publication du rapport de nos trois collègues ? Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 45.

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes,
préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit
des comptes publics demandé par le Premier ministre (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion figurera à la rubrique de la commission des finances et sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 28 juin 2017**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Contrôle budgétaire – Assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers - Communication

M. François Marc, rapporteur spécial « Affaires européennes ». – Les premières années du cadre financier 2014-2020 de l'Union européenne ont été marquées par le besoin urgent de répondre à la crise des réfugiés et, plus généralement, par la volonté de renforcer le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier, il a ainsi été proposé d'augmenter les crédits de divers instruments dédiés à l'action extérieure de l'Union européenne, dont ceux de l'assistance macrofinancière aux pays tiers.

L'assistance macrofinancière a vocation à répondre à des besoins exceptionnels de financement extérieur des pays qui sont « *politiquement, économiquement et géographiquement proches de l'Union européenne* », en leur accordant des prêts ou des dons.

Depuis la première opération d'assistance en faveur de la Hongrie en 1990, plus de 63 assistances ont été décidées en complément des programmes du Fonds monétaire international. Le périmètre géographique des interventions s'est étendu et le montant des prêts accordés a fortement augmenté.

Dans ce contexte, j'ai jugé opportun de consacrer ma mission annuelle de contrôle à l'assistance macrofinancière. Il se trouve que ce sujet a fait l'objet d'une actualité au cours des derniers mois puisque le Parlement européen et le Conseil ont examiné une proposition d'assistance de 100 millions d'euros à la Moldavie. C'est la raison pour laquelle j'ai complété les auditions réalisées à Paris et à Bruxelles par un déplacement à Chisinau, la capitale de la Moldavie, afin de mieux comprendre les enjeux de l'assistance de l'Union européenne.

Au terme de ces travaux, trois grands constats peuvent être tirés. Premièrement, l'assistance macrofinancière s'est fortement développée à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, et ce en dehors d'un cadre juridiquement contraignant. Il s'agit donc d'un instrument particulièrement souple, qui fait figure d'hybride entre les programmes de prêt de l'Union à ses États membres et les aides aux pays du voisinage. Le budget de l'Union européenne dispose de ses propres instruments directs d'action extérieure – instrument européen de voisinage, instrument de préadhésion, ou encore instrument de coopération au développement. Par ailleurs, des garanties sont accordées par le budget communautaire à un certain nombre de dispositifs – plan Juncker, mécanisme européen de stabilisation financière, assistance à la balance des paiements des pays non membres de la zone euro. En dehors du budget de l'Union, il faut citer le mécanisme européen de stabilité, autonome, qui dispose d'une capacité de prêt à hauteur de 500 milliards d'euros. L'assistance macrofinancière vient compléter cette panoplie d'instruments et fait l'objet d'un provisionnement du fonds de garantie pour les actions extérieures.

Au début des années 1990, les premières opérations d'assistance macrofinancière se sont concentrées dans le voisinage proche, à l'est de l'Union : en Hongrie, en Tchécoslovaquie, en Bulgarie, en Roumanie et dans les États baltes. Ensuite, à partir de 1994, une deuxième série d'opérations d'assistance concerna les États nouvellement indépendants de l'ancienne Union soviétique, notamment l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie et l'Arménie et, à la suite des guerres en ex-Yougoslavie, les Balkans occidentaux.

Plus récemment, des prêts ont été accordés aux pays du bassin méditerranéen, en particulier à la Jordanie en 2013 et en 2016 et à la Tunisie, en 2014 et en 2016.

Cette extension fut possible grâce au faible degré d'encadrement juridique de l'assistance macrofinancière. Contrairement à la plupart des autres instruments financiers, aucun règlement ne définit les règles générales d'intervention de l'assistance macrofinancière. Une liste de critères a simplement été établie par le Conseil en 1995 : en principe, l'assistance macrofinancière est un instrument « *de nature exceptionnelle, non lié et sans affectation particulière* », destiné à rétablir la viabilité financière des pays candidats à l'adhésion, déclarés ou potentiels, des pays concernés par la politique de voisinage ou « d'autres pays tiers présentant une importance stratégique pour l'Union » ; par ailleurs, les pays demandeurs doivent remplir plusieurs conditions, dont la conclusion d'un accord préalable avec le FMI, le respect de « *mécanismes démocratiques effectifs* » ; enfin, ils doivent mettre en œuvre de façon satisfaisante les mesures de politique économique négociées avec la Commission européenne.

Cette liste de critères n'a pas de caractère juridiquement contraignant. Dès lors, chaque opération fait l'objet d'une analyse au cas par cas par la Commission européenne et doit ensuite être adoptée par le Parlement européen et le Conseil.

Depuis 2014, plusieurs opérations d'assistance de grande ampleur ont été décidées : 2,8 milliards d'euros de prêts ont été accordés à l'Ukraine ; 500 millions d'euros en faveur de la Tunisie et 200 millions d'euros au profit de la Jordanie en 2016.

Ainsi, l'assistance macrofinancière a changé de dimension au cours des dernières années : le montant total d'assistance décaissée devrait atteindre le niveau record de 1,9 milliard d'euros en 2017 pour un encours total de prêts de 4,6 milliards d'euros à la fin de l'année, contre 565 millions d'euros fin 2013.

Deuxièmement, l'assistance macrofinancière a un impact macroéconomique positif, même si celui-ci est limité. Les évaluations *ex post* disponibles concluent que l'intervention de l'Union européenne a effectivement contribué à la stabilisation macroéconomique à court terme dans la plupart des pays bénéficiaires. Par exemple, l'assistance macrofinancière a permis d'atténuer les effets récessifs de la crise économique et financière de 2008 en Moldavie et en Arménie. En l'absence d'assistance, leurs PIB respectifs auraient été inférieurs de 1,1 % et de 0,6 % en 2011.

Dans quelques rares cas, aucun impact macroéconomique n'a été observé, par exemple en Bosnie-Herzégovine en raison du déblocage tardif de l'assistance dans un contexte où le pays aurait lui-même pu lancer une émission obligataire, ou encore au Liban en raison du faible montant accordé (40 millions d'euros).

En matière de réformes structurelles, les résultats sont mitigés. Le décaissement de chaque tranche de prêt ou de don est en effet soumis au respect d'un certain nombre de

conditions, négociées en amont entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire. En règle générale, on observe que des progrès ont été accomplis en matière de gestion des finances publiques et dans les secteurs bancaire et financier. Ainsi, le système bancaire a fait l'objet de réformes en Arménie, en Roumanie, en Macédoine, en Serbie et en Albanie au début des années 2000, sous l'impulsion des opérations d'assistance. Les conditionnalités négociées par l'Union européenne ont également permis d'accélérer l'adoption de certaines réformes en Géorgie.

Toutefois, ces conditionnalités présentent des insuffisances : tout d'abord, il est fréquent que certaines conditions de décaissement soient satisfaites avant même la signature du protocole d'accord, ce qui conduit à s'interroger sur le niveau d'exigence fixé par la Commission européenne. Ensuite, il existe bien souvent un écart entre la satisfaction formelle de certaines conditions – grâce à l'adoption d'une nouvelle loi ou la création d'une structure administrative – et leur mise en œuvre sur le terrain, par manque de moyens ou de volonté politique. Enfin, certaines conditionnalités de l'assistance macrofinancière sont généralement très similaires aux prescriptions du FMI. Cela atteste de la très bonne coordination entre la Commission européenne et le FMI, mais soulève aussi la question de la valeur ajoutée de l'intervention européenne.

Du point de vue de l'Union européenne, l'assistance macrofinancière a un coût modéré, dans la mesure où elle est accordée principalement sous forme de prêts ; 261 millions d'euros de dons ont été versés entre 2007 et 2013 (soit 47 % du total des versements) et 58 millions d'euros (1 %) entre 2014 et 2017.

Les fonds prêtés sont levés sur les marchés internationaux par la Commission européenne et garantis par le budget communautaire ; la Commission rétrocède ensuite intégralement ses conditions de financement favorables au pays bénéficiaire.

De plus, le risque financier pour le budget de l'Union européenne est relativement faible : aucun défaut de paiement n'a été observé à ce jour et chaque prêt donne lieu à un provisionnement d'environ 9 %, versé du budget général vers un fonds de garantie spécifique.

Ainsi, l'assistance macro-financière a un impact non négligeable mais d'une ampleur relativement modeste.

Troisièmement, on observe que les considérations d'ordre politique jouent un rôle croissant. Ainsi, les critères de localisation géographique ou encore de gravité de la situation financière du pays une assistance ont pu être interprétés de façon extensive. Par exemple, un prêt de 30 millions d'euros fut accordé au Kirghizistan en 2013 pour soutenir « *la force de l'élan prodémocratique et de réforme économique* », tandis que la nouvelle proposition d'assistance de 100 millions d'euros à la Moldavie, dont 40 millions sous forme de don, ne semblait pas répondre au caractère d'urgence généralement requis.

Par ailleurs, certains États membres jouent un rôle de relai auprès de la Commission européenne pour soutenir des opérations d'assistance en faveur de pays tiers avec lesquels ils entretiennent des liens forts, par exemple la France avec la Tunisie ou la Roumanie avec la Moldavie.

Le cas de la Moldavie illustre également les dilemmes auxquels l'Union européenne est parfois confrontée dans sa volonté de soutenir le processus de réforme économique et politique.

L'Union européenne est le premier donateur de ce petit pays de 3,5 millions d'habitants – contre 5 millions au lendemain de l'indépendance – enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine. Pour autant, sa stratégie est critiquée, voire jugée contre-productive, par certains acteurs qui dénoncent l'absence d'indépendance du système judiciaire, le regain de corruption au sein de la classe politique et la récente tentative de réforme du système électoral dans un sens favorable au parti démocrate au pouvoir.

La Commission européenne considère qu'en l'absence d'aide, les autorités moldaves ne pourront pas poursuivre les réformes engagées, en particulier pour assainir le système bancaire à la suite du « scandale du milliard » de dollars disparus en 2014 dans le cadre d'une fraude bancaire massive. Or, du point de vue de certains acteurs, le versement de cette aide risque d'être interprété comme un cautionnement des pratiques du parti au pouvoir, dirigé par un oligarque, et ainsi de diminuer la confiance accordée par la population à l'Union.

L'octroi d'une nouvelle assistance de 100 millions d'euros a donc suscité un débat de fond au Parlement européen, certains députés appelant à un gel de l'aide en cas de poursuite du projet de transformation du mode de scrutin. En définitive, cette assistance a été approuvée en première lecture le 6 juin dernier et a été assortie d'une déclaration commune appelant la Moldavie à suivre les recommandations de la commission de Venise concernant la réforme du système électoral. Faute de quoi, l'Union ne devrait plus s'engager plus avant.

En conclusion, partant de ces constats, il me semble que la légitimité et la plus-value de l'assistance macro-financière pourraient être confortées de deux manières : d'une part, en dotant cet instrument d'un régime juridique propre afin de mieux encadrer ses critères et ses modalités d'intervention ; d'autre part, en renforçant la dimension politique des conditionnalités ainsi que le pouvoir de contrôle des États membres.

Une première série de recommandations concerne donc l'encadrement juridique de l'assistance macrofinancière.

Tout d'abord, l'adoption d'un règlement-cadre définissant les grands principes d'intervention et les rôles respectifs de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil est nécessaire pour renforcer la sécurité juridique de l'instrument et la cohérence de l'action extérieure de l'Union. En 2011, une tentative a été faite pour édicter un règlement-cadre, sans que celle-ci aboutisse, faute d'accord. Ce futur règlement-cadre devrait affirmer le caractère exceptionnel de l'assistance macrofinancière, l'idée étant de la réserver aux pays en proie à de graves difficultés financières et, dans les autres cas, d'avoir recours à d'autres programmes du budget européen comme l'instrument européen de voisinage, l'instrument de coopération au développement ou le futur « volet externe » du plan Juncker. L'adoption d'un règlement-cadre serait également l'occasion de clarifier les modalités de partage entre les prêts et les dons.

Enfin, les trois recommandations suivantes ont pour but d'affirmer la dimension politique de l'assistance macrofinancière.

Dès lors que l'assistance macro-financière a vocation à « *soutenir la politique extérieure de l'Union* » et à « *aider les bénéficiaires à tenir leurs engagements à l'égard des valeurs de l'Union* », les objectifs politiques des opérations d'assistance et les mesures attendues pour les atteindre gagneraient à être énoncés plus clairement. Je recommande donc de préciser la conditionnalité de nature politique afin de mieux prendre en considération la situation du pays et, ainsi, de compléter les conditionnalités économiques et financières. De

telles conditions me semblent d'autant plus utiles dans la perspective de futures opérations, des discussions ayant notamment été entamées avec la Biélorussie.

Une clause explicite de suspension voire d'annulation de l'assistance pourrait également être introduite en cas de menace pour l'indépendance du système judiciaire ou de fait majeur de corruption. L'objet d'une telle clause ne serait pas tant de sanctionner que de dissuader les pays bénéficiaires de toute mesure ne respectant pas les valeurs de l'Union européenne.

Enfin, compte tenu des enjeux financiers et politiques croissants de l'assistance macrofinancière, il serait opportun de renforcer les pouvoirs de contrôle des États membres durant la mise en œuvre des opérations. Aujourd'hui, les représentants des États membres ne sont pas saisis formellement des évaluations du respect des conditionnalités effectuées par la Commission européenne et ne peuvent s'opposer à une décision de décaissement d'une tranche d'assistance. Le groupe dit de « comitologie » compétent en matière d'assistance macrofinancière pourrait donc être consulté par la Commission européenne avant chaque décaissement. Conformément à la procédure d'examen, il ne pourrait s'opposer qu'à la majorité qualifiée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je note qu'en Moldavie, le revenu minimum mensuel est de 96 euros.

Les prêts se font-ils au profit des banques centrales ? À quel taux ? Indépendamment des mécanismes de la Banque centrale européenne ?

M. Claude Raynal. – Il me semble que l'objet de cette assistance est assez proche du rôle traditionnel du FMI. La Commission européenne dispose-t-elle d'une capacité d'expertise et de suivi aussi forte que le FMI ? Il a été indiqué l'absence de défaut de paiement. Cependant, les prêts d'un montant élevé sont très récents, la plupart ayant été accordés à partir de 2014. Cela ne dit rien de la suite.

Enfin, j'apprécie tout particulièrement la première recommandation, qui me semble quelque peu contradictoire avec l'objet même du fonds : actuellement, l'assistance macro-financière est souple, laissée au libre arbitre politique.

M. François Marc. – La Moldavie est en effet le pays le plus pauvre d'Europe. Il faut donc aider ce pays à s'en sortir, à condition que celui-ci apporte des garanties quant à son évolution démocratique, au respect de l'état de droit et à la transparence de son système financier – c'est tout de même 1 milliard d'euros qui a disparu de la circulation ! Si ces exigences ne sont pas satisfaites, on pourra difficilement poursuivre l'assistance.

La banque centrale de chaque pays est destinataire des prêts ou des dons accordés par l'Union européenne. Les taux sont ceux auxquels la Commission européenne a emprunté sur les marchés, le coût étant supporté par le pays destinataire. Ainsi, en janvier 2015, la Géorgie a emprunté, par l'intermédiaire de l'Union, 10 millions d'euros sur 15 ans, au taux fixe de 0,519 %. En juillet 2015, l'Ukraine a bénéficié d'un prêt de 600 millions d'euros sur cinq ans, au taux de 0,25 %, dans le cadre de la troisième opération d'assistance. Ces taux sont bien inférieurs à ce qu'ils seraient si ces pays avaient dû se passer de l'intermédiation de l'Union.

En ce qui concerne le rôle du FMI, cette question revient régulièrement. L'intervention de ce dispositif n'est possible qu'en association avec le FMI. Le rôle de ce dernier s'inscrit dans un objectif de redressement à moyen et long termes de ces pays, alors que l'aide apportée par l'Europe est ponctuelle et vise à redresser à court terme une situation financière dégradée.

Certains récipiendaires de ces aides ont vocation à intégrer l'Union européenne et le fait que celle-ci soit associée à la remise à flot des finances de ces pays peut être bien perçu par leurs opinions publiques et ainsi faciliter l'adhésion populaire à l'idée de leur intégration.

Concernant les aides à la Jordanie ou à la Tunisie, elles s'inscrivent dans une problématique géopolitique plus large.

Ma première recommandation ne concerne pas uniquement les critères d'intervention. Elle répond également à une exigence de clarification des compétences entre les institutions. Les différents États membres de l'Union européenne sont confrontés aux mêmes problématiques. Le travail d'évaluation du dispositif européen soulève des questions sur la cohérence et la légitimité de certaines formes d'intervention.

Je vous renvoie aux interrogations du Parlement européen sur la Moldavie. Un règlement-cadre apporterait de la cohérence et permettrait de clarifier les critères de décision. Il me paraît donc souhaitable d'aller dans le sens que nous prônons.

La commission donne acte de sa communication à M. François Marc et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Vincent Delahaye, vice-président -

Contrôle budgétaire – Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – Communication

M. Charles Guéné, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Madame la présidente, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 modifie la répartition entre collectivités territoriales du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représente 16 milliards d'euros et plus de 8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La réforme a pour objet de rendre plus juste cette répartition en tenant mieux compte de l'organisation du tissu économique, qui comprend de plus en plus de groupes. À la demande du Sénat, l'entrée en vigueur de cet article a été fixée au 1^{er} janvier 2018, pour se donner le temps d'en analyser les effets.

À l'issue de ce rapport d'étape, nous pensons que la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état. *A minima*, un nouveau report s'impose.

Il faut profiter de ce report pour approfondir l'étude des conséquences de l'entrée en vigueur des valeurs locatives révisées, sur la base desquelles seront réparties plus des deux tiers de la CVAE en 2018.

Enfin, une récente décision du Conseil constitutionnel concernant le dégrèvement barémique rend possible une optimisation fiscale, qu'il convient d'empêcher rapidement.

La consolidation de la CVAE des groupes est un débat récurrent, qui est né dès sa création.

La valeur ajoutée étant mesurée à l'échelle de l'entreprise et non du site, elle n'est pas spontanément territorialisée, sauf pour les entreprises mono-établissements, qui représentent 51 % des entreprises. Ainsi, le choix d'asseoir la CVAE sur la valeur ajoutée portait en lui-même le débat sur les modalités de répartition de son produit. À l'origine, en 2009, je vous rappelle que le Gouvernement avait proposé, pour cet impôt, des modalités de répartition proches de celles d'une dotation : en fonction de critères définis par la loi, avec une logique de péréquation entre collectivités territoriales. C'est le Parlement qui a souhaité et obtenu la territorialisation de l'assiette de la CVAE, et donc de son produit, dans le but de maintenir un lien entre l'activité économique sur le territoire et les recettes perçues par les collectivités.

La solution aujourd'hui retenue consiste à répartir la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements en fonction des valeurs locatives et des effectifs. Mais ce dispositif ne permet pas de traiter la situation des groupes de sociétés, alors même que des transferts indus importants de valeur ajoutée peuvent avoir lieu entre les entités d'un même groupe, notamment au profit du siège. Est donc apparue la crainte qu'une partie de la CVAE soit injustement captée par les territoires abritant de nombreux sièges sociaux, à commencer par la région d'Île-de-France. Cette crainte a été alimentée par le fait que près d'un tiers du produit national de CVAE revient à cette région et que sa part est supérieure à son poids dans le PIB.

Dès 2010, des parlementaires ont proposé d'appliquer aux groupes les règles de répartition des entreprises multi-établissements : la valeur ajoutée serait consolidée au niveau du groupe – et non plus au niveau de l'entreprise – avant d'être territorialisée en fonction des valeurs locatives et des effectifs des différents établissements. Cette réforme a finalement été inscrite à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, après un débat difficile en raison de l'absence de transmission de simulations par le Gouvernement. Il aura fallu attendre 2014 pour obtenir les premiers éléments d'analyse solides et c'est cette année seulement que des simulations ont enfin été transmises au Parlement, grâce à l'inscription dans la loi de ces nouvelles modalités de répartition à compter de 2018.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Notre travail nous conduit à conclure que ce débat repose, en réalité, sur des craintes difficiles à étayer.

En effet, la pratique des transferts indus de valeur ajoutée vers les sièges n'est pas démontrée, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en a pas. Tout d'abord, les groupes n'ont aucun intérêt, d'un point de vue fiscal, à faire remonter de la valeur ajoutée à leur siège social. Par ailleurs, des « garde-fous » ont été prévus dès l'instauration de la CVAE afin de réduire les risques de transfert de valeur ajoutée : ainsi, les opérations de location de plus de six mois ou de cession bail sont neutralisées.

En tout état de cause, les relations intra-groupes nationales n'entrent pas dans le champ des obligations déclaratives des entreprises en matière de prix de transfert, et il n'est donc pas possible de les mesurer.

S'agissant de la concentration du produit de la CVAE sur le territoire francilien, elle ne peut être vue comme un dysfonctionnement de la répartition de cette imposition. Elle est la conséquence mécanique du choix de territorialiser l'assiette d'un impôt assis sur la valeur ajoutée.

Cette concentration est d'ailleurs contrebalancée par les mécanismes de compensations de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que par les mécanismes de péréquation mis en place à la même époque, en particulier le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Le fait que la part de CVAE de la région d'Île-de-France soit supérieure à son poids dans le PIB, c'est-à-dire dans la valeur ajoutée, ne permet pas non plus de conclure à une répartition injuste, dans la mesure où le calcul de la valeur ajoutée au sens de l'INSEE est différent du calcul de la valeur ajoutée au sens de la CVAE.

Enfin, le dynamisme de la CVAE en Île-de-France correspond exactement au niveau de la moyenne nationale et le département des Hauts-de-Seine est même un de ceux qui connaît la hausse la moins importante, ce qui relativise de nouveau l'idée de transferts vers les sièges sociaux. En revanche, le territoire francilien bénéficie quantitativement d'une part très importante du dynamisme de la CVAE, du simple fait qu'il perçoit près d'un tiers de son produit.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – En définitive, la réforme n'est aujourd'hui pas applicable en l'état et, *a minima*, un report s'impose.

Les simulations transmises par le Gouvernement font apparaître des effets massifs pour certaines collectivités territoriales, sans que le débat ne puisse se résumer à constater des gagnants en régions et des perdants franciliens. À l'échelle régionale, l'Île-de-France serait effectivement le principal perdant en valeur absolue, mais d'autres territoires connaîtraient des baisses importantes en termes relatifs. Ces constats sont également vérifiés au niveau des départements et du bloc communal.

Le total des gains et des pertes enregistrés par les régions s'élèverait, en valeur absolue, à 355 millions d'euros, soit 4,2 % de la CVAE qu'elles perçoivent. La proportion est identique pour les départements. Quant au bloc communal, l'effet serait plus massif encore puisqu'il concernerait 6,5 % des recettes de CVAE, soit 275 millions d'euros.

En outre, cette nouvelle répartition de la CVAE impliquerait très probablement de remettre en cause l'équilibre trouvé en 2010, et donc de recalculer les versements et prélèvements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), pour tenir compte des effets de la nouvelle répartition.

Par ailleurs, si la consolidation de la CVAE des groupes corrige certains facteurs d'instabilité, elle contribue à en créer d'autres. Certes, la filialisation d'un établissement ne conduirait plus à modifier la répartition de la CVAE, toutes choses égales par ailleurs, mais, contrairement à aujourd'hui, les changements de périmètre des entités faisant partie d'un groupe et, à périmètre stable, les évolutions des effectifs et des bases foncières entre les différentes entités du groupe influeraient sur la répartition des recettes entre collectivités. À cet égard, ces derniers effets semblent plus importants que les premiers et accroîtraient donc la volatilité du produit de CVAE.

Enfin, le problème de la volatilité du produit de CVAE, particulièrement significative, ne serait pas résolu par cette réforme.

À ce stade, nous considérons que la réflexion doit être poursuivie. Des simulations fines au niveau du bloc communal doivent être réalisées, en prenant en compte les déclarations des effectifs des entreprises mono-établissements qui ne seront disponibles qu'à l'automne, pour apprécier précisément les conséquences de la réforme.

Parallèlement, il conviendrait d'étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée et les risques sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur quelques groupes de tailles différentes. En attendant, il convient de reporter l'application de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Indépendamment de l'application des nouvelles modalités de répartition de la CVAE, nos travaux nous ont permis d'identifier certaines questions auxquelles il faudra répondre dès le prochain projet de loi de finances.

Il s'agit tout d'abord de prendre en compte les effets de l'application, pour la première fois, des valeurs locatives révisées des locaux professionnels. Modifier un des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements, qui représente 11 milliards d'euros, soit près des trois quarts de la CVAE perçue par les collectivités territoriales, aura forcément des conséquences importantes sur la répartition du produit fiscal entre collectivités territoriales. Ces effets devraient être étudiés, en particulier pour les territoires accueillant des établissements industriels, dans la mesure où les valeurs locatives industrielles, non révisées, vont diminuer par rapport aux valeurs locatives professionnelles et commerciales.

Une telle étude permettra, le cas échéant, de justifier l'augmentation de la surpondération appliquée aux établissements industriels.

Le second point porte sur des risques d'optimisation fiscale qu'il faudrait écarter.

Le montant de CVAE effectivement acquitté par une entreprise dépend du dégrèvement barémique dont elle bénéficie, qui repose lui-même sur son chiffre d'affaires, comme le rappelle le graphique que vous avez sous les yeux. Une décision récente du Conseil constitutionnel a censuré la consolidation du chiffre d'affaires au niveau des groupes fiscalement intégrés pour le calcul du dégrèvement barémique. En d'autres termes, un groupe aurait désormais la possibilité de diviser son activité en plusieurs filiales et de réduire ainsi artificiellement son chiffre d'affaires, afin de bénéficier d'un dégrèvement plus important, voire total. Cette censure ne modifiera pas le montant réparti aux collectivités territoriales, mais pourrait représenter un coût de 300 millions d'euros pour l'État.

Nous souhaitons donc, dès la prochaine loi de finances, empêcher de tels comportements d'optimisation et ainsi éviter un dérapage du coût du dégrèvement barémique pour l'État. Il serait possible d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires à l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale. Une telle disposition serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel, mais augmenterait la pression fiscale sur les groupes non intégrés, ce qui n'est pas notre objectif. Il conviendra donc de travailler sur ce sujet d'ici le prochain projet de loi de finances.

Toujours en matière d'optimisation fiscale, nous constatons que le coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée progresse deux fois plus vite que la somme du produit de CVAE et de cotisation foncière des entreprises (CFE), ce qui nous interroge.

Nous n'avons pas d'éléments permettant de conclure à des comportements d'optimisation, mais nous allons demander des informations précises sur les entreprises bénéficiant de ce dégrèvement et sur les raisons qui expliquent une telle progression.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – J'en viens maintenant au dernier point de ce rapport, à travers lequel nous voudrions présenter une proposition qui permettrait de sortir du débat actuel sur les modalités de répartition de la CVAE.

Deux craintes alimentent ce débat : celle des transferts de valeur ajoutée vers les sièges sociaux et celle de l'instabilité résultant des changements de périmètre des groupes.

Ni les modalités de répartition actuelle, ni celles qui figurent dans la loi de finances rectificative de 2016, ne répondent de façon satisfaisante à l'ensemble de ces difficultés. La seule solution, d'un point de vue technique, consisterait à ne plus répartir la CVAE en fonction de la valeur ajoutée.

Nous proposons donc que soit étudiée l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée.

Dans cette hypothèse, les deux risques précités seraient évités et la répartition reposerait sur des éléments physiques, moins mobiles, qui permettraient une moindre volatilité. De plus, de telles modalités de répartition auraient probablement un effet péréquateur au profit des territoires ruraux, dans la mesure où le rapport entre la valeur ajoutée et les critères de répartition – valeurs locatives et effectifs – est probablement supérieur dans les métropoles. Pour aller plus loin, cela pourrait corrélativement remettre en cause le FPIC ou autres. C'est une idée...

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Idée que je reprends, chers collègues. Cela permettrait de se détacher de la façon dont le groupe est constitué ou de la situation des établissements, peu importe s'il s'agit d'une filiale ou non.

Certes, nous sommes conscients que cette solution impliquerait un changement de logique important.

Tout d'abord, le lien entre le territoire et l'entreprise serait modifié : la collectivité territoriale ne serait plus directement intéressée à la valeur ajoutée produite par les entreprises présentes sur son territoire. Néanmoins, un lien avec l'activité économique serait maintenu, dans la mesure où l'arrivée ou le départ d'une entreprise, ou le fait qu'elle embauche ou licencie, auraient une incidence sur le produit effectivement perçu.

Par ailleurs, les recettes perçues par une collectivité territoriale donnée ne dépendraient plus uniquement des évolutions des entreprises implantées sur son territoire, mais également de celles de l'ensemble des entreprises. Actuellement, si une entreprise a au cours de deux années la même valeur ajoutée, les mêmes effectifs et les mêmes valeurs locatives, le produit perçu est identique. À l'inverse, dans le dispositif que nous imaginons et que nous souhaitons étudier, ce montant varierait, selon la situation de l'ensemble des

entreprises au niveau national. Cette moindre prévisibilité de la recette serait la contrepartie de variations de moindre ampleur.

Enfin, l'hypothèse que nous proposons supprimerait le lien entre la base fiscale – la valeur ajoutée – et la répartition de l'impôt, ce qui pourrait donc être analysé comme le remplacement d'un impôt direct local par une dotation. Dès lors qu'il s'agirait d'une dotation, elle serait susceptible d'être rabaissée en fonction de la situation budgétaire, tandis que les parlementaires et le Gouvernement pourraient être tentés d'en modifier régulièrement les modalités de répartition. Un tel comportement entraînerait naturellement un surcroît d'instabilité, à moins de parvenir à mettre en place une nouvelle gouvernance des finances locales.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour conclure, voici nos principales recommandations.

Premièrement, reporter d'un an l'application des nouvelles modalités de répartition entre collectivités territoriales du produit de CVAE, fixées par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui prévoit de répartir la CVAE acquittée par les groupes en fonction des critères utilisés pour répartir la CVAE des entreprises multi-établissements.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Deuxièmement, réaliser des simulations précises, au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale, des effets de cette réforme afin de tenir compte des effectifs des entreprises mono-établissements qui n'ont pas pu être pris en compte dans les simulations réalisées cette année. Nous aurons ces informations en octobre.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Troisièmement, étudier la réalité des transferts de valeur ajoutée au sein des groupes et les risques suscités par cette réforme sur la volatilité du produit de CVAE, à travers la réalisation de monographies sur plusieurs groupes de tailles variées.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Quatrièmement, étudier, d'ici le projet de loi de finances pour 2018, les effets sur les modalités actuelles de répartition de la CVAE de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, appliquée à compter de 2017, en présentant en particulier ses conséquences sur les territoires accueillant des établissements industriels, dont les valeurs locatives devraient proportionnellement diminuer.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cinquièmement, réduire les risques d'optimisation fiscale. Tout d'abord, en étudiant des scénarios de réponse à la décision du Conseil constitutionnel. La piste d'une consolidation du chiffre d'affaires pour l'ensemble des groupes, qu'ils aient ou non choisi l'intégration fiscale, serait pleinement compatible avec la décision du Conseil constitutionnel mais présenterait l'inconvénient d'augmenter la pression fiscale pesant sur les groupes non intégrés.

Ensuite, en étudiant précisément les bénéficiaires du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée, afin d'expliquer une progression plus rapide que celle du produit de la contribution économique territoriale (CET).

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Sixièmement, étudier l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE en fonction des valeurs locatives et des effectifs situés sur chaque territoire, en cessant de territorialiser la valeur ajoutée, dans la

mesure où, d'un point de vue technique, seul un découplage entre répartition du produit et valeur ajoutée permettra de répondre aux craintes de transferts de valeur ajoutée et de volatilité due aux changements de périmètres des groupes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage le constat et je souscris à la proposition de reporter *a minima* d'un an l'application de la nouvelle répartition. Les montants en jeu sont considérables et peuvent donner lieu à d'importantes pertes de recettes. Il ne me paraît pas sérieux, sans simulations préalables, d'adopter de telles mesures. Force est de constater que nous votons de plus en plus des amendements de dernière minute dont nous mesurons mal les impacts, ce qui nous oblige après coup à reporter, voire à démonter, des dispositifs complexes. Certes, la CVAE doit être mieux répartie, mais le sujet est extrêmement compliqué. À l'heure où il est question de rénovation, il serait bon que le Parlement refuse les amendements de dernière minute !

M. Philippe Dallier. – Je félicite les rapporteurs spéciaux de nous avoir éclairés sur ce sujet. J'avais en mémoire que l'amendement dont nous discutons, d'origine parlementaire, avait été adopté en séance contre l'avis du Gouvernement. On comprend d'ailleurs son opposition : sans simulation ni évaluation des risques depuis démontrés, son adoption n'était pas raisonnable.

J'ai en revanche du mal à souscrire aux conclusions des rapporteurs spéciaux, hormis leur recommandation de report d'un an.

Un exemple pour appuyer mon propos. La métropole du Grand Paris a un budget de 3,5 milliards d'euros. Quand elle en a fini des redistributions, il lui reste 27 millions d'euros, pour 7 millions d'habitants. Autant dire : assez pour organiser le concours des apiculteurs et coller des vignettes sur les voitures non polluantes, mais pas pour aider les communes à construire des logements !

Avec ce qui a été adopté à l'Assemblée nationale, la métropole perdrait 138 millions d'euros : elle n'équilibrerait donc plus son budget.

Cela étant, je m'inquiète des propositions formulées dans ce rapport. Nous nous sommes battus, au Sénat, pour garder le lien entre CVAE et territoire. Vous proposez de le modifier pour faire de la CVAE un nouvel outil de péréquation à l'échelle nationale. Or le résultat serait le même que celui obtenu avec la tentative de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). J'avais alors soutenu que réformer la DGF sans prendre en compte toutes les autres dotations de péréquation – dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), FPIC, notamment – était condamné à l'échec, ce qui a été démontré par le groupe de travail monté par notre commission.

Même chose ici : vous nous proposez une réforme de la CVAE alors qu'on nous annonce une réforme de la taxe d'habitation ! Remettons tout sur la table – impôts, DGF, péréquation – au lieu de procéder à des réformes isolées, faites sans appréciation globale des effets sur les collectivités.

De grâce, n'allez pas chercher dans la répartition de la CVAE ce que vous ne trouvez pas dans le FPIC, ce n'est pas possible ! Si les élus veulent des impôts territorialisés, et je pense qu'il en faut, ils doivent aussi accepter le risque de leur variation. Le risque de voir disparaître une entreprise de son territoire existait du temps de la taxe professionnelle, il existe toujours.

Le Gouvernement vient de se rendre compte que la réforme de la taxe d'habitation va poser bien des difficultés ; c'est l'occasion de tout remettre à plat.

M. Maurice Vincent. – Je partage les conclusions des rapporteurs spéciaux.

Il me semble nécessaire de progresser vers une meilleure équité dans la répartition de la CVAE. Les méthodes pour ce faire sont très complexes.

Sans être un partisan absolu de l'amendement évoqué – déposé trop tard, au dispositif trop complexe et aux effets mal étudiés –, je dois dire que la répartition actuelle m'interpelle : elle profite à certains territoires, moins à ceux qui accueillent les établissements industriels des grands groupes.

M. Éric Doligé. – Je suis pour le report préconisé. Nous sommes les premiers à regretter les modifications perpétuelles que l'on nous impose, mais nous nous y livrons nous aussi !

Cette question, très technique, traite en réalité de la difficulté des collectivités à boucler leur budget et à l'anticiper sur plusieurs années. Une chose est sûre : elles ne peuvent continuer comme cela. Le report d'un an permet de voir le couperet tomber plus tard, mais il ne nous exonère pas d'une analyse plus globale en matière de fiscalité et de recettes, comme le préconise Philippe Dallier.

M. Thierry Carcenac. – Je tiens à remercier les deux rapporteurs spéciaux. Leur travail valide ce que nous savions déjà : la CVAE est concentrée sur certains territoires, ce qui implique une certaine péréquation.

Deux aspects me paraissent particulièrement intéressants dans leur rapport : le dégrèvement barémique et le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. L'administration fiscale va-t-elle apporter des éclaircissements sur ces deux points ? Nous parlons tout de même de sommes colossales, notamment pour le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Il serait utile de disposer de ces informations au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Pourquoi faisons-nous la dernière recommandation ? Philippe Dallier l'a dit, nous nous sommes battus pour qu'un lien soit établi entre territoire et CVAE et nous n'entendons pas le supprimer mais le modifier. Notre volonté est également de sortir des difficultés liées à l'existence même de groupes de sociétés.

Aujourd'hui, l'explication de certaines modifications du montant de la CVAE – à la baisse, surtout, les collectivités ne demandant généralement rien quand les montants augmentent – est très difficile à trouver. Cependant, on la trouve, en regardant entreprise par entreprise. Avec le système envisagé pour les groupes, cette boîte grise devient noire : on ne voit plus rien.

Nous proposons donc d'explorer la piste initialement proposée par le Gouvernement lors de la réforme de la taxe professionnelle, et d'étudier l'hypothèse d'une répartition globale, sans prendre en considération l'existence ou non d'un groupe. Il pourrait – ce n'est pas certain – y avoir un effet sur la péréquation.

Il est en revanche certain que les variations d'une année à l'autre seront moins importantes. Cela mérite d'être étudié : c'est ce que nous proposons.

J'en viens à la question de Thierry Carcenac. Nous n'avons pas, à ce jour, obtenu de réponses de la part de l'administration. Il faut dire que la décision du Conseil constitutionnel est récente. L'optimisation n'était pas possible, jusqu'ici, pour les groupes fiscalement intégrés. La décision du Conseil constitutionnel ouvre désormais cette possibilité. Le Gouvernement devrait nous proposer des solutions.

Par ailleurs, la révision des valeurs locatives va avoir un effet puissant, jusqu'alors non anticipé, qu'il faudra prendre en compte en vue d'une réforme éventuelle.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président -

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je voudrais d'abord répondre au rapporteur général. La modification introduite par le projet de loi de finances rectificative était un peu cavalière. On peut s'inquiéter de l'avoir vue apparaître de la sorte. Il faut néanmoins reconnaître que la question de la valeur ajoutée, le cœur de l'impôt économique pour les collectivités territoriales, alimentait nos débats depuis cinq ou six ans. Cet amendement a au moins eu le mérite d'obliger le Gouvernement à nous fournir un rapport et de nous forcer à entrer dans le détail du sujet. Il était temps de se pencher sur le problème, rendu plus pressant par la volatilité de la CVAE et la récente décision du Conseil constitutionnel.

Ensuite, faut-il tout réformer ou ne pas réformer du tout ? À titre personnel, je suis pour le grand soir – en la matière seulement ! Or il est toujours reporté : il faut donc se pencher sur ce qui ne fonctionne pas. C'est ce que nous avons voulu faire.

Il faut reconnaître qu'en matière de fiscalité locale, pour ce qui est de l'impôt économique, le lien avec le territoire peut conduire à concentrer excessivement le produit sur certains territoires. Il impose d'ailleurs des péréquations sans cesse accrues, qui sont refusées par ceux qui doivent les consentir. Une modification de la répartition de la CVAE nous obligerait à reconsidérer la péréquation telle que réalisée actuellement.

Si la réforme de la taxe d'habitation annoncée a vraiment lieu, il faudra nous pencher sur l'éventualité d'une réforme d'ensemble, qui concerne les recettes comme les charges des collectivités, car il faut bien reconnaître que ces dernières ne sont pas évaluées correctement, ce qui crée de l'inégalité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souscris au constat de l'imperfection du système, comme au report d'un an préconisé dans la première recommandation.

En revanche, je ne peux pas souscrire à la dernière. D'abord parce qu'elle n'est étayée d'aucune simulation ; ensuite parce qu'il est indispensable de maintenir le lien entre le territoire et l'impôt ; enfin parce que le problème naît de la volonté de mêler la péréquation à la perception des ressources. Vouloir un mécanisme de ressources réparties en fonction du territoire en plus de la péréquation aboutit à un système illisible. À mon sens, les collectivités doivent percevoir leurs ressources, et profiter ensuite seulement des mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux.

Avec la réforme de la taxe d'habitation, qui sera complexe à mettre en œuvre, et la réforme des valeurs locatives, nous serons peut-être contraints d'arriver au grand soir voulu par Charles Guené !

Je ne souscris donc pas à toutes les recommandations. Restons prudents.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous aussi, monsieur le rapporteur général, nous demandons à voir ! Nous ne préconisons pas l'instauration du système présenté dans la dernière recommandation. Comme nous l'avons indiqué, nous demandons seulement de l'étudier, car c'est le seul que nous ayons trouvé pour résoudre la question des effets du périmètre des groupes sur la territorialisation de la valeur ajoutée.

M. Vincent Delahaye, président. – La commission autorise-t-elle la publication de cette communication, avec les réserves formulées par le rapporteur général ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Elles sont satisfaites, puisque nous parlons seulement d'« étudier l'hypothèse d'une répartition de l'intégralité du produit de CVAE ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ainsi formulé, cela me convient.

La commission donne acte de leur communication à Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 10.

Mardi 4 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Accueil d'un nouveau commissaire

Mme Michèle André, présidente. – Merci d'être présents pour cette séance avancée d'une journée de manière à permettre à ceux qui le souhaiteront de se rendre demain à la cérémonie d'hommage à Simone Veil, et à notre rapporteur de se rendre à la réunion de la commission des lois, avancée à ce soir.

Je souhaite la bienvenue à mon compatriote Claude Nougéin, sénateur de Corrèze, qui siège avec nous pour la première fois.

M. Jacques Genest. – La Corrèze n'est pas l'Auvergne...

Mme Michèle André, présidente. – À quoi le président Chirac, qui se disait auvergnat, vous répondrait : « la lisière vaut bien le drap. »

Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique – Examen du rapport pour avis et communication sur la recevabilité financière des amendements

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre commission des finances s'est saisie pour avis, sur ces deux textes, des dispositions qui relèvent de sa compétence, soit les articles 9 et 13 du projet de loi organique, qui concernent la suppression de la réserve parlementaire ou dotation d'action parlementaire et l'article 12 du projet de loi ordinaire qui habilite le Gouvernement à créer un dispositif permettant d'assurer le financement des campagnes électorales et de la vie politique.

L'article 9 du projet de loi organique a pour objet la suppression de la dotation d'action parlementaire. Cette « réserve » n'ayant été créée par aucune disposition législative, il est proposé par le I de l'article 9 d'en supprimer la « pratique ». Par coordination, le II du même article abroge la disposition de la loi organique relative aux lois de finances, la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoyait la publication en annexe du projet de loi de règlement de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires.

Relevons que l'article ne propose pas d'interdire, en tant quel telle, l'adoption d'amendements de crédits du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement, ce qui nous empêcherait de formuler toute proposition dans le débat budgétaire, mais bien la pratique spécifique de la réserve parlementaire.

Quels sont les motifs avancés par le Gouvernement ? Selon l'étude d'impact, cette pratique constituerait un « contournement » de l'article 40 de notre Constitution et lors de son audition au Sénat le 27 juin dernier, Nicole Belloubet, ministre de la justice, est allée plus loin en mentionnant « une pratique qui est originellement contraire à l'article 40 de la Constitution ».

Or comme le souligne le Gouvernement lui-même, dans sa décision du 9 octobre 2013, le juge constitutionnel a admis le nouveau dispositif de transparence de la réserve parlementaire prévu par la LOLF, sans remettre en cause la constitutionnalité de cette pratique.

Par ailleurs, le montant de la « réserve parlementaire » a pu être pendant plusieurs années provisionné dès le projet de loi de finances et figurer donc dans la budgétisation initiale de l'État proposée par le Gouvernement au Parlement. La répartition de l'enveloppe de la « réserve parlementaire » entre les missions et programmes budgétaires a toujours procédé d'amendements du Gouvernement. Ainsi, cette pratique ne conduit pas les parlementaires à accroître les dépenses publiques mais seulement à jouer un rôle dans la répartition et l'affectation d'une part très limitée des crédits budgétaires, 146 millions d'euros en 2017 sur un total de dépenses du budget général de l'État de 446 milliards d'euros, soit 0,03 % des crédits, pour des opérations ciblées, en faveur de l'investissement local ou du secteur associatif.

Pour mettre fin à cette « pratique », comme le souligne l'avis du Conseil d'État, il suffirait que le Gouvernement cesse de « faire droit aux demandes des parlementaires, tant au stade de la discussion des projets de lois de finances que de l'exécution de ces lois ». Seules les dispositions prévues par la LOLF relatives à la publication des montants en cause nécessiteraient donc une abrogation.

Ainsi, la nécessité de légiférer est motivée par le Gouvernement non pas tant par des motifs juridiques que pour la raison qu'il s'agirait d'une « pratique inefficace qui

contribue à alimenter la suspicion de clientélisme à l'égard des parlementaires, souvent détenteurs d'un mandat local ».

Or, s'il est incontestable que le « secret » entourant la réserve parlementaire pendant de nombreuses années a pu contribuer à cette suspicion, d'importants efforts ont été réalisés depuis 2013 qui conduisent désormais à une transparence totale tant sur la répartition de la réserve entre les parlementaires que sur l'attribution des crédits.

Tout d'abord, une disposition de la LOLF, introduite en 2013 par un amendement sénatorial, prévoit la publication, en annexe du projet de loi de règlement, de la liste des subventions octroyées à la demande des parlementaires. Par ailleurs, les deux assemblées publient elles-mêmes ces informations en ligne sous forme de données ouvertes. Vous vous souvenez d'ailleurs qu'à la demande du président du Sénat, nous avons entendu l'ensemble des groupes et fait des propositions pour renforcer la transparence, aujourd'hui supérieure aussi bien à celle des subventions retracées dans le « jaune » budgétaire des subventions aux associations qu'à celle d'autres concours financiers aux collectivités territoriales, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple.

Quant aux modalités de répartition entre les parlementaires de la « réserve » du Sénat, elles sont également publiques et transparentes.

Une des critiques portées à la réserve parlementaire, au-delà de la question de la transparence qui vient d'être évoquée, est son coût administratif. L'étude d'impact indique ainsi que la suppression de la réserve parlementaire « devrait se traduire (...) par un allègement de charge administrative estimé à 4 millions d'euros » et par « l'économie de 6 emplois d'administration centrale qui étaient entièrement consacrés à la gestion des travaux divers d'intérêt local ». Aucune économie n'est attendue sur le budget des préfetures, dont les agents ne se contentent pas de gérer la réserve parlementaire. Les modalités de chiffrage de l'allègement de la charge administrative ne sont pas précisées.

Outre le fait que dans le dispositif proposé par le Gouvernement, le coût de gestion de la réserve dite « ministérielle » sera maintenu, il faut souligner que la procédure administrative avait été très sensiblement améliorée ces dernières années pour les subventions aux collectivités locales. Ainsi, un site internet dédié a été ouvert le 15 novembre 2016, permettant désormais à l'administration de recevoir 30 % à 35 % des dossiers en ligne. La dématérialisation des procédures était destinée à se généraliser et à réduire d'autant le coût administratif du dispositif.

Enfin, la direction du budget a confirmé que les critères de recevabilité des demandes de subvention ne se distinguent pas, en droit, de ceux applicables aux subventions de l'État pour des projets d'investissement. Ces critères sont définis, notamment, par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement ainsi que par l'arrêté des ministres de l'intérieur et du budget du 2 octobre 2002.

Par ailleurs, alors même que la « réserve parlementaire » serait supprimée, ce qu'il est convenu d'appeler la « réserve ministérielle » ne fait l'objet d'aucune mention ni réforme dans le présent article alors qu'elle s'exposerait à des critiques similaires. Les crédits de la réserve ministérielle inscrits en loi de finances initiale se sont élevés à 19 millions d'euros entre 2011 et 2013 puis, en 2014 et 2015, ont représenté respectivement 16 et 14 millions d'euros avant de chuter à 8,4 millions d'euros en 2016 et 5,4 millions d'euros en 2017.

Pour ce qui concerne la réserve parlementaire, la dotation d'action parlementaire du Sénat a été fixée en loi de finances initiale 2017 à 56,26 millions d'euros, montant inchangé depuis 2012. En exécution, 80,5 % des 53,3 millions d'euros réellement dépensés en 2016 sont allés à la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 19,5 % aux autres missions budgétaires. En exécution 2016, le montant concernant l'Assemblée nationale s'est élevé à 81,86 millions d'euros, dont 48,9 % pour la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 51,1 % pour les autres missions budgétaires.

La dotation d'action parlementaire apporte à l'investissement local un soutien qui n'est pas seulement symbolique dans le contexte actuel de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Pour les communes, elle représente l'équivalent d'une majoration de 9 % du montant de subventions reçues au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – laquelle ne fait pas l'objet de la plus grande transparence.

Il s'agit la plupart du temps d'un complément aux crédits attribués par l'État ce qui explique que les montants moyens soient relativement peu élevés : ainsi, en 2016, 20 % des dossiers de la « dotation d'action parlementaire » soumis par les sénateurs sont inférieurs à 2 000 euros, 65 % sont compris entre 2 000 et 10 000 euros, 11 % sont compris entre 10 000 et 20 000 euros, 3 % sont compris entre 20 000 et 50 000 euros et seulement 0,6 % des dossiers sont supérieurs à 50 000 euros.

La réserve parlementaire irrigue également le tissu associatif et contribue à la cohésion sociale. Elle subventionne de nombreuses « petites » associations au niveau local, par exemple en 2016, 1 815 associations rattachées au programme « vie associative », 1 670 associations sportives locales au titre du programme « sport », 378 associations au titre du programme « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ou encore, en 2015, 237 associations œuvrant dans les secteurs de l'action sociale, de la culture et de la jeunesse et des sports en outre-mer.

Dans son avis, le Conseil d'État a d'ailleurs invité le Gouvernement à « veiller à ne pas priver (...) un certain nombre d'organismes publics ou privés de ressources indispensables pour assurer les missions de service public qui lui sont confiées ».

Lorsque l'on étudie l'impact de la réserve parlementaire, il apparaît que celle-ci apporte un soutien récurrent à certains programmes budgétaires et donc à certaines politiques publiques, si bien que sa disparition pourrait poser des difficultés si les crédits des lignes correspondantes n'étaient pas abondés dans les prochains projets loi de finances.

Ainsi, la réserve parlementaire abonde les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Les principaux bénéficiaires des subventions sont les instituts et alliances françaises ainsi que les lycées français, dont certains ont, dans certaines régions, des budgets extrêmement modestes, voire certains consulats ou les bals du 14 juillet.

Elle intervient aussi largement, dans le financement, auquel elle contribue pour 20 %, des réseaux, fédérations, petites structures qui œuvrent dans ce domaine.

De même, elle finance de manière significative des travaux sur des bâtiments religieux qui appartiennent aux communes – églises, opérations en faveur des commerces de proximité, le développement du tourisme, etc.

Enfin, pour certaines fondations politiques comme la Fondation Jean Jaurès ou Fondapol, les subventions provenant de la dotation institutionnelle des deux assemblées, décidées de manière collégiale par le collège des vice-présidents, complètent substantiellement les subventions accordées par les services du Premier ministre.

Or le Gouvernement n'a pris aucun engagement sur l'avenir de ces crédits.

Lors de sa conférence de presse du 1^{er} juin 2017, François Bayrou a évoqué la création d'« un fonds d'action pour les territoires ruraux », « transparent et soumis à critères précis et publics ». Ces précisions ne figurent ni dans le projet de loi ni dans l'étude d'impact qui lui est associée.

Lors de son audition, Nicole Belloubet a semblé écarter toute création d'un fonds nouveau, au profit d'un abondement de dispositifs existants, dont elle n'a pu préciser ni le montant ni la nature. L'étude d'impact du projet de loi est terriblement lacunaire sur ce sujet, mentionnant une « éventuelle réallocation des crédits vers des dispositifs existants et normés, dont les règles d'allocation sont connues et publiques » – deux qualificatifs sur lesquels j'émettrai, à titre personnel, une réserve, si j'en crois les pratiques d'attribution de la DETR dans un certain nombre de départements.

Ainsi, plusieurs hypothèses seraient en cours d'examen qui sont principalement l'abondement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou, le cas échéant, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation de politique de la ville (DPV).

Au-delà des incertitudes pesant sur l'avenir des crédits alloués aux collectivités territoriales, le Gouvernement n'a fait mention d'aucun dispositif susceptible de prendre le relais des crédits de la réserve parlementaire qui irriguent actuellement le tissu associatif et certaines politiques publiques.

Bien au contraire, l'intention est très claire, puisque l'étude d'impact montre que l'un des enjeux de la réforme est d'économiser le montant de ces subventions. Pour ce qui concerne spécifiquement les associations, celles-ci ne seront plus désormais soutenues que par les moyens existants, qui n'apportent pas de garantie particulière en matière de transparence.

Ainsi, selon le dernier jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », plus de 33 037 attributions de subventions aux associations sont intervenues en 2015 pour un montant total de 2,06 milliards d'euros – des sommes sans commune mesure avec la réserve parlementaire. Si le tome 3 du jaune budgétaire dresse une liste exhaustive des associations subventionnées, les critères d'octroi des subventions et de sélection des dossiers ne sont pas strictement définis.

Si la dotation d'action parlementaire venait à être supprimée, il reviendrait donc au Gouvernement de décider de l'ensemble de ces subventions.

En conclusion, l'article 9 n'a pas de caractère normatif puisqu'il n'est pas besoin d'une loi organique pour supprimer une « pratique ». Le supprimer n'aurait pas de réelle incidence alors que le Gouvernement ne dit rien sur ses intentions, notamment à l'égard des petites collectivités locales qui seraient les plus touchées par la suppression de la réserve parlementaire.

En l'état d'imprécision des intentions du Gouvernement, je vous propose donc un amendement pour inscrire dans la LOLF une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements pour financer des projets proposés par les parlementaires avec un plafond de 20 000 euros par subvention. Le Gouvernement déciderait lui-même du montant de la dotation qu'il souhaite inscrire, les projets seraient soumis par les bureaux des deux assemblées dans une totale transparence et la liste des subventions accordées serait rendue publique. Les critères seraient précisément définis par la loi organique.

Je vous propose également d'améliorer la transparence de la réserve ministérielle en imposant sa publication par la loi et en format ouvert.

Enfin, j'interrogerai le Gouvernement sur ses intentions quant à l'inscription de crédits budgétaires pour les programmes qui bénéficiaient de manière récurrente de la réserve parlementaire pour des objets spécifiques. Je pense aux alliances françaises et à certains établissements à l'étranger qui bénéficient d'un soutien récurrent et que la disparition de ces crédits fragiliserait.

Je vous propose de ne pas modifier l'article 13 du projet de loi organique qui a pour objet de permettre que les crédits de réserve parlementaire dans les lois de finances antérieures à l'exercice budgétaire 2018 puissent continuer à être exécutés jusqu'à leur terme.

J'en viens maintenant au projet de loi ordinaire.

L'article 12 porte en effet sur la « banque de la démocratie ». Comme vous le savez, le dispositif qui devait initialement figurer dans le projet de loi a été retiré suite à l'avis du Conseil d'État, qui l'a estimé trop lacunaire. Il a donc été remplacé par une demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Trois remarques peuvent être faites.

Premièrement, sont visés à la fois le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques déposant des comptes certifiés.

Deuxièmement, le mécanisme interviendrait à titre subsidiaire au marché, en cas de « défaillance avérée », par trois mécanismes de financement : l'obtention de prêts, d'avances ou de garanties.

Troisièmement, le dispositif prendrait la forme soit d'une structure dédiée, éventuellement adossée à un opérateur existant – la Caisse des dépôts et consignations a été évoquée sans en avoir été, semble-t-il, vraiment consultée... –, soit d'un mécanisme de financement.

L'accès au crédit bancaire constitue un enjeu fondamental pour la démocratie, à double titre. Il s'agit, d'une part, de garantir, ainsi que le dispose l'article 4 de la Constitution « les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation », et d'éviter, d'autre part, le risque d'un financement opportuniste de partis ou campagnes.

D'autres dispositions du projet de loi, à mon sens de bon aloi, répondent d'ailleurs à cet objectif. Les articles 8 et 9 limitent ainsi les possibilités d'emprunt aux établissements bancaires ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. L'article 10 crée un médiateur du crédit pour exercer une mission de

conciliation entre les établissements financiers et les partis ou candidats. De fait, il devient complexe, notamment pour les parlementaires, d'ouvrir un compte dédié.

Cependant, la demande d'habilitation qui nous est soumise ne repose sur aucune étude préalable des besoins et des mesures nécessaires pour y répondre. En l'état, elle n'offre pas de réponse sur les moyens de concilier l'impartialité des décisions prises et la viabilité financière. Volontairement très large, elle présente un caractère prématuré. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu la ministre de la justice en annonçant une mission conjointe des inspections générales des finances et de l'administration sur ce sujet. Pour l'heure, nous ne saurions accepter de délivrer une habilitation aussi vague et dénuée d'orientations, au rebours de l'exigence du Conseil constitutionnel. Je vous propose donc de supprimer cet article 12.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de cette analyse claire, qui rejoignant le travail que nous avons mené en 2015, confirme que la réserve parlementaire ne constitue en rien un contournement de l'article 40 et qu'il n'y a aucune nécessité juridique de supprimer par la loi un dispositif ne reposant sur aucun texte.

Outre que je crains qu'en voulant supprimer la réserve parlementaire au motif d'écartier le soupçon de clientélisme, on ne crée la suspicion. Je comprends mal, au plan des principes, pourquoi une subvention, comme par exemple, celles versées au titre de la DETR, accordée par un fonctionnaire bénéficierait d'une présomption d'intérêt général alors qu'une subvention proposée en toute transparence par un parlementaire serait entachée du soupçon de clientélisme. D'autant que les services de l'État qui instruisent les dossiers de réserve, s'ils s'abstiennent d'en apprécier l'opportunité, ont le devoir d'en contrôler la régularité avec la même rigueur qu'ils le font pour les subventions attribuées par l'État. Je puis vous assurer, pour les avoir à plusieurs reprises conviés, que les fonctionnaires qui instruisent ces dossiers s'en acquittent avec le plus grand sérieux.

J'ajoute que la suppression de la réserve est une punition collective infligée non pas aux parlementaires mais aux milliers de collectivités et d'associations qui bénéficiaient de ces subventions. Le rapporteur général a donné des chiffres au sujet du réseau culturel à l'étranger, des fondations politiques ou de l'équipement des communes. Pour les Restos du cœur ou le Secours populaire, ce sont quelque 500 000 euros qu'il faudra trouver pour compenser la disparition de la réserve parlementaire.

La suppression ici proposée vient à contretemps, alors que le dispositif venait de devenir pleinement démocratique et transparent. Durant mes trois années à la présidence de notre commission, je me suis beaucoup investie dans le fonctionnement de la réserve parlementaire. Je sais qu'il est possible de rationaliser encore son fonctionnement, comme la Cour des comptes le faisait apparaître il y a quelques années, pour en réduire les coûts administratifs, dont je ne suis pas certaine, cependant, qu'ils soient aujourd'hui plus élevés que ceux d'autres subventions.

Avant que le rapporteur général ne présente ses amendements, je voudrais indiquer que si le texte définitif maintenait la suppression de la réserve, il faudrait obtenir du gouvernement confirmation que tous les dossiers de 2017 pourront être financés, même si les crédits correspondants ont été ouverts par le collectif budgétaire de fin d'année et que les arrêtés de subvention correspondants ne sont pris que début 2018.

Je voudrais aussi rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui, dans tous les ministères et en particulier au ministère de l'intérieur, ont œuvré à la modernisation de la

réserve parlementaire, pour en gommer les lourdeurs et mettre en valeur ses apports à la vie de nos territoires.

M. Yannick Botrel. – Partisan du maintien de la réserve parlementaire, je rejoins le rapporteur sur un certain nombre de points. Au Sénat, nous avons avancé vite et loin, en particulier sur la transparence : les montants par sénateur sont connus, la liste des subventions attribuées est rendue publique chaque année, autant de dispositions qui font au reste apparaître que 80 % des sommes allouées le sont au bénéfice des collectivités territoriales. Il n’y a donc, dans la réserve, guère sujet à débat ou scandale. Comme parlementaire, je ne suis d’ailleurs jamais interpellé sur son fonctionnement.

Le double seuil que vous retenez, de 20 000 euros maximum et 50 % du projet concerné, me paraît compatible avec les projets que nous soutenons. Mais comment se passeront concrètement les choses, entre le bureau du Sénat ou de l’Assemblée nationale et les parlementaires, pour l’établissement de la liste ? Et la répartition continuera-t-elle à être départementale ?

M. Richard Yung. – Quelques mots sur le projet de banque pour la démocratie. Un beau nom...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Encore faut-il mettre quelque chose dedans...

M. Richard Yung. – Un beau nom qui ne m’empêche pas de partager le sentiment qu’il cache une usine à gaz. Nous comprenons tous les problèmes que pose le financement des campagnes électorales, mais à quoi bon, pour y répondre, créer un établissement public, alors qu’il existe des structures, comme la Caisse des dépôts et consignations ou la Banque publique d’investissement, qui permettraient de prévoir un mécanisme de répartition pour mettre les moyens à disposition de ceux qui en ont besoin. À quoi bon créer une nouvelle structure, sinon pour faire quelques heureux puisqu’il y faudra un président, un secrétaire général, des moyens... Je ne voterai pas ce projet, peu clair et prématuré.

S’agissant de la réserve parlementaire, je serai plus nuancé. Sa suppression constitue un message politique clair et répond à un engagement du Président de la République et de sa majorité. Il y a eu, dans le passé, des abus considérables imputables à de mauvaises utilisations de la réserve et à un manque de transparence, que nous payons injustement aujourd’hui, quand nous ne faisons que verser quelques dizaines de milliers d’euros à des associations sociales ou culturelles. Tel est l’état de l’opinion publique.

Si, comme vous tentez de le proposer par amendement, nous nous engageons dans une approche permettant de montrer que les décisions d’attribution sont prises collectivement par les élus, les responsables locaux, le préfet, je serais prêt à y adhérer.

M. François Patriat. – Les dérives passées ne plaident pas, de fait, pour le maintien de la réserve parlementaire. Les Français y voient une pratique clientéliste qui n’est plus acceptée aujourd’hui. Comment gérer les choses, au reste, dans un département comme le mien, qui compte 707 communes alors que l’on peut donner à 20 communes par an ? À chaque fois que l’on attribue une subvention, on fait un ingrat et vingt aigris. La reconnaissance que nous vaudrait cette pratique ? On constate plutôt un certain cynisme chez les maires, qui ont tendance à aller frapper à toutes les portes pour essayer d’obtenir de l’un

ou de l'autre, quand ce n'est pas de l'un et l'autre, une part de la réserve. Je n'ai jamais été partisan du maintien de cette réserve, et souscris donc sans état d'âme au projet de loi.

En revanche, je n'oublie pas que la France compte de nombreuses petites communes rurales, dont 150 dans le département dont je suis l'élu, qui comptent moins de 100 habitants. Et c'est pourquoi je plaide, dans le même temps, pour la création d'un fonds d'aide forfaitaire aux petites communes rurales, afin de leur permettre d'engager, grâce à des subventions de 5 000 à 10 000 euros, des dépenses auxquelles elles ne peuvent faire face.

M. Alain Houpert. – Que sont les 147 millions d'euros de la réserve parlementaire au regard des économies qui ont été réalisées sur les dotations aux collectivités territoriales ? Ces subventions viennent en aide aux communes, pour de petites sommes, sur des chapitres dépourvus d'aide – pour le logement, les réserves eau et incendie, l'équipement en défibrillateurs... La réserve parlementaire, en somme, vient appuyer, au bénéfice des plus faibles, des actions de solidarité territoriale.

Au demeurant, je pourrais préférer la voir supprimée, tant elle nous vaut, comme le disait François Patriat, plus de reproches que de bénédictions, mais je veux que mon territoire s'élève. Je veux que les parlementaires que nous sommes, sans esprit partisan, puissent aider les petites communes qui n'ont rien. Et pas besoin, pour cela, d'inventer le fil à couper le beurre. Je souscris à la proposition d'alignement du rapporteur sur la règle s'appliquant aux subventions de l'État, qui ne peuvent dépasser 50 % du montant de l'investissement projeté, et j'irais plus loin que lui encore sur la transparence : vous visez la réserve ministérielle, mais *quid* de la réserve présidentielle ?

La réunion est levée à 15 heures

Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique – Suite de l'examen du rapport pour avis et communication sur la recevabilité financière des amendements

La réunion est ouverte à 17 h 05.

M. Bernard Delcros. – Je veux rappeler que la réserve parlementaire est encadrée par l'État. Ne laissons pas penser, par nos propos, que toute latitude est aujourd'hui laissée aux parlementaires. Cette dotation permet d'aider les projets de petites communes dont les opérations ne sont bien souvent pas éligibles à d'autres aides. Je suis prêt à suivre notre rapporteur sur le seuil et les critères proposés. En ajoutant que je ne vois pas de raison, en effet, de ne pas appliquer les mêmes critères à la réserve ministérielle.

M. Claude Nougain. – J'approuve totalement vos propos, madame la présidente, sur les départements ruraux, dont nous sommes l'un et l'autre des représentants. J'ajoute que les maires que j'ai eu l'occasion de rencontrer sont, toutes tendances confondues, vent debout contre ce projet de suppression de la réserve parlementaire, qui profite pleinement aux petites communes. Une réserve dont il est fait usage dans la plus grande transparence, contrairement aux procès d'intention auxquels se plaisent certains médias. Il faut rétablir la vérité. La réserve parlementaire n'est rien de plus que la cerise sur le gâteau qui permet de boucler certains petits projets.

M. Jacques Genest. – Je félicite à mon tour notre présidente pour ses propos, et approuve les orientations de notre rapporteur général. La réserve parlementaire est très importante pour les petites communes. Le plafond de 20 000 euros que notre rapporteur propose de retenir permettra de subventionner des projets qui ne sont pas éligibles à la DETR. Et j'estime comme vous que ces dotations, qui tissent un lien entre le Sénat et les territoires, ne doivent aller qu'aux communes et à leurs groupements, à l'exclusion des associations, à l'égard desquelles le risque de clientélisme ne peut être écarté.

M. Éric Doligé. – Notre rapporteur demande la transparence sur la réserve ministérielle. Pourquoi ne pas aller au bout, et faire de même pour la réserve présidentielle ?

Mme Michèle André, présidente. – La réserve ministérielle est publiée.

M. Éric Doligé. – Mais pas celle du Président de la République. Que fait René Dosière ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il n'y a pas de réserve présidentielle en tant que telle. Mais peut être le Président de la République peut-il orienter des subventions en passant par un département ministériel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement COM-92 répond à certaines des préoccupations qui se sont exprimées. Le dispositif tel que je le conçois, avec un plafond de 20 000 euros, ne se téléscopie pas, comme l'a rappelé Jacques Genest, avec la DETR, qui, réservée aux projets structurants, ne finance pas les petits projets. Mon amendement prévoit également que la dotation ne pourrait plus subventionner que les investissements des communes et de leurs EPCI, à l'exclusion des associations.

Bernard Delcros a raison de souligner que la situation qui prévalait il y a quatre ou cinq ans n'a plus cours. Mais il reste que l'on peut encore améliorer la transparence en prévoyant de confier au bureau de chaque assemblée le soin de transmettre la liste des projets au Gouvernement. La même transparence devrait prévaloir pour la réserve ministérielle : mon amendement suivant y pourvoit.

Je dois dire que si l'on devait aller vers la suppression pure et simple de la réserve, j'en viendrais à militer pour la suppression de toute subvention passant par un ministère qui ne fait pas l'objet d'une totale transparence ! Il en est dont les montants sont sans commune mesure avec la réserve parlementaire, et qui ne font pourtant pas l'objet de la même transparence. Quand on sait que le budget de l'État subventionne des milliers d'associations... Les parlementaires ont toute légitimité démocratique, mais ils ne peuvent, en revanche, siéger dans toutes les commissions *ad hoc*.

M. Alain Houpert. – *Quid* de la réserve présidentielle ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme je l'ai dit, elle ne passe pas par le budget de l'Elysée.

Mme Michèle André, présidente. – Comment régler le problème des alliances françaises et des fondations, que vous avez évoqué ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J’interrogerai le Gouvernement. Je l’ai dit, il faut leur maintenir une forme de soutien. Il en va de leur survie. Le ministère des affaires étrangères pourrait proposer un dispositif.

L’amendement COM-92 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 9 sous réserve de l’amendement qu’elle a adopté.

Article additionnel après l’article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J’ai dit ce qu’il en était de mon amendement COM-93, qui étend l’exigence de transparence à la réserve ministérielle.

L’amendement COM-93 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 13

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 13 sans modification.

EXAMEN DE L’AMENDEMENT AU PROJET DE LOI

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme l’a dit Richard Yung, créer une banque pour le financement des campagnes électorales et de la vie politique serait s’engager prématurément dans un processus très lourd. Je ne nie pas qu’il existe, en matière de financement, des difficultés, mais le gouvernement reconnaît lui-même qu’il n’a pas de dispositif à proposer, puisqu’il a diligenté une mission conjointe des inspections générales des finances et de l’administration. Nous ne pouvons, à ce stade, lui signer un chèque en blanc. Je pense, au-delà, qu’il est d’autres solutions que la création d’une banque, qui, comme l’a rappelé là encore Richard Yung, suppose un président, un secrétaire général, des locaux, des voitures de fonction...

M. André Gattolin. – Un haut fonctionnaire du Conseil d’État ou de la Cour des comptes...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C’est pourquoi je demande, par mon amendement COM-132, la suppression de l’article 12.

L’amendement COM-132 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois la suppression de l’article 12.

Mme Michèle André, présidente. – Notre rapporteur participera tout à l'heure à la réunion de la commission des lois pour y défendre notre position.

Dans la perspective de l'examen en séance publique des deux projets de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, et dans un souci de transparence, je souhaite quant à moi apporter quelques précisions à la jurisprudence applicable aux initiatives parlementaires relatives aux moyens du Parlement.

J'ai en effet été saisie par le Président Philippe Bas, pour avis, sur la recevabilité d'amendements déposés en vue de l'élaboration du texte de la commission des lois.

Les dépenses des assemblées font partie des charges de l'État et se trouvent donc dans le champ de l'article 40. En effet, dans une décision de 2003, le Conseil constitutionnel considérait que l'augmentation du nombre de sénateurs aurait « une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'État ».

Cependant, le Conseil constitutionnel a consacré, dès 2001, le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, qui « déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; cette règle est inhérente au principe de leur autonomie financière, qui garantit la séparation des pouvoirs ».

Une décision de 2012 a réaffirmé ce principe : le Parlement ne peut, à travers la loi, diminuer le traitement du Président de la République et du Premier ministre, au nom de la séparation des pouvoirs. Le commentaire aux cahiers de cette même décision précise que le principe de séparation des pouvoirs s'applique également aux assemblées : « la séparation des pouvoirs a pour corollaire l'autonomie des assemblées dont l'objet est de permettre la bonne exécution d'une mission constitutionnelle, le vote de la loi et le contrôle de l'exécutif, en toute indépendance ».

Si le Sénat doit pouvoir déterminer lui-même les crédits nécessaires à son fonctionnement, on peut donc considérer que l'article 40 ne peut y faire obstacle. Cette analyse est corroborée par le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision précitée de 2003 : « l'article 40 de la Constitution ne saurait être entendu [...] comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement. ».

La possibilité pour les parlementaires de proposer une augmentation des dépenses des deux chambres – et non de leur seule assemblée – soulève en revanche plus de questions, dans la mesure où elle suppose qu'une assemblée puisse imposer une charge à l'autre assemblée. Le Sénat serait particulièrement concerné, dès lors que l'Assemblée nationale peut disposer du dernier mot.

La première solution consisterait à limiter la possibilité de déroger à l'article 40 aux seules initiatives sénatoriales concernant le Sénat. Je considère que cette solution serait excessivement restrictive, dans la mesure où de nombreuses dispositions sont communes à l'ensemble des parlementaires.

Certes, la rédaction pourrait être adaptée pour ne s'appliquer qu'aux seuls sénateurs, mais cela supposerait de rompre l'équilibre entre les deux assemblées. De plus, modifier les dispositions communes contraindrait alors à procéder à une deuxième lecture, même en cas d'accord entre les deux chambres dès l'origine : une disposition relative aux

sénateurs introduite au Sénat serait étendue aux députés par l'Assemblée nationale, avant d'être adoptée conforme en deuxième lecture au Sénat.

Je préconise une deuxième solution, afin de maintenir l'équilibre entre les deux chambres. En effet, l'existence de dispositions communes témoigne du souhait d'assurer l'équilibre des moyens entre les deux assemblées.

C'est ainsi, par exemple, que les crédits attribués à chaque assemblée sont inscrits au projet de loi de finances sur proposition d'une commission commune, composée paritairement. Cette solution permettrait de surcroît de débattre des moyens du Parlement dans son ensemble, et non du Sénat et de l'Assemblée nationale pris séparément.

Dès lors, ce raisonnement me conduit à considérer que l'article 40 n'est pas opposable aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat ; qu'il ne l'est pas non plus aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat et de l'Assemblée nationale, à condition, d'une part, que le droit en vigueur prévoit des dispositions communes, d'autre part, que l'équilibre entre les deux chambres soit maintenu.

C'est sur ce fondement que j'ai répondu aux interrogations du Président Philippe Bas.

Si certains collègues peinent à comprendre la procédure de l'article 40, invitez-les à venir me voir. Il arrive que de deux amendements très proches dans leur objectif, l'un soit déclaré irrecevable et pas l'autre, selon le dispositif juridique retenu. Mon objectif n'est pas d'agir en gendarme casqué, mais de faciliter la vie de nos collègues.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous n'avons pas été saisis des dispositions relatives à l'indemnité représentative des frais de mandat, l'IRFM, mais permettez-moi d'en dire quelques mots, car elles sont à la limite de nos compétences.

Un amendement de la commission des lois prévoit la prise en charge des frais de mandat selon un système non plus déclaratif, mais sur justificatifs. Je suis disposé à le voter mais en revanche, je veux appeler votre attention sur le fait qu'une fiscalisation de l'indemnité de base et de l'IRFM, déduction faite des frais, reviendrait à créer un contrôle de l'administration fiscale sur la nature de ces frais et porterait atteinte, ainsi que le Conseil d'État l'a d'ailleurs estimé, à la séparation des pouvoirs. Je ne suis pas favorable aux initiatives en ce sens.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons l'occasion de reparler de l'IRFM. Imaginons que tous les frais soient contrôlés par le Sénat : les questeurs auraient quelques soucis, car il faudrait bien recruter des contrôleurs.

M. Richard Yung. – Ne pourrait-on imaginer un système simplifié ?

Mme Michèle André, présidente. – La commission des lois travaille sur ce sujet, mais nous avons jugé utile d'avoir un échange. Il faudra être attentifs à ses préconisations.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elle préconise une gestion sur justificatifs, dans les conditions prévues par le bureau de chaque assemblée. Cela n'interdit pas une prise en charge directe de certains frais, qui évite au parlementaire d'avoir à en faire l'avance.

Mme Michèle André, présidente. – Je rappelle qu’il existe un guide de l’IRFM, propre à nous orienter. Nos questeurs devraient discuter avec ceux de l’Assemblée nationale.

M. Philippe Dallier. – Mieux vaudrait trouver, en effet, un système commun.

M. Roger Karoutchi. – Ce qui est préconisé serait l’équivalent d’un droit de tirage. Mais cela suppose bien que dépense par dépense, un fonctionnaire parlementaire fasse le point. Clairement, on entre dans un tout autre système. Autre question, dès lors qu’il ne s’agira plus d’un stock mais d’un droit de tirage, il faudra annualiser la somme.

M. Bernard Lalande. – La confiance n’exclut pas le contrôle. Si l’on retient un système de tirage, quatre ou cinq personnes y suffisent. Créer un service *ad hoc* pour contrôler les dépenses des sénateurs serait susciter, encore, un climat de suspicion. Il faut avoir confiance dans les représentants de la nation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le point central est dans le remboursement sur justificatif.

M. Alain Houpert. – Si un tel système est retenu, il faudra prévoir une trésorerie d’avance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C’est pourquoi l’amendement de la commission des lois retient les termes de « prise en charge », laquelle peut aller du remboursement à l’avance, en passant par la prise en charge directe.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie. Il est bon que notre commission des finances puisse aborder clairement ce sujet de l’IRFM.

Contrôle budgétaire - Programme des interventions territoriales de l’État (PITE) et exemple du Marais poitevin - Communication

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires ». – Deux éléments m’ont conduit à mener un contrôle budgétaire sur le programme des interventions territoriales de l’État (PITE), inscrit au programme 162 de la mission « Politique des territoires ». Tout d’abord, la durée des opérations du programme. Lors de sa création en 2006, il a été très clairement indiqué que « *l’inscription d’une action au PITE était nécessairement balisée dans le temps* ». Or, après une période expérimentale de deux ans, il est resté figé, depuis 2009, autour de quatre actions. Mon deuxième constat concerne le niveau des crédits affectés. Pour prendre le seul exemple du Marais poitevin, le montant des crédits inscrits en loi de finances, qui se situait aux environs de 4 millions d’euros par an depuis près de dix ans, a chuté à 1,2 million d’euros en 2017. Les députés avaient approuvé fin 2016 une hausse de crédits, sur laquelle le gouvernement est revenu en seconde délibération.

En conduisant ce contrôle budgétaire, je m’étais fixé pour objectif de répondre à plusieurs questions. D’abord, faut-il poursuivre ce programme ? Quel est son bien-fondé ? A-t-il une plus-value pour les territoires ? Répond-il efficacement à des enjeux spécifiques qui concernent directement l’État ? Quels critères pour sélectionner les actions ? Les montants attribués sont-ils adéquats ? La durée de l’engagement de l’État pour chacune des actions est-elle la bonne ? Enfin, faut-il y inscrire de nouvelles opérations ?

J'ai effectué plusieurs auditions, en particulier sur le cas du Marais poitevin. Je me suis rendu dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire, où j'ai rencontré les principaux acteurs concernés par cette action, et je me suis entretenu avec le préfet de région Nouvelle Aquitaine, qui la coordonne. J'ai aussi réuni les sénateurs des départements concernés.

Créé par la loi de finances pour 2006 à la demande des préfets, qui souhaitaient disposer d'une enveloppe de crédits fongibles pour gérer les politiques locales interministérielles, le PITE est un programme budgétaire qui déroge à la lettre et à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : il ne met pas en œuvre une politique nationale unique mais est composé d'actions territoriales répondant à des enjeux divers comme, par exemple, les algues vertes en Bretagne ou la pollution au chlrodécone dans les Antilles. De plus, il est financé par des contributions issues de différents ministères.

Pour bénéficier du PITE, un projet doit satisfaire plusieurs conditions : comporter une forte dominante interministérielle, présenter un enjeu « particulier voire exceptionnel », une nécessité de réactivité – comme ce fut le cas pour la pollution aux algues vertes – ou une dimension interrégionale.

Lors de la phase d'expérimentation, entre 2006 et 2008, huit projets ont été retenus et financés parmi les 30 dossiers déposés par les préfets. Or, depuis 2009, le PITE comporte quatre actions. D'abord, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, qui représente les deux tiers des crédits. Puis, l'action « Eau et agriculture en Bretagne », qui contribue au plan de lutte contre les algues vertes et au maintien de la qualité de l'eau, suite à un contentieux européen dans la région. Troisièmement, le plan chlrodécone en Martinique et en Guadeloupe, dont l'action de sensibilisation des populations a récemment été jugée efficace par un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA). Enfin, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin.

Dans l'ensemble, les crédits du PITE diminuent depuis 2010. Par ailleurs, aucune nouvelle action n'a été introduite depuis huit ans, alors que des demandes ont été formulées par les préfets de région.

Je veux maintenant évoquer plus particulièrement la contribution du PITE à la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin. D'une surface de 100 000 hectares, ce marais constitue la deuxième zone humide de France, partagée entre deux régions – Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine – et trois départements – Vendée, Deux-Sèvres et Charentes maritimes. Ce territoire a été marqué par l'extension des grandes cultures céréalières et la disparition accélérée des prairies humides naturelles à partir du milieu des années 1970, ce qui a conduit à la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes en 1999 pour manquement à la directive « Oiseaux » - condamnation qui a justifié la mise en place du PITE.

Il existe de multiples dispositifs de protection des milieux naturels et des espèces dans la zone humide : zone Natura 2000, réserves naturelles nationales, régionales, label « grand site de France », etc. Et un très grand nombre d'acteurs interviennent dans la gestion du Marais poitevin, ce qui complique considérablement sa gestion. Il est difficile de tous les citer mais, pour simplifier, on peut retenir qu'il existe des acteurs privés réunis au sein de 41 syndicats de marais, eux-mêmes fédérés en quatre entités distinctes, et une multitude de structures publiques, parmi lesquelles le parc naturel régional, le parc naturel marin, trois syndicats mixtes hydrauliques, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre

Niortaise (IIBSN), un syndicat mixte des réserves de substitution, le conservatoire régional des espaces naturels et, bien sûr, toutes les collectivités territoriales situées dans le périmètre de la zone humide du marais – deux régions, trois départements, huit EPCI et 92 communes. À cette liste s'ajoute l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), qui a été créé par l'État en 2011 pour assumer la compétence de gestion de l'eau et des milieux naturels et apaiser les tensions au niveau local, et bien sûr le préfet de région Nouvelle-Aquitaine, qui assume la fonction de coordonnateur, ainsi que le conservatoire régional des espaces naturels et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui est co-gestionnaire de deux réserves naturelles nationales avec la Ligue de protection des oiseaux (LPO). Une telle multiplicité d'acteurs montre bien le besoin d'une forte coordination par l'État.

Entre 2003 et 2013, l'État a investi 60 millions d'euros, dont près de 60 % au titre du PITE. Sur 260 millions d'euros investis en dix ans dans le Marais poitevin, près de la moitié provient des collectivités territoriales, un quart de l'État, 17 % de l'Union européenne et 11 % de l'agence de l'eau Loire Bretagne. Ces crédits sont allés principalement vers l'hydraulique – gestion des cours d'eau et rénovation des équipements – l'agriculture, pour dissuader les pratiques d'assèchement, et le tourisme.

Le PITE a été utilisé pour financer un complément aux mesures agro-environnementales afin d'inciter au développement de l'élevage et donc au maintien des prairies naturelles humides. Des dispositifs spécifiques comme les prairies communales et les contrats de « maintien de l'eau dans les parties basses des prairies » sont également soutenus par le PITE. Les résultats sont visibles puisque l'extension des surfaces asséchées a été stoppée et la surface de prairies dans la zone du Marais poitevin s'est stabilisée et a même légèrement augmenté en 2015. De plus, le parc naturel régional a reconquis en 2014 son label perdu en 1997. Le PITE a aussi financé l'entretien et la restauration d'ouvrages hydrauliques très anciens et trop longtemps délaissés ainsi que la réalisation de retenues de substitution.

Toutefois, on observe depuis 2015 une baisse importante des crédits du PITE en faveur du Marais poitevin : ces derniers ont quasiment été divisés par trois en 2017 par rapport à une moyenne d'environ 4,5 millions d'euros par an. Cette diminution de crédits ne résulte pas d'une évaluation des besoins sur le terrain et elle n'a pas été anticipée, ce qui a pu mettre les partenaires locaux en difficulté.

En somme, l'action du PITE dans le Marais poitevin a permis de redresser une situation extrêmement délicate, révélée par la condamnation de la France en 1999 et le retrait du label au parc naturel régional en 1997. Sur la durée, on peut considérer que l'action du PITE est positive. Grâce à lui, le préfet de région, très impliqué sur ce dossier, peut fédérer les nombreux acteurs du site pour concilier les usages, poursuivre le plan d'investissement et respecter les nécessaires équilibres. Toutefois, l'efficacité de l'ensemble du système, qui mobilise un très grand nombre de structures privées et publiques et d'importants moyens financiers, suscite des interrogations.

Aussi convient-il de préparer sereinement un retour aux modalités classiques de financement à moyen terme, sans pour autant interrompre brutalement le PITE. En effet, les risques de dégradation du milieu naturel subsistent, les grosses réparations de remise à niveau des équipements hydrauliques ne sont pas achevées et les incitations financières au maintien des prairies humides demeurent indispensables.

Bref, le PITE présente des avantages réels pour répondre à des situations particulières et dont les enjeux dépassent les seules questions locales. Il permet à l'État d'agir

rapidement et efficacement pour répondre aux enjeux spécifiques qui le concernent, par exemple de santé publique ou de contentieux européen. Il procure aux gestionnaires – en l'occurrence les préfets de région – une très grande souplesse d'intervention et un moyen d'assurer la cohérence de l'action de l'État au-delà de certaines limites administratives et dans des contextes locaux parfois compliqués. Il offre également davantage de visibilité et de lisibilité aux acteurs locaux, dans la mesure où il regroupe des crédits de différents ministères et permet de financer un plan gouvernemental sur plusieurs années.

Aussi je propose de maintenir ce programme tout en ciblant mieux les actions éligibles et en encadrant davantage les conditions d'accès et de gestion. C'est l'objet des huit propositions suivantes.

Ma première proposition est de maintenir le dispositif PITE en le réservant exclusivement à des opérations qui répondent à un moment donné à des enjeux territoriaux particuliers nécessitant l'intervention de l'État, comme par exemple en cas de risque de contentieux européen, de menace pour la santé publique, ou pour réduire la fracture territoriale. La deuxième proposition consiste à appliquer réellement la limitation dans le temps des actions du PITE, qui devront ensuite trouver leur place dans le droit commun et les partenariats locaux. La troisième proposition est de réaliser systématiquement des évaluations de la mise en œuvre de chaque plan d'action tous les trois à quatre ans. Quatrième proposition : faire figurer dans les documents budgétaires les ministères contributeurs et les montants attribués annuellement à chaque action du PITE – aujourd'hui, nous n'avons pas assez de visibilité sur ce point.

Sur le cas particulier du Marais poitevin, je propose d'abord de maintenir l'action « Marais poitevin » du PITE pendant une durée de trois ans, en la dotant de 2,5 à 3 millions d'euros par an en moyenne, afin de donner de la visibilité aux acteurs locaux et de conserver un seuil critique d'intervention. Ainsi, le préfet de région sera conforté dans son rôle important, qui consiste à apaiser les tensions et à rassembler les acteurs. Deuxièmement, je propose de réserver les crédits du PITE, d'une part, aux projets de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et aux retenues de substitution, sur la base d'une feuille de route énumérant les opérations prioritaires, et d'autre part aux mesures agro-environnementales en faveur du maintien des prairies naturelles et de leur extension. Par voie de conséquence, l'axe « Développement touristique et économique » du PITE, notamment le projet touristique de navigation fluviale, doit trouver ses financements auprès des acteurs locaux et des crédits d'État de droit commun. Troisièmement, il conviendrait de mettre à l'étude une réforme simplifiant la gouvernance du Marais poitevin. La décision en la matière revient, bien sûr, aux collectivités territoriales et à l'État mais, de mon point de vue, des rapprochements pourraient être encouragés entre les principaux opérateurs hydrauliques. Enfin, je propose une clause de réexamen de l'action « Marais poitevin » du PITE d'ici la fin de l'année 2020. Il s'agirait d'évaluer s'il convient de maintenir encore l'action ou si l'on peut transférer ces crédits vers les programmes budgétaires d'origine. L'idée est de donner un signal aux acteurs locaux et, éventuellement, de permettre le fléchage des actions du PITE vers d'autres territoires.

Mme Michèle André, présidente. – La complexité peut être sans limites, vu la capacité de notre administration à trouver des solutions parfois contradictoires. Ainsi, une condamnation fondée sur la directive « Oiseaux » nous fait découvrir la problématique de l'assèchement des marais...

M. Maurice Vincent. – Quelle est la différence entre le PITE et d'autres dispositifs apparemment similaires, comme les contrats de massif ?

M. Claude Raynal. – Je reste dubitatif. Certes, la diminution des crédits dans tous les ministères ne peut que peser sur le PITE, comme sur les autres programmes. Votre proposition de réserver le PITE à des enjeux territoriaux particuliers n'est-elle pas trop large ? De plus, vous préconisez une limitation dans le temps mais, dans le Marais poitevin, vous recommandez un maintien des crédits à un niveau compris entre 2,5 et 3 millions d'euros pendant au moins trois ans.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Le PITE répond à un enjeu territorial spécifique : par exemple, la pollution aux algues vertes. Les contrats de massif définissent en quelque sorte une politique de développement parallèle, qui conjugue crédits régionaux, départementaux et européens – quand les crédits du PITE proviennent exclusivement de l'État mais issus de différents ministères. Ceux-ci représentent d'ailleurs un total de 30 millions d'euros, ce qui n'est pas considérable. Et quand la France est condamnée par la CJUE, l'État doit bien réagir !

C'est la question de la limitation dans le temps qui a motivé mon contrôle, car au renouvellement plus ou moins régulier des crédits a succédé leur division brutale par trois en 2017. Il faut évidemment limiter la durée de chaque action mais les interrompre brutalement risquerait d'annihiler les efforts effectués. Le mieux est donc d'avertir les acteurs que cette action pourrait disparaître d'ici trois ans. Cela laissera le temps de rénover convenablement certains ouvrages hydrauliques. Sans l'intervention du PITE depuis 2006, nous aurions asséché le Marais poitevin.

La commission donne acte de sa communication à M. Bernard Delcros et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Application du droit européen environnemental – Communication

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – M'inscrivant dans les pas de ma prédécesseure, Fabienne Keller, auteur de quatre rapports entre 2006 et 2011 sur ce sujet, j'ai souhaité procéder à un examen de l'évolution de la situation française en matière de contentieux environnementaux européens. On constate une amélioration globale depuis 2011, y compris en matière de transposition des directives. Toutefois, des difficultés persistent, tant dans la transposition des directives que dans leur mise en œuvre.

Je me suis intéressé de façon plus spécifique à la qualité de l'air, dans la continuité des travaux menés par la commission d'enquête que j'ai présidée en 2015. Cette thématique illustre en effet les difficultés rencontrées sur le terrain pour assurer la mise en œuvre effective d'une directive environnementale. Je me suis ainsi rendu à Lille, agglomération concernée par le plan de protection de l'atmosphère couvrant le Nord et le Pas-de-Calais.

Ce travail a également été l'occasion d'étudier les évolutions du cadre d'application du droit européen environnemental. La Commission européenne, dont l'intention est de moins légiférer mais mieux, place en effet l'application effective des directives au cœur de ses priorités. Cette évolution appelle une plus grande vigilance mais offre aussi une chance pour notre pays de retrouver un rôle moteur dans la mise en œuvre du droit européen, en particulier environnemental.

Tout d'abord, l'environnement reste la principale source de contentieux européens. Au niveau européen, en 2015, il s'agit encore du premier domaine d'infraction ; pour la France, 18 % des nouvelles plaintes enregistrées par la Commission européenne en 2015 concernent ce secteur.

Pour autant, par rapport à l'état des lieux réalisé en 2011, j'ai constaté de nombreux progrès dans l'application du droit européen de l'environnement. On compte ainsi huit procédures au stade du manquement, et trois arrêts en manquement sont en cours d'exécution – ils figurent en première page de l'infographie – mais aucune de ces affaires n'est visée par une procédure de « manquement sur manquement » susceptible d'aboutir à une condamnation pécuniaire au vu des progrès et des échanges réguliers et continus entretenus avec la Commission européenne. Ainsi, il n'y a plus aucune procédure ouverte au titre du manquement sur manquement.

Aujourd'hui, les risques budgétaires encourus par la France au titre des contentieux européens environnementaux sont relativement faibles. Je rappelle, pour mémoire, que la France a été condamnée une première fois en 2006, au paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros au titre d'une mauvaise application d'une directive qui concernait les « poissons sous taille ». La seconde condamnation, en 2011, d'un montant de 10 millions d'euros, découlait du défaut de transposition de la directive relative aux OGM. Comme je l'ai rappelé, trois arrêts en manquement ont entraîné la prise de mesures d'exécution, afin d'éviter l'engagement d'une procédure de « manquement sur manquement », susceptible d'aboutir à des sanctions pécuniaires. Les risques budgétaires de ces affaires étant considérés comme faibles, les provisions pour litiges communautaires inscrites avant 2016 ont toutes été reprises. Aucune provision pour litiges communautaires n'est donc inscrite au bilan de l'État en clôture de l'année 2016. J'appelle votre attention sur une évolution très importante : la charge budgétaire des contentieux n'est plus supportée uniquement par le budget de l'État. Les collectivités territoriales sont, depuis la loi « Notre », coresponsables politiquement et financièrement avec l'État en cas de procédures contentieuses européennes liées à l'inexécution d'obligations relevant en tout ou partie de leur compétence.

La France a aussi amélioré ses performances en matière de transposition depuis 2005. Nous remplissons correctement l'objectif fixé au niveau européen : depuis 2009, le taux de déficit de transposition oscille entre 0,3 % et 1 %. En outre, depuis 2011, aucun arrêt en manquement au motif de non transposition d'une directive n'a été rendu par la CJUE à l'encontre de la France. Là encore, les risques budgétaires sont nuls à ce jour : la Cour de justice n'a rendu aucun jugement pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition, car les États membres se sont toujours conformés à leurs obligations avant que l'arrêt ne soit rendu, et la Commission européenne acceptait de se désister en cours d'instance. L'annonce récente de l'intention de la Commission européenne de ne plus se désister et de demander à la CJUE d'infliger non seulement une astreinte, mais aussi le paiement d'une somme forfaitaire impose de poursuivre les efforts, d'autant que la part d'infractions ouvertes pour retard de transposition au sein du nombre total d'infractions ouvertes contre la France augmente depuis 2012.

Cet état des lieux montre une réelle amélioration de la situation française. Néanmoins, plusieurs dossiers pourraient faire peser à l'avenir des risques de sanctions contre la France : il s'agit des dossiers illustrés en deuxième page de l'infographie, notamment la procédure relative aux plans de gestion des déchets, et les deux procédures relatives à la qualité de l'air.

Pour être plus concret, je me suis penché sur la mise en œuvre de la directive relative à la qualité de l'air, qui illustre les lacunes rencontrées dans la mise en œuvre d'une directive environnementale.

La France est ainsi concernée par deux procédures d'infraction à la directive de 2008 sur la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe pour non-respect des valeurs limites de particules et des oxydes d'azote. Nous ne sommes pas le seul pays concerné : seize États membres sont concernés par la première procédure ; douze par la seconde. Au-delà des enjeux financiers associés au contentieux, la lutte contre la pollution de l'air représente aussi un enjeu sanitaire, la mauvaise qualité de l'air étant responsable de près de 48 000 décès précoces par an. Je vous renvoie au rapport pour plus de détails sur ces points.

La conclusion que je tire des difficultés de mise en œuvre sur le terrain est simple mais sévère : la qualité de l'air fait aujourd'hui l'objet d'une réelle ambition politique, pénalisée, cependant, par l'absence de vision stratégique. De plus, une gouvernance complexe, résultant d'une multiplicité d'outils de planification, s'ajoute à des financements insuffisants, freinant une mise en œuvre effective de la directive sur le terrain.

D'abord, l'action nationale est pénalisée par l'absence de vision stratégique en la matière. La difficulté de la mise en œuvre de la directive s'explique par la diversité des sources de pollution et la contradiction entre des objectifs concurrents. De nombreuses mesures sectorielles, telles le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou le fonds « air-bois » visent à aider les particuliers à limiter les émissions de polluants atmosphériques issues du chauffage. On nous a beaucoup parlé à Lille de la difficulté à maîtriser ces émissions car l'usage du chauffage au bois est une tradition fortement ancrée dans la région des Hauts-de-France. Cet usage concerne aussi souvent les foyers modestes, habitant des logements mal isolés. Son utilisation est pourtant recommandée dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, brouillant donc le message pour les citoyens. En outre, le retard pris dans l'élaboration du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) et son absence d'ambition particulièrement regrettable fragilise la crédibilité politique.

La mauvaise application de la directive s'explique surtout par un problème de pilotage et de gouvernance. De nombreux outils existent, voire trop, et on peut se poser la question de leur hiérarchie et de leur coordination ; je n'en citerai que quelques-uns : les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), bientôt les Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les plans de prévention de l'atmosphère (PPA), les Plan climat-air-énergie territorial (PCAET). De plus, une profusion d'acteurs intervient dans la planification en matière de qualité de l'air, à de multiples échelons. Deux questions simples mais essentielles se posent : où les décisions sont-elles prises, et comment la cohérence des mesures est-elle assurée ?

Dans le domaine de l'air, l'absence de lieu d'échanges réunissant les différents acteurs est criante et pénalise un traitement global de cette problématique. J'ai pu constater sur le terrain la qualité du dialogue entre les parties prenantes à l'amélioration de la qualité de l'air. Mais elles restent en attente d'une meilleure coordination et d'un accompagnement de la part de l'État. L'accompagnement des métropoles, désormais compétentes en matière de « qualité de l'air », n'est ainsi pas suffisant. L'amélioration du pilotage dans le domaine de l'air sera l'objet de l'une de mes propositions.

Enfin, les financements ne sont pas à la hauteur des enjeux. Par exemple, la métropole européenne de Lille, lauréate de l'appel à projet « villes respirables », lancé par le ministère de l'environnement, a construit son plan d'action sur la base d'un appui financier promis d'un montant de 1 million d'euros. Finalement, seul l'accompagnement de l'étude d'une zone à circulation restreinte (ZCR) a fait l'objet d'un conventionnement avec l'État, et les montants alloués ont par conséquent été divisés par dix.

Malheureusement, cette absence de visibilité quant aux financements alloués par l'État aux collectivités territoriales met en péril la dynamique des projets locaux. Surtout, dans un contexte de coresponsabilité politique et financière en matière de contentieux européens, l'État n'assume pas la responsabilité qui est la sienne en matière d'accompagnement, tant en matière d'appui au pilotage qu'en termes financiers.

Sur le front de la transposition des directives, mes travaux m'ont conduit à faire deux principaux constats, valables pour tous les secteurs, mais de façon encore plus marquante dans le domaine environnemental : l'exercice de transposition est aujourd'hui largement contraint, et fréquemment alourdi. Contraint car la diversité des secteurs relevant du ministère chargé de l'environnement – l'énergie, les transports –, secteurs fortement concernés par le droit européen, entraîne une mobilisation intense et continue des services chargés de la transposition des directives, confrontés à l'accumulation des directives à transposer. Alors qu'une soixantaine de directives sont transposées annuellement tous domaines confondus, le stock de directives restant à transposer pour le ministère de l'environnement au 1^{er} mars 2017 s'élevait à vingt-deux directives.

L'exercice de transposition est ensuite fréquemment alourdi, notamment par le dépassement des exigences de transposition d'une directive, plus couramment appelé « surtransposition », fréquent en matière environnementale. Cette surtransposition de normes européennes est souvent préjudiciable à l'activité économique mais contribue aussi à accuser l'Union européenne de maux en réalité nationaux. Je prendrais un exemple simple de surtransposition en matière environnementale, celui des produits phytosanitaires. Alors que la France a adopté des règles particulièrement strictes sur ces produits, les fruits et légumes traités à l'étranger avec des produits interdits en France sont commercialisés sur le territoire national sans indications spécifiques, en vertu des principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle.

Je me suis intéressé aux systèmes à l'œuvre dans d'autres pays : au Royaume-Uni, par exemple, des principes directeurs de transposition sont fixés. Le principe de « copie à l'identique » prévoit une transposition mot pour mot des directives, sauf dans les cas où ce principe porte préjudice aux intérêts du pays. J'ai agréablement pu noter au cours des auditions que depuis quelques années, la nécessité de limiter les surtranspositions fait l'objet d'une préoccupation croissante au plus haut niveau de l'État. Une communication en Conseil des ministres sur la méthode de travail européen, le 14 juin dernier, rappelle que la transposition doit se faire en évitant toute surtransposition qui, je cite, serait un facteur « *de lourdeur administrative pour les citoyens et les entreprises, de charges financières et de défiance à l'égard de l'Union européenne* ».

Quelles réponses proposer pour améliorer l'application du droit européen environnemental ?

Mes propositions s'articulent autour de deux axes : le premier vise à maîtriser la transposition d'une directive environnementale ; le second, à en réussir la mise en œuvre.

Concernant la transposition, je propose tout d'abord de favoriser la transmission d'information entre les équipes responsables de la transposition et celles chargées de la négociation des projets de directive. La circulation d'informations doit en effet permettre d'anticiper les difficultés liées à l'exercice de transposition et de renforcer la connaissance des arbitrages effectués lors de la négociation européenne sur la directive par les services chargés de la rédaction des textes de transposition.

Je propose ensuite que, lorsque la transposition s'effectue par voie législative, les éléments étendant les prescriptions de la directive au-delà de ce qu'elle prévoit soient identifiés et justifiés afin d'améliorer l'information du Parlement sur les arbitrages politiques opérés en amont par le Gouvernement. Il est crucial, même indispensable, que le législateur national puisse s'exprimer en toute connaissance de cause lors du vote sur un projet de loi de transposition d'une directive.

Dans l'objectif de limiter les écarts de compétitivité qui peuvent résulter de la transposition d'une directive, l'étude d'impact annexée au projet de loi de transposition pourrait utilement être enrichie d'une analyse des conditions de transposition dans les autres États membres.

Ma principale proposition pour réussir la mise en œuvre des directives environnementales découle de l'expérience tirée de la politique en faveur de la qualité de l'air : une mise en œuvre rapide et efficace des directives européennes appelle une gouvernance claire et un pilotage fort au niveau local. L'association de l'État et des acteurs locaux apparaît comme un facteur essentiel du succès de la mise en œuvre d'une directive environnementale, lorsque certaines obligations qui en découlent relèvent de leur domaine de compétence. Il me semble indispensable que les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales récemment opérés s'accompagnent d'un appui et de financements de la part de l'État, afin de ne pas laisser le poids des initiatives et des investissements aux seules collectivités. Les points de blocage dans la mise en œuvre découlent souvent d'une carence d'instances de décision, mais aussi d'une complexité des flux financiers.

Ainsi, je propose, au niveau local, d'encourager la création d'instances de pilotage dédiées à la mise en œuvre des directives environnementales, afin d'approfondir la relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales et d'aborder la question du plan de financement pour assurer cette mise en œuvre.

Je décline cette recommandation sur la question spécifique de la mise en œuvre de la directive relative à la qualité de l'air, en proposant la tenue d'un échange régulier, organisé par la DREAL, réunissant les acteurs responsables de la mise en œuvre des directives environnementales (équipes de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, élus compétents des métropoles, de la région, des communes et intercommunalités), du moins dans les zones visées par les avis motivés envoyés par la Commission européenne en matière de PM_{10} et de NO_2 .

Une série de propositions complémentaires et spécifiques à la qualité de l'air est également détaillée dans le rapport.

En outre, les déchets et l'air apparaissent comme les principaux points faibles de l'application du droit européen environnemental alors même que ces domaines relèvent du champ de compétences des collectivités territoriales. Outre un accompagnement imparfait de la part de l'État dans la mise en œuvre des directives européennes déjà adoptées, cette

situation découle d'une association aujourd'hui encore insuffisante au processus d'élaboration de la norme européenne. Je recommande ainsi d'associer davantage les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne, en particulier sur les projets de texte dont la mise en œuvre est susceptible de leur incomber.

En conclusion, je souhaite rappeler la nécessité d'adopter une approche globale et décloisonnée sur les questions environnementales. La création d'un ministère d'État de la transition écologique et solidaire constitue, me semble-t-il, un signal fort pour une appréhension globale des enjeux environnementaux, même si je regrette l'absence du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans le périmètre du ministère. J'ai rappelé les interactions entre qualité de l'air et isolation thermique des logements sur la thématique du chauffage au bois. Le ministère de la transition écologique et solidaire et celui de la cohésion des territoires devront travailler en forte synergie sur ce sujet. Une collaboration étroite est également attendue avec les ministères des solidarités et de la santé, ainsi qu'avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, notamment dans le cadre des états généraux de l'alimentation et de l'agriculture.

L'application du droit européen environnemental nécessite un pilotage fort mais aussi interministériel. L'élaboration en cours d'une feuille de route gouvernementale en matière de transition écologique, dont la publication est attendue cette semaine, constitue, je pense, une excellente initiative en ce sens.

Mme Michèle André, présidente. – La complexité que vous avez rappelée est en effet source de questionnements pour les élus locaux.

M. Maurice Vincent. – Ce rapport me rappelle certains souvenirs concrets. Lorsque des arboriculteurs vous expliquent qu'à cause d'une surtransposition d'une directive sur les pesticides, nous sommes envahis par des importations qui ont été soumises à ces pesticides, les parlementaires que nous sommes sont bien ennuyés pour répondre. Or, s'il y a une surtransposition, cela signifie que des arbitrages interministériels ont été rendus en amont, parfois au niveau du Premier ministre. Je suis donc favorable à la proposition du rapporteur de renforcer la transparence du processus afin d'améliorer l'information du Parlement.

Je souhaitais également demander au rapporteur si le préfet de région n'avait pas à sa disposition tous les moyens pour mettre en œuvre les dispositions de la directive européenne relative à la qualité de l'air. Je me souviens de décisions prises par le préfet, qui ont pu apparaître brutales aux élus locaux, mais qui semblaient indiquer qu'il disposait de tous les outils nécessaires.

M. Michel Canevet. – Il s'agit d'un sujet d'actualité important. Dans ma région, la Bretagne, la mise en œuvre des dispositions de la directive relative à la reconquête de la qualité des eaux, notamment littorales, doit se conjuguer avec un contexte agricole difficile, où les marges de manœuvre sont limitées.

En matière environnementale, ne vaudrait-il pas mieux avoir recours au règlement, qui s'impose à l'ensemble des États-membres sans nécessiter de texte de transposition, plutôt qu'à la directive ? Cela permettrait une application homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

M. Thierry Carcenac. – Vous préconisez de mieux associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme européenne. Pourriez-vous rappeler le rôle

du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ? Il me semble que, dans le cadre des travaux de la commission consultative d'évaluation des normes, ancienne dénomination du CNEN, nous avons pu constater des difficultés liées à des surtranspositions proposées par certains ministères.

M. Marc Laménie. – Ces questions font effectivement intervenir un grand nombre d'acteurs, ce qui est source de complexité. Par exemple, en matière de qualité de l'air, qui est compétent ? S'agit-il de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous indiquer si les difficultés posées aux apiculteurs sont abordées dans votre rapport ?

M. Claude Raynal. – Je reviens sur la question de Thierry Carcenac. Vous proposez de mieux associer les collectivités territoriales au processus d'élaboration de la norme. Cela semble complexe. Pourriez-vous nous indiquer quelles seraient les modalités de cette collaboration entre niveau européen et collectivités territoriales, qui sont très différentes les unes des autres ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je rappellerai tout d'abord que, s'il convient d'éviter les défauts de la surtransposition, il ne faut pas non plus s'abriter derrière cet écueil pour ne pas transposer les règles européennes.

Pour répondre à la question de Marc Laménie, le rapport ne traite pas des problématiques spécifiques aux apiculteurs.

Pour revenir à la question de la surtransposition, il me semble qu'en la matière, le mieux est l'ennemi du bien. La France a le défaut de souvent vouloir être la meilleure élève. En ce domaine, il me semble préférable d'être un élève appliqué, mais sans aller au-delà de ce qui est nécessaire.

En matière de qualité de l'air, le préfet de région et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement sont compétents, en particulier sur le plan de protection de l'atmosphère, qui fixe les mesures portées, dans leurs domaines, par les collectivités territoriales, ainsi que sur les mesures en cas de pic de pollution. Il convient de travailler le plus possible en amont, sur la prévention de la pollution quotidienne. En ce qui concerne les pics de pollution, il faut en réduire le nombre et l'intensité. L'amélioration de la situation viendra nécessairement d'un dialogue renforcé entre les quatre secteurs émetteurs de polluants atmosphériques.

Pour répondre à Michel Canevet, l'objet d'une directive est précisément de laisser des marges de manœuvre aux États-membres.

Enfin, sur la question de la place des collectivités territoriales, il pourrait être envisagé qu'elles participent aux réunions organisées par le secrétariat général des affaires européennes avec le ministère concerné.

M. Claude Raynal. – Qui participerait ? Les associations d'élus ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Oui, cela me semble indispensable.

S'agissant du rôle du conseil national d'évaluation des normes, je rappelle que ce dernier ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-saisine, il rend un avis uniquement sur les textes dont il est saisi par le Gouvernement.

Vous trouverez dans le rapport un schéma qui présente l'ensemble des parties prenantes en matière de qualité de l'air. Cela confine parfois à l'« usine à gaz » ou revient à « brasser de l'air ».

La commission donne acte de sa communication à M. Jean-François Husson et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire - Risques financiers liés à la remontée des taux d'intérêt - Communication

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Ce rapport a bien sûr été préparé avant la déclaration de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale. Permettez-moi de dire que j'ai été déçu : de nombreuses annonces sont faites, mais personne n'indique comment elles seront financées ! Ce n'est certes pas nouveau, mais on aurait pu espérer mieux...

Le seul élément que je retiens de cette déclaration, c'est l'affirmation selon laquelle nous dansons sur un volcan. Je suis entièrement d'accord : à cause du risque permanent d'augmentation des taux d'intérêt, nous sommes en permanence sous la menace d'une grave crise de nos finances publiques. Le report de la réforme de l'impôt sur la fortune (ISF) est regrettable : cet impôt – qui rapporte peu – est antiéconomique et fait partir les investisseurs français et étrangers. Repousser cette réforme pour économiser quelques milliards me paraît incompréhensible : n'y a-t-il pas d'autres mesures à envisager qui permettraient de limiter nos dépenses, en particulier concernant les dépenses d'intervention de l'État comme le RSA ?

La France est dans une situation économique et financière catastrophique : notre dette atteint 2 220 milliards d'euros, qui s'accroît chaque année en raison de notre déficit budgétaire. Nous empruntons chaque année 200 milliards d'euros par an, pour financer le déficit et les échéances de nos emprunts. Je vous rappelle que, pour les entreprises, il est interdit d'emprunter pour rembourser les intérêts de prêts contractés dans le passé : cela s'appelle de la cavalerie et mène droit à la faillite.

La fiscalité est trop élevée et démotivante, les charges sur les salaires trop lourdes et la durée du travail non compétitive, ce qui entraîne une faible croissance, un chômage récurrent et aggravent notre déficit.

Les taux d'intérêt, aujourd'hui encore très faibles à moins de 1 %, permettent à la France de s'endetter à faible coût, sans en sentir immédiatement les conséquences budgétaires. La charge de la dette annuelle, une dépense incompressible, s'élève à 42 milliards d'euros en 2017 : c'est donc un des budgets les plus importants de l'État.

Une augmentation des taux d'intérêts nous obligera à emprunter chaque année une somme encore plus élevée et conduira à faire croître la charge de la dette. Si cette situation perdure, elle fragilisera les finances publiques françaises et aggravera d'autant le déficit budgétaire. Bruxelles observe d'ailleurs la France avec inquiétude...

Il faut rappeler que la faiblesse des taux d'intérêt observée aujourd'hui n'est pas liée à l'action de nos précédents gouvernements qui ont tous mené une politique budgétaire déséquilibrée avec des dépenses excédant largement les recettes. Le déficit budgétaire pour 2017 présente d'ailleurs, comme la Cour des comptes l'a montré, un fort risque de dépasser 3 % du PIB.

Pire, ils ont pris de grands risques avec un État providence qui nous ruine. Nous n'avons plus les ressources fiscales nécessaires pour financer les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

L'emprunt n'est pas un puits de pétrole inépuisable où l'on peut se servir quand on en a besoin. Le puits sera rapidement vide dès que les investisseurs, avant tout opportunistes, n'auront plus confiance dans la qualité de la signature de la France et que les taux remonteront. Ils ont déjà exprimé des incertitudes. La situation est très grave.

Par exemple, dans le cas d'une augmentation de taux de 2 points de pourcentage, l'augmentation de la charge de la dette dépasserait 9 milliards d'euros dès la deuxième année et s'élèverait à plus de 21 milliards d'euros dans cinq ans. Elle passerait de 42 milliards à 63 milliards !

Alors, que faire ?

La seule façon de réduire notre déficit budgétaire et les risques qui lui sont liés serait de changer totalement notre fiscalité en s'inspirant du système de « *flat tax* », c'est-à-dire de taxe à taux unique le plus vite possible.

Si le nouveau gouvernement conserve la fiscalité actuelle, qui bloque toute possibilité de croissance, alors le déficit budgétaire ne diminuera pas et les risques liés à l'augmentation des taux d'intérêts seront très importants.

En appliquant trois taux constants, faibles, sur l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG), suivant le niveau de revenus, on supprimerait totalement l'impôt sur le revenu actuel, avec une partie de ses niches. Le taux serait nul pour les plus faibles revenus. Le taux maximal s'élèverait à 25 %. Cela augmenterait le pouvoir d'achat de nombreux ménages, leur permettant d'investir davantage dans l'économie et donc de soutenir la croissance.

En élargissant l'assiette et en baissant les taux, on se rapproche de certaines recommandations du Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, concernant le rapprochement de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

Ainsi, au lieu d'avoir une fiscalité excessive et paralysante qui oblige l'État à créer des niches fiscales toujours plus nombreuses, qui atteignent aujourd'hui 90 milliards d'euros, tous les contribuables disposeront de moyen financiers pour satisfaire leurs besoins et l'État bénéficiera de revenus supplémentaires.

Grâce à la suppression des niches fiscales, le gouvernement pourra ramener les impôts sur les bénéfices des entreprises, sur les dividendes et les plus-values à 20 %, ce qui contribuera aussi au développement de l'économie.

L'État pourrait également obtenir des recettes supplémentaires en vendant les participations qu'il détient dans un certain nombre de sociétés privées. Ces participations atteignent près de 100 milliards et elles ne sont pas, pour la plupart, pertinentes.

En suivant ces quelques pistes, le Président de la République pourrait disposer, pour le budget 2018, de recettes supplémentaires lui permettant de réduire les impôts et de cesser la baisse des dotations aux collectivités territoriales, enclenchant un cycle vertueux de reprise de la croissance. À cet égard, la suppression de la taxe d'habitation est une très mauvaise idée : elle priverait les collectivités locales de ressources indispensables à leur bon fonctionnement.

Ce sont des propositions que je porte depuis longtemps et j'espère que le nouveau Gouvernement comprendra enfin ces arguments de bon sens.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La création annoncée tout à l'heure par le Premier ministre d'un prélèvement sur le capital, de l'ordre de 30 %, se rapproche d'une *flat tax*.

Il existe par ailleurs des exigences constitutionnelles de progressivité de l'impôt, que la proposition de Serge Dassault respecte puisqu'elle repose sur trois taux.

M. Claude Raynal. – Je constate que vous avez fortement élargi le champ de votre contrôle, portant sur le risque de remontée des taux. Je ne m'y attendais pas totalement. Il y a des choses sur lesquelles nous ne pouvons pas vous suivre, comme la mise sur un même plan de l'ISF et du RSA.

Je suis toutefois d'accord avec vous sur un sujet précis : je confirme que les deux discours que nous avons entendus, aujourd'hui et hier, n'ont eu aucun contenu.

Il serait impossible de rentrer dans le détail de tous les sujets que vous avez évoqués. S'agissant toutefois des participations de l'État, il y a des cas dans lesquels elles ont du sens. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de sauver l'entreprise Peugeot ou de trouver des solutions pour la relancer sans perdre le contrôle national, l'intervention de l'État peut se justifier, surtout lorsque les familles d'actionnaires sont déficientes, ce qui arrive parfois. Nous pourrions citer bien d'autres exemples.

Concernant les taux d'intérêt, la situation n'est pas si catastrophique que cela. Elle est difficile, je le reconnais, mais la question fondamentale est celle du lien entre la remontée des taux et l'inflation. S'il y a une franche remontée des taux dans un contexte de reprise de l'inflation, les problèmes sont moins graves. Je trouve que la façon dont les taux remontent, progressivement et avec des efforts, de la part des banques centrales, pour mieux informer les marchés, dissipe – pour le moment – le risque que vous mettez en avant. En outre, il faut, en France, sept à huit ans pour que cette hausse des taux se répercute sur l'ensemble du stock de dette. Vous avez raison de vous pencher sur ce sujet, mais il ne faut pas sonner le tocsin : la remontée des taux par elle-même n'est pas forcément dramatique. Il faut regarder les choses sans catastrophisme.

M. Marc Laménie. – Avez-vous quantifié l'impact, en milliards d'euros, d'une augmentation possible des taux ?

M. Michel Canevet. – Je remercie le rapporteur de nous avoir rappelé la situation préoccupante des finances publiques. Claude Raynal ne la juge pas catastrophique, mais lorsque la dette publique approche 100 % du PIB, la situation paraît quand même alarmante.

Y a-t-il encore des investisseurs qui prêtent à la France à des taux négatifs ?

Par ailleurs, j'ai bien entendu les propositions du rapporteur, mais je m'inquiète du niveau de la dette et du déficit budgétaire. Une diminution des recettes ne risquerait-elle pas de les aggraver ? Certains peuvent considérer que le Président de la République n'a rien dit lundi devant le Congrès, mais il a tout de même évoqué l'objectif de porter les dépenses militaires à 2% du PIB. Le rapporteur souscrit-il à cet objectif ?

M. Bernard Lalande. – Je ne suis pas particulièrement surpris par la tonalité de ce rapport. Néanmoins je pense que gouverner, c'est avant tout assurer à tous une vie de dignité et d'égalité, ce qui n'empêche pas les talents de pouvoir s'exprimer, et la possibilité de vivre dans un pays de liberté.

Pour en revenir aux taux d'intérêt, j'ai entendu que le Gouvernement souhaitait stabiliser la dépense publique. Mécaniquement, cela se traduira par des économies si la dépense publique est stabilisée. Par ailleurs, s'il est évident que la dette et le poids des intérêts doivent diminuer, il conviendrait de redistribuer cette économie à ceux qui en ont le plus besoin sur notre territoire. Or le rapporteur nous propose de consacrer cette économie à des baisses d'impôt.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Les taux d'intérêt pourraient augmenter de manière soudaine et abrupte en raison d'un mouvement de défiance des investisseurs, ce qui serait très grave. Le risque politique est une composante essentielle de l'évolution des taux d'intérêt, comme nous avons pu le voir lors de la campagne pour les élections présidentielles cette année. Les investisseurs étaient très inquiets de l'élection possible de candidats représentant des partis extrêmes.

Par ailleurs, si j'entends les remarques de certains, mais il n'en reste pas moins que l'État ne fait pas d'économies ! Certes, la suppression de certaines dépenses ne sera pas agréable pour tout le monde, mais il faut aussi que les gens se responsabilisent et qu'ils travaillent. À quoi cela rime-t-il de payer des gens qui ne travaillent pas ? Beaucoup de personnes qui bénéficient d'aides sociales ne cherchent pas d'emploi – et certains viennent même de l'étranger pour bénéficier de ces allocations.

Les investisseurs s'inquiètent... Cela fait des années que l'on nous promet que tout va s'arranger !

La réduction des impôts aura un effet vertueux sur l'activité et la croissance, et donc sur les embauches. La France sera beaucoup plus attractive avec un système fiscal moins lourd. C'est le cas à Dubaï : il n'y a quasiment pas d'impôt et une croissance extraordinaire ! Car l'argent est réinvesti dans l'économie.

M. Bernard Lalande. – Je ne pense pas qu'il suffise de ne pas payer d'impôt pour que les gens vivent bien. J'ai constaté que les pays dans lesquels on paie le moins d'impôts sont ceux dans lesquels le peuple vit le moins bien. Il doit y avoir un juste milieu entre l'impôt et le bonheur et la dignité des peuples.

La commission donne acte de sa communication à M. Serge Dassault et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi d'habilitation autorisant à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi d'habilitation autorisant à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (A.N. n° 4, XV^{ème} lég.), sous réserve de son dépôt, et nomme M. Albéric de Montgolfier en qualité de rapporteur pour avis.

Missions « Crédits non répartis » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Nomination d'un rapporteur spécial

La commission nomme M. Claude Nougéin rapporteur spécial des crédits des missions « Crédits non répartis » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La réunion est levée à 19 h 16.

Mercredi 5 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 4 juillet 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Communications

M. Philippe Bas, président. – Je salue l'arrivée de Mme Josiane Costes, qui remplace M. Jacques Mézard. Soyez la bienvenue à la commission des lois du Sénat !

Mme Josiane Costes. – Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Philippe Bas, président. – La cérémonie nationale d'hommage à Simone Veil, qui se tient demain matin aux Invalides, modifie notre calendrier d'examen en commission des textes relatifs à la régulation de la vie politique, qui était prévu au même moment. Numéro deux du cabinet de Simone Veil lorsqu'elle était ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville de 1993 à 1995, je suis ensuite resté en relation très étroite avec elle. Je souhaite, comme nombre d'entre vous, assister à cette cérémonie. Nous nous réunirons donc aujourd'hui, après la séance publique, plutôt que demain matin, pour examiner ces deux textes.

**Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955
relative à l'état d'urgence - Examen des amendements au texte de la
commission**

La commission examine les amendements sur le texte n° 592 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 585 (2016-2017) prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée).

Article 1^{er}

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avec l'amendement n° 1, M. Leconte propose de supprimer, au cours de la prochaine phase de l'état d'urgence, le recours aux perquisitions administratives. Je rappelle que nous votons une prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre et que le président de la République, hier, a déclaré qu'il y mettrait fin à l'automne, une fois adopté le nouveau texte relatif à la lutte contre le terrorisme. Les dates concordent – démontrant une cohérence à la tête de l'État. Il ne nous reste qu'à apporter quelques améliorations au projet de loi relatif à la lutte antiterroriste pour que le président de la République, qui a annoncé que toutes les mesures seraient placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, ait raison. Dans ce contexte, je propose d'émettre un avis défavorable, à moins que M. Leconte ne retire son amendement.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons déjà prorogé l'état d'urgence sans les perquisitions administratives lesquelles, comme l'a souligné le rapporteur, sont très

diversement appliquées selon les départements : elles ne sont pas utilisées lorsque les services de police et de justice coopèrent bien. Dès lors, en supprimant le recours aux perquisitions administratives, nous encouragerions cette coopération souhaitable entre les services.

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

Article 2

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 2 des membres du groupe communiste, républicain et citoyen tend à supprimer l'interdiction de séjour inscrite à l'article 5 de la loi de 1955. Nous avons modifié, la semaine dernière, le texte pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel à ce sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

La commission donne les avis suivants sur les amendements :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 1^{er} novembre 2017		
M. LECONTE	1	Défavorable
Article 2 Rétablissement des interdictions de séjour		
Mme ASSASSI	2	Défavorable

La réunion est close à 9 h 45.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Examen du rapport et des textes de la commission

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission examine le rapport de M. Philippe Bas et les textes qu'elle propose sur le projet de loi n° 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée).

EXAMEN DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI ET LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les textes – un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire – dont nous sommes saisis ne vont pas faire resplendir une aube nouvelle sur la vie politique, puisque j'en ai déjà recensé une trentaine en matière de régulation de la vie publique depuis 1985. S'ils contiennent des mesures très positives, il ne faut donc pas en attendre plus que ce qu'ils peuvent donner.

Ces textes traitent de six questions importantes.

La première est relative à la probité des candidats aux différentes élections. Durant la campagne, l'actuel président de la République avait proposé que tout candidat à une élection produise un extrait de casier judiciaire. Or pour les élections municipales, ce sont environ 1,5 million de candidats qui se présentent...

Au-delà des aspects pratiques, le Gouvernement a renoncé à cette mesure pour des raisons essentiellement constitutionnelles. L'éligibilité est en effet un droit fondamental en démocratie. Doit-on, si l'on commet une faute à un moment de sa vie, être continûment poursuivi par elle ? Le Conseil constitutionnel est très vigilant sur ce point ; il s'est souvent prononcé sur cette matière.

Le Gouvernement a donc cherché un autre terrain pour s'assurer de la probité des candidats, à ma grande satisfaction. Il propose désormais que le juge, lorsqu'il sanctionne n'importe quel crime ou un délit témoignant d'une atteinte à la probité, prononce également, sauf décision spécialement motivée, une peine complémentaire d'inéligibilité, pour une durée maximale de dix ans. Je soutiens cette nouvelle disposition, qui apporte la garantie du juge et évite, en outre, l'effet rétroactif de la disposition prévue initialement.

Deuxième point important : l'obligation pour les parlementaires de produire ce que l'on a abusivement appelé un « quitus » fiscal au moment de leur entrée en fonction. Le Gouvernement propose en la matière quelque chose de comestible. Il ne s'agit pas, en effet, d'un vrai quitus, qui implique une vérification d'ensemble, suppose une procédure contradictoire lente, accompagnée de nombreuses voies de recours, mais d'une simple attestation de l'administration fiscale, selon laquelle le contribuable s'est acquitté de ses obligations déclaratives, et a versé les impôts exigibles.

Je proposerai dans un amendement qu'il n'y ait pas de conséquence automatique au fait que le contribuable ne soit pas en règle sur ces deux points. Le Conseil constitutionnel ne pourra prononcer la déchéance du mandat que si le candidat élu est convaincu d'un manquement grave à ces obligations. Il faut également qu'il ait eu la possibilité de se mettre en règle avant que l'attestation de l'administration ne soit délivrée au bureau de l'assemblée concernée.

Troisième point important : les conflits d'intérêts. Quels sont les métiers que les parlementaires ne peuvent exercer ? Des dispositions sur ce point existent depuis le début de la V^e République, voire avant. Le Gouvernement propose qu'un parlementaire ne puisse exercer une activité de conseil s'il ne l'a pas débutée au moins un an avant son élection. La participation au capital d'une société de conseil et la direction d'une telle société seraient également visées par de nouveaux cas d'incompatibilité.

Le Gouvernement a prévu de créer un registre des déports pour les parlementaires – le Sénat a spontanément mis en œuvre des règles de déport –, registre que je proposerai d'instituer également pour les membres du Gouvernement.

Quatrième priorité de ce texte : la question des emplois « familiaux » pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les autorités territoriales, mais aussi celle des « emplois croisés ». Pour ces derniers, il est prévu non pas de les interdire – même si cela a été envisagé –, mais de les déclarer.

Quant à la suppression des emplois familiaux, il s'agit d'une disposition perçue comme phare par l'opinion publique. Le Gouvernement est très ferme dans sa volonté de

mettre un terme à ces pratiques, sans s'interroger d'ailleurs sur l'effectivité de cette mesure radicale. Mon avis est que, dans la navette, ce sujet ne sera pas négociable. Il me semble donc préférable d'accepter le principe de cette disposition afin de pouvoir l'amender sans être évincés de sa discussion.

Nous pouvons par exemple être exigeants sur la protection des collaborateurs qui se trouvent privés de leur emploi du fait de cette mesure, et ce dans des conditions de brutalité sans précédent. Nous devons remplir le vide laissé par les projets du Gouvernement sur ce point.

Je proposerai également que les collaborateurs « familiaux » des membres du Gouvernement soient définis dans la loi, mais aussi que l'injonction de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP – de faire cesser une collaboration s'adresse non seulement aux ministres mais aussi à leurs collaborateurs.

Cinquième priorité de ces textes : la prise en compte des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire. En l'espèce, la disposition est laconique ; ce sujet relève en effet de la compétence du bureau de chaque assemblée. Le Gouvernement prévoit seulement que les frais engagés pour le mandat seront remboursés sur la base de justificatifs et dans la limite de plafonds.

Je proposerai d'introduire un élément de souplesse pour l'instruction que devra prendre le bureau, qui sera élaborée de manière pluraliste et après avis de l'organe chargé de la déontologie parlementaire. Nous voulons renforcer le système que nous avons d'ores et déjà mis en place, dont les règles sont sévères. Je vous en rappelle certaines, vous les connaissez : l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) est versée sur un compte dédié, nous devons restituer au Sénat les sommes non dépensées en fin de mandat, et la liste des frais autorisés est limitative. Nous ne partons pas de rien !

Je proposerai également que les frais soient non pas « remboursés » comme le prévoit le Gouvernement, mais « pris en charge » sur présentation d'un justificatif, afin de permettre au bureau de chaque assemblée de procéder à des avances, qui éviteront au parlementaire de payer sur ses deniers personnels, en attendant le remboursement, des frais d'un montant qui peut dépasser son revenu mensuel.

J'en viens à la question des réserves parlementaire et ministérielle. Il est certain que le système de la réserve parlementaire a pu donner lieu à des abus dans le passé. Mais, pour lutter contre les abus, faut-il interdire ce qui est normal, ou seulement le réglementer ? À mon sens, priver les communes de crédits pour des dépenses d'équipement ou des travaux qui sont d'intérêt général et qui ne peuvent être financés autrement serait une erreur grave.

Je rappelle que, au cours des trois dernières années, nos collectivités territoriales ont perdu 9,6 milliards d'euros de dotations cumulées. Avec la réserve parlementaire, nous parlons d'environ 147 millions d'euros qui financent des projets essentiels pour les collectivités rurales.

Je propose donc de mettre en place un nouveau système : une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. La procédure prévoirait des conditions de transparence totale et supposerait l'accord du Gouvernement pour inscrire les crédits correspondants en loi de finances. Elle répondrait à six critères d'éligibilité, dont un

financement maximal de 20 000 euros par projet, pour une part maximale de 50 % des travaux aidés.

Sixième et dernière priorité : le financement de la vie politique. L'accès aux crédits des candidats aux diverses élections est une nécessité. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, nous a rappelé que de nombreux candidats n'obtenaient pas des banques l'ouverture d'un compte bancaire, ces dernières s'abstenant même de produire une lettre de refus, empêchant les candidats d'utiliser les voies de recours prévues.

Je dois dire, sur ce sujet, que la « banque de la démocratie », prévue dans le projet du Gouvernement, est une idée singulière. Elle n'est d'ailleurs pas encore traduite de manière substantielle dans les propositions du Gouvernement, qui demande par conséquent que nous l'habilitions à procéder par ordonnance. Interrogée par nos soins sur ce sujet, la garde des sceaux explique que le Gouvernement planche sur trois hypothèses pour mettre sur pied ce système, et qu'il a demandé un rapport à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration.

Cette réponse n'est pas satisfaisante. Le Parlement ne doit pas, à mon sens, se dessaisir de son pouvoir législatif en la matière et dans des conditions aussi floues. Que la ministre nous éclaire avant le débat en séance publique ou revienne nous voir ultérieurement avec un texte.

M. François Pillet, président. – Merci de cet exposé très clair, monsieur le rapporteur, qui lance le débat sur les différents points du texte.

M. le rapporteur général nous présente l'avis de la commission des finances, sur trois articles de ces deux textes pour lesquels elle est saisie pour avis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances s'est prononcée à l'unanimité sur ces trois articles.

Le premier concerne la dotation d'action parlementaire, ou réserve parlementaire. La commission des finances propose d'inscrire dans la loi organique un dispositif de soutien parlementaire à l'investissement des communes et de leurs groupements.

L'article du Gouvernement supprime le principe de la réserve parlementaire. Or celle-ci n'existe pas en soi : elle naît avec le vote de crédits spécifiques en loi de finances. Il suffirait au Gouvernement de refuser toute inscription budgétaire pour y mettre fin.

L'amendement que nous proposons est identique à celui présenté par M. le rapporteur : il prévoit un plafond de 20 000 euros par subvention, laquelle ne devra pas représenter plus de 50 % du coût du projet ; ceci afin que le système ne se télescope pas avec d'autres financements locaux, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), par exemple.

La situation de la réserve ministérielle est plus floue d'un point de vue juridique. Nous proposerons donc l'obligation légale de publier les subventions accordées au titre de cette réserve.

Nous souhaitons continuer de soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements, vous l'avez compris, et non supprimer la totalité de la réserve. Si cela devait

arriver, alors les parlementaires devraient être présents dans toutes les commissions qui attribuent des subventions aux territoires.

Pour ce qui est de la « banque de la démocratie », le dispositif ne nous semble pas du tout abouti. Nous devons attendre le rapport des deux corps d'inspection mentionnés par la garde des sceaux. Je rappelle seulement que, depuis la crise de 2008, créer une banque est une entreprise extrêmement lourde en matière de capitaux et de gouvernance.

On pourrait peut-être s'appuyer sur la Caisse des dépôts et consignations ou sur Bpifrance, plutôt que procéder à une création *ex nihilo*. La commission des finances est donc d'accord pour supprimer l'article 12 du projet de loi ordinaire, qui prévoit cette création par le biais d'une habilitation à légiférer par ordonnance. Le Parlement ne saurait procéder à un vote d'habilitation sur une idée aussi floue.

Enfin, la commission des finances n'a pas été saisie sur l'indemnité représentative de frais de mandat – IRFM – mais je tiens à vous livrer mon avis, sur le plan fiscal uniquement.

Circule l'idée de faire de l'indemnité parlementaire et de l'IRFM un ensemble entièrement fiscalisé, dont seraient déduits les frais liés au mandat. Cela représente un véritable danger car, avec un tel système, on donne à l'administration fiscale le pouvoir de définir le périmètre des frais déductibles. Or comment peut-elle savoir quels trajets, quelles invitations à déjeuner sont des dépenses liées au mandat d'un parlementaire ? Le Conseil d'État, dans son avis, a estimé qu'une telle disposition serait contraire à la séparation des pouvoirs.

Ce n'est pas le rôle de l'administration fiscale, qui n'est d'ailleurs pas outillée pour le faire, de se pencher sur cette question. Les contentieux en la matière pourraient être infinis. Je souscris donc à la proposition de M. le rapporteur.

M. François Pillet, président. – Il y aurait effectivement atteinte à la séparation des pouvoirs si l'administration fiscale était amenée à définir le périmètre des frais de mandat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quelle séparation des pouvoirs ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe partage les objectifs de ces deux textes et nombre de leurs mesures.

M. le rapporteur a eu raison de rappeler la dimension historique revêtue par ce sujet. J'ai lu à diverses reprises qu'il s'agissait là d'une loi totalement novatrice. Or il me souvient tout à fait de textes très importants, votés sur l'initiative de Michel Rocard et Alain Juppé, sur ce thème. Durant le quinquennat de François Hollande, j'ai moi-même été rapporteur au Sénat de textes qui comptaient beaucoup de dispositions importantes.

En trente ans, un gros travail a été fait. C'est dans cet ensemble de lois visant à lutter contre des pratiques condamnables que ces deux textes s'inscrivent. Il ne faudrait pas, à force de travailler sur ce sujet, en arriver à nous excuser d'exercer nos fonctions électives ! Des choses doivent certes être modifiées, nous les modifierons. Notre groupe présentera des amendements sur le financement des partis politiques. J'ai découvert, à ma grande surprise, qu'il existait aujourd'hui quelque 451 partis politiques en France ! Il est trop facile d'en fabriquer un, et d'obtenir ensuite des financements publics grâce à des résultats obtenus sur un

seul territoire. Cette pratique est un détournement du système, auquel il faut mettre fin. Il y a clairement des micro-partis de convenance.

Pour ce qui est de la dotation d'action parlementaire, notre groupe proposera d'en supprimer la suppression, pour une raison simple : cette disposition n'entre pas dans le champ du texte. La réserve parlementaire a été immorale à une époque où le président et le rapporteur général de la commission des finances pouvaient accorder dans leurs départements des subsides jusqu'à cent fois supérieurs à ceux consentis ailleurs.

Ce temps est révolu. Aujourd'hui, chacun connaît les montants alloués ; chacun sait à quelle opération sont dévolues les sommes. On peut peut-être réformer le dispositif de la réserve, mais pas dans ce texte ! Nous ne faisons rien de contraire à la morale sur ce sujet, en attribuant, en toute transparence, des subventions aux communes, qui en ont bien besoin.

M. Jean-Yves Leconte. – L'ambition affichée par le titre de ces textes me semble décalée par rapport à leur contenu.

Les derniers mois ont montré que les emplois « familiaux » n'étaient plus acceptables pour le public. Il faut y mettre fin.

De manière générale, je dirais que ces textes contiennent des dispositions intéressantes, mais qui n'ont pas toutes leur place ici. La question des emplois « familiaux » dépend de la réglementation interne des assemblées, par exemple, pas de la loi. Ces textes posent également, cela a été dit, un problème du point de vue de la séparation des pouvoirs, à travers le rôle alloué à l'administration fiscale. Comment restaurer la confiance dans l'action publique avec un tel flou ?

Je rappelle à mon tour que la réserve parlementaire passe par l'adoption d'une ligne dans le projet de loi de finances. Tel que rédigé, l'article du projet de loi organique limite la capacité du Gouvernement à amender des crédits apparaissant comme nécessaires lors de la discussion budgétaire. C'est totalement inadéquat !

Au-delà de ce point technique, est-ce le rôle du législateur d'accorder des subventions ? Quoi qu'il en soit, le montant total des montants alloués pour la réserve parlementaire était de 147 millions d'euros l'année passée, contre des centaines de milliards d'euros inscrits au budget de la Nation. La réserve parlementaire ne profite pas seulement aux communes : les écoles françaises à l'étranger, les alliances françaises figurent aussi parmi ses bénéficiaires. Si un autre système doit être mis en place, ces structures ne devront pas en être privées.

L'accès au crédit pour tout candidat à une élection me semble indispensable. C'est pourquoi la création d'une « banque de la démocratie » est nécessaire, et ce aussi rapidement que possible.

J'en viens à la question de l'encadrement des activités des parlementaires pour limiter les risques de conflits d'intérêts. Prenons garde à une chose : si nous ne réfléchissons pas, dans le même temps, à un statut de l'élu, les parlementaires, bientôt, seront tous issus de l'administration, car il sera de plus en plus difficile pour une personne travaillant dans le secteur privé de briguer un mandat. Ce ne serait pas un bien pour la démocratie.

J'aborderai la question des collaborateurs parlementaires au moment de la discussion des amendements.

M. Didier Marie. – Le ministre à l’origine de ces textes, qui n’est hélas plus là pour les défendre, avait prévu d’organiser à leur sujet une consultation citoyenne. La nouvelle garde des sceaux écarte quant à elle cette possibilité, à laquelle j’étais favorable – non pas pour le plaisir d’être cloué au pilori par les antiparlementaristes, mais parce que je crois qu’il est possible de nouer un dialogue constructif sur ces questions.

La plate-forme Parlement & Citoyens, utilisée pour la consultation citoyenne avant les débats sur le projet de loi pour une République numérique, serait dans cette optique un outil intéressant. La commission des lois de l’Assemblée nationale a décidé de s’en servir pour les présents textes. Faute de temps, il sera difficile au Sénat de faire de même : je le regrette.

Sur le fond, je suis très satisfait de l’approche de M. le rapporteur sur les six points mentionnés.

Sur la probité des candidats aux élections, notamment législatives, j’indique qu’il faudrait aussi renforcer le contrôle de la probité de l’exécutif, ainsi que des candidats à l’élection suprême.

Sur les conflits d’intérêts, les textes ne vont pas suffisamment loin. Le Gouvernement aurait peut-être pu s’inspirer des dispositions figurant dans la loi Sapin II.

Pour ce qui est des emplois « familiaux », nous comprenons bien qu’il faille y renoncer. Mais nous ne pouvons pas accepter de jeter à la rue aussi brutalement les personnes concernées. Un collègue doit se séparer de sa fille, avec qui il travaillait depuis vingt ans, et cela en à peine deux mois !

Enfin, sur le financement de la vie politique, il me semble que l’on peut aller plus loin.

M. Alain Richard. – Cette discussion s’ouvre dans un bon climat. Toutefois, j’y insiste, l’image que nous offrirons durant le débat public aura des conséquences sur la perception du Sénat par nos concitoyens dans les années à venir. À cet égard, nous devons éviter de nous montrer attachés à des usages passés.

Dans la mesure où nous sommes saisis de ces textes avant l’Assemblée nationale, ce qui est surtout une façon de gérer efficacement le calendrier parlementaire, nous devons profiter de cette occasion pour développer une stratégie. Je me retrouve tout à fait dans les solutions qu’esquisse M. le rapporteur. Si nous nous exprimons par des votes de principe opposés au contenu des textes, nos apports seront balayés et nous serons condamnés à de nouvelles lectures au-delà du 4 août... pour la suppression des privilèges !

S’agissant de la réserve, il faut non pas supprimer l’article qui vise à faire disparaître la réserve, mais le remplacer par autre chose. Je redoute un problème d’irrecevabilité, car notre seule marge de manœuvre dans le projet de loi organique porte sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. Or les sujets qui nous intéressent relèvent d’une loi de finances. À mon sens, la seule solution concernant le fonds de soutien en direction des collectivités locales est de le faire figurer dans ce projet de loi. Il sera ainsi beaucoup plus difficile pour l’Assemblée nationale de l’écarter. En revanche, si nous refusons purement et simplement la suppression de la réserve, nos homologues risquent de revenir tout simplement au texte du Gouvernement. Soit dit en passant, la réserve finance

aussi des activités associatives ou des fondations pour lesquelles il faudra trouver une alternative.

Sur le remboursement des frais de mandat, je partage totalement la vision de M. le rapporteur. Le texte ne peut que renvoyer, pour les modalités, à des instructions des bureaux des assemblées, par le biais d'un dispositif rigoureux mais raisonnable. La suppression de l'obstacle majeur, qui consiste à obliger le parlementaire à avancer l'intégralité des fonds avant de percevoir un premier remboursement, est une bonne proposition.

Concernant les emplois familiaux, le vrai sujet est celui des emplois qui pouvaient être considérés comme non-effectifs, qu'ils fussent ou non « familiaux ». Nous en arrivons à une sorte d'interdit professionnel ciblé. La solution qu'a retenue le Gouvernement est à peu près raisonnable, avec l'interdiction des emplois « familiaux » directs et l'acceptation des « emplois croisés » s'ils sont rendus publics. Mieux vaut s'y résigner, hormis le délai de deux mois pour la liquidation des emplois actuels, qui n'est pas équitable.

L'activité de conseil est l'un des paradoxes de la liberté d'entreprendre des parlementaires, qui leur est reconnue comme une liberté constitutionnelle, même s'ils sont censés exercer leurs fonctions à temps plein. Il est peu réaliste de considérer qu'un parlementaire conserve sa pleine indépendance en exerçant presque à temps plein une activité de conseil commercial en faveur d'intérêts privés. Néanmoins, nous n'avons que peu de moyens pour en limiter la pratique. Au demeurant, lorsque les montants en jeu sont très substantiels par rapport à l'indemnité parlementaire, il faudrait prévoir une trace dans la déclaration d'intérêts des élus. Cela ne serait pas radicalement contraire à la liberté d'entreprendre.

Concernant le financement des partis politiques, les suggestions émanent principalement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui nous a signalé des manques. Par exemple, depuis le plafonnement des dons individuels à 7 500 euros, il n'existe pas de dispositif pour constater réellement si une même personne n'effectue pas des dons à plusieurs organismes.

Quant à la future réforme constitutionnelle, nous devrions compléter l'article 4 de la Constitution, qui dispose notamment que « les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement... » sans prévoir d'encadrement par la loi. C'est pourquoi il n'existe aucune autre disposition de fond sur l'organisation des partis politiques. Toute initiative que nous prendrions, par exemple sur les « micro-partis », risque fort de se heurter à cette liberté, aujourd'hui totalement incontrôlée. C'est pourquoi il m'apparaîtrait judicieux d'énoncer que les partis exercent leur activité librement « selon les principes décidés par la loi », afin d'éviter des abus manifestes concernant le statut fictif de certains partis politiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – La confiance des Français dans l'action publique mérite d'être confortée. En effet, seulement 38 % des inscrits ont voté pour un des candidats déclarés ; les élus l'ont donc été avec les voix de 20 % des électeurs inscrits au maximum. Il est un peu léger de penser que cet exercice de flagellation réponde au désarroi des Français. Ne nous promenons pas comme les Bourgeois de Calais, la corde au cou pour expier nos fautes !

S'agissant de la réelle séparation des pouvoirs entre les différents intérêts privés et l'intérêt général, des surprises bien plus étonnantes que l'embauche par un parlementaire de tel ou tel membre de sa famille nous attendent.

Les propositions de M. le rapporteur sont un bon début de discussion, même si j'appréhende que nous rendions *a priori* les armes sur bon nombre de sujets.

Mme Éliane Assassi. – J'attends avec impatience le débat que nous aurons sur ces textes, mais j'espère qu'il ne se limitera pas à aux frais de mandat des parlementaires et à la réserve parlementaire.

Ces deux projets sont très importants eu égard au contexte politique qui a précédé l'élection présidentielle et les élections législatives. Ils contiennent de bonnes mesures, mais certaines d'entre elles doivent être améliorées, s'agissant en particulier du lien qui existe entre médias et politique, et entre médias et pouvoir de l'argent – nous déposerons des amendements en ce sens, car rien n'est prévu dans les textes à ce sujet. Il en est de même de la moralisation des pratiques au sein de la haute fonction publique.

J'en viens à la question de nos collaborateurs, sujet qui nous préoccupe beaucoup et sur lequel M. le président Bas a beaucoup travaillé pour apporter quelques réponses. Je présenterai des amendements en commission, afin que nous ayons une discussion sur le fond.

Mes propositions ne sont pas parfaites, mais c'est un premier pas, avant la réforme constitutionnelle promise qui devrait nous permettre d'aller vers une plus grande transparence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me réjouis des points de convergence entre les positions de la commission des finances et les nôtres, qu'il s'agisse des dotations versées aux communes et à leurs groupements ou de l'indépendance des parlementaires par rapport à l'administration fiscale : leur revenu fiscal ne doit pas être constitué de la somme de l'indemnité parlementaire et de l'IRFM, y compris avec des abattements importants, car l'administration apprécierait ce qui relève des frais de mandat et ce qui n'en relève pas. Une telle mesure porterait atteinte à la séparation des pouvoirs.

M. Sueur a renouvelé son appui à la production d'un extrait de casier judiciaire par tout candidat à une élection, ainsi qu'à l'encadrement des « micro-partis » ; il a redit son attachement à la réserve parlementaire.

S'agissant de la mesure relative au casier judiciaire, il m'apparaît non conforme aux principes fondamentaux de la République d'appliquer de telles peines automatiques d'inéligibilité qui n'existaient pas au moment de la condamnation et sans que le juge se soit prononcé. En outre, les nouvelles dispositions ne doivent pas porter atteinte au libre exercice de leur activité par les partis politiques ; mais il faut lutter contre les dérives en la matière.

Je salue l'excellente casuistique de M. Sueur concernant la réserve parlementaire qui, n'étant pas en elle-même immorale, ne pourrait selon lui entrer dans le champ du texte. Mais, plus que de moralisation, ces projets traitent de régulation de la vie publique. La réserve parlementaire n'y est donc pas étrangère et il nous faut prendre position sur ce point.

M. Leconte a évoqué l'accès au crédit des candidats aux élections. Je proposerai un droit au compte bancaire, qui est aujourd'hui reconnu mais non effectif. Par ailleurs, une réflexion sur les emplois « familiaux » a toute sa place dans la loi. Pour ce qui est de la réserve parlementaire, le Gouvernement veut supprimer ce qui n'existe pas. C'est un peu curieux ! Il vaut mieux remplacer un mauvais texte par un bon, plutôt que de renoncer à traiter la question, qui nous reviendra alors en *boomerang*. Plusieurs amendements portent sur ces

points. Nous devons également répondre à la question légitime des sénateurs représentant les Français établis hors de France concernant les alliances françaises et le soutien à un certain nombre d'écoles ou d'actions culturelles. Laissez-moi un peu de temps pour élaborer une rédaction de nature à contenir les autres demandes, qui ne manqueront pas de surgir... et qui nous feraient retomber dans l'immobilisme. Nous devons agir, même si nous sommes satisfaits de la transparence que nous avons imposée ces dernières années.

M. Marie a exprimé sa satisfaction sur les six points que j'ai présentés. Il faut réfléchir à des initiatives symétriques qui s'appliqueraient à la fois aux parlementaires et aux membres de l'exécutif. À cet égard, j'ai envisagé de renforcer les règles concernant le déport des ministres, y compris au sein du conseil des ministres.

Je m'associe fermement à la recommandation de M. Richard. En effet, ce débat est crucial pour le Sénat. Nous sommes saisis en premier lieu pour des raisons de calendrier mais aussi parce que ces textes ont été adoptés en conseil des ministres alors que l'Assemblée nationale n'était pas encore renouvelée. Il s'agit en quelque sorte d'une épreuve de vérité pour nous. Si nous ne savons pas faire progresser la régulation qui s'applique à nos frais de mandat, aux déports, aux déclarations d'intérêts et aux règles concernant l'exercice d'autres activités parallèlement au mandat parlementaire, et si nous apparaissions comme plus préoccupés de nos intérêts que de ceux de la Nation, les conséquences seront désastreuses pour l'institution sénatoriale.

M. Richard a manifesté son inquiétude quant au recours à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour créer une nouvelle dotation. Cette difficulté est surmontable, si nous créons seulement un réceptacle, que le Gouvernement abondera ou non en loi de finances, sur signalement des parlementaires.

Le délai de deux mois est effectivement beaucoup trop court pour se séparer d'excellents collaborateurs. J'ai donc formulé des propositions pour l'allonger.

Sur les partis politiques, laissons la révision éventuelle de l'article 4 de la Constitution à la réflexion confiée par le président de la République conjointement aux présidents des deux assemblées parlementaires.

Mme Assassi s'est montrée extrêmement constructive. Ces textes ne règlent pas tous les problèmes de confiance entre les Français et les élus, mais ils constituent un premier pas que la révision constitutionnelle devrait compléter.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement de coordination COM-2 concernant l'intitulé du projet de loi, car je proposerai un autre intitulé.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-80 impose à tout candidat à une élection de fournir un exemplaire du bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Je n'y suis pas favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'objet de notre amendement figurait déjà dans le rapport adopté très majoritairement par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Les dispositions proposées respectent l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Par ailleurs, dans sa décision du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté ou l'indépendance de l'élu ». La condition d'éligibilité que nous proposons ne concerne que des cas où des comportements malhonnêtes ont été prouvés et condamnés lors de procès réguliers et contradictoires. Enfin, selon nous, ce dispositif est compatible avec l'avis qu'a rendu le Conseil constitutionnel à propos d'une question prioritaire de constitutionnalité, puisqu'il ne s'agit pas ici d'instaurer une peine.

M. François Pillet, président. – En tout état de cause, cet amendement tombe du fait de l'adoption de l'amendement *COM-46* du rapporteur.

L'amendement COM-80 devient sans objet.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement *COM-110* étend le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité automatique aux délits relevant de l'article 704 du code de procédure pénale, c'est-à-dire aux infractions de grande délinquance économique et financière. Ils sont actuellement exclus du dispositif sous prétexte que cette mesure serait trop compliquée à mettre en œuvre, ce n'est pas une raison suffisante.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ces mesures tendent à inclure des délits qui démontrent une grande malhonnêteté. Il est vrai que le texte actuel ne prévoit une peine complémentaire d'inéligibilité automatique qu'en cas de condamnation à des crimes ou à des délits en lien avec la probité publique – prise illégale d'intérêts, concussion, faux en écriture publique.

L'application des dispositions proposées par Pierre-Yves Collombat poserait des problèmes quant à leur champ d'application, car la référence à l'article 704 du code de procédure pénale inclurait dans la liste visée de nombreuses condamnations qui ne sont pas nécessairement liées à la grande délinquance. Le renvoi à l'article 705 du code de procédure pénale, sous réserve d'inventaire, serait plus pertinent. Je sollicite donc le retrait de l'amendement, en vue d'aboutir à une rédaction plus satisfaisante d'ici la séance.

M. Alain Richard. – Les textes sur l'enregistrement des candidatures aux élections ne font mention d'aucune condition relative au passé judiciaire de l'intéressé. Les délais pour contrôler le respect des conditions d'éligibilité sont très étroits, les préfets disposent de peu de moyens pour apprécier les dépôts de candidatures. Un dialogue avec le Gouvernement est souhaitable, car il paraît difficile d'insérer ces nouvelles mesures dans le dispositif actuel.

L'amendement COM-110 est retiré.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat. – La définition jurisprudentielle de la prise illégale d'intérêts a retiré l'intention des faits constitutifs, au point que des élus peuvent être condamnés alors qu'ils n'ont commis aucune malversation. Ce texte alourdirait leur situation

en assortissant toute condamnation pour cette infraction d'une inéligibilité quasi automatique. Contre ce risque, je propose, avec l'amendement *COM-101*, de reprendre la définition que le Sénat a déjà adoptée par deux fois, de « l'intérêt personnel distinct de l'intérêt général » – c'est bien le moins, quand on sait qu'un traitement de faveur est réservé aux crimes et délits financiers auxquels la sanction d'inéligibilité ne sera appliquée que pour les plus graves...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-101 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec l'amendement *COM-107*, je vous propose de supprimer le « verrou de Bercy » pour les infractions fiscales.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous savons que nos collègues de la commission des finances ont, sur ce sujet récurrent, une position inverse à la nôtre ; ils invoquent l'intérêt financier de l'État : je ne souhaite pas, dans ces conditions, adopter une telle suppression sans en avoir débattu avec eux au préalable. N'oublions pas que l'un des objectifs est de faire rentrer l'argent ; cela implique de ne pas judiciairiser toutes les fraudes. Retrait ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut montrer que le problème perdure.

L'amendement COM-107 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement *COM-79*.

L'amendement COM-79 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement *COM-47*, je propose qu'un décret en conseil d'État détermine les modalités de tenue d'un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en conseil des ministres.

Mme Éliane Assassi. – Très bonne idée !

L'amendement COM-47 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement *COM-48* étend de six mois à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cela allègerait la tâche de la Haute Autorité sans diminuer les contrôles existants.

L'amendement COM-48 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. L'amendement *COM-92* institue un droit de communication au bénéficiaire direct de la Haute Autorité dans le cadre de ses pouvoirs de communication auprès de professionnels, que nous lui avons confiés en 2013 ; c'est tout à fait pertinent, car le détour actuel par l'administration fiscale, que l'on avait choisi en considérant que la Haute Autorité manquait de moyens propres, est devenu une source de lourdeurs, inutiles : avis favorable.

L'amendement COM-92 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. L'amendement *COM-108* ouvre à l'ensemble des magistrats administratifs et financiers le recrutement au sein de la commission de déontologie : rien ne justifie que cette fonction soit réservée aux seuls membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La loi « déontologie des fonctionnaires », en avril 2016, a déjà tranché le débat : retrait ?

L'amendement *COM-108* est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec l'amendement *COM-111*, je vous propose de limiter la pratique trop fréquente du pantouflage et du « rétro-pantouflage ». C'est un bel exemple de l'absence de séparation des pouvoirs dans notre pays, avec des allers et retours entre le public et le privé.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cela fait des décennies que l'on encourage les fonctionnaires à aller voir ailleurs pour qu'ils connaissent les réalités de la vie économique et sociale, dans des entreprises publiques et privées, mais aussi au sein d'organismes publics. Les fonctionnaires doivent-ils être cantonnés dans leurs bureaux ou encouragés à connaître d'autres expériences ? Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas trancher cette question dans la loi, car elle relève du pouvoir réglementaire. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'entends bien que l'on encourage le passage du public au privé et inversement. Néanmoins, si l'on signe un engagement en vue de servir l'État pendant dix ans, il est normal d'en subir les conséquences financières si l'on part avant les dix ans. Le remboursement est de pratique courante.

M. Alain Marc. – Effectivement, la règle, c'est le remboursement, mais Pierre-Yves Collombat nous propose de publier la liste des « pantoufleurs », c'est une innovation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Effectivement, d'autant que je suis loin d'être convaincu de ce que le remboursement soit effectif – et il ne correspond pas aux sommes réellement investies par la sphère publique dans la formation de ceux qui, ensuite, pantouflent si vite. La publication est d'effet plus direct, elle permettra de vérifier les proportions très importantes du pantouflage – il concerne plus de 70 % des inspecteurs généraux des finances ! Le système devient inique. Dans le même temps, on vient nous chercher querelle sur l'IRFM et les emplois dits « familiaux » ! Ma proposition va peut-être un peu loin,...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci de le reconnaître.

M. Pierre-Yves Collombat. – ...mais elle permet d'envoyer un message.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Attention, mon cher collègue, nous écrivons la loi – et, en l'espèce, le remboursement est déjà effectif et la publicité aussi, *via* le *Journal Officiel*.

L'amendement COM-111 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement *COM-112* porte sur le même sujet. Avis défavorable.

L'amendement COM-112 n'est pas adopté.

Titre III

Mme Éliane Assassi. – Avec l'amendement COM-36, nous modifions l'intitulé du titre III pour faire référence au statut des collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette définition enfin précise du statut répond à l'exigence de transparence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En réalité, le titre III traite aussi des collaborateurs des cabinets ministériels et des collectivités territoriales. Retrait ?

L'amendement COM-36 est retiré.

Article additionnel avant l'article 3

M. Pierre-Yves Collombat. – En donnant davantage de publicité aux offres d'emploi, l'amendement COM-109 renforce la transparence du recrutement de l'ensemble des collaborateurs politiques, sans entraver la liberté de choix de celui qui recrute.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il s'agit d'emplois personnels pour lesquels il n'est pas d'usage de faire des offres à la cantonade. Ce type de recrutements reposant essentiellement sur la confiance, il est difficile de l'encadrer par une procédure trop stricte.

M. Pierre-Yves Collombat. – La situation actuelle me convient tout à fait, mais il semble que l'heure soit à la moralisation pour rassurer les Français...

L'amendement COM-109 est retiré.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'interdiction d'employer un membre de sa famille faisant désormais l'objet d'une sanction, le respect du principe constitutionnel de légalité des délits et des peines impose de définir dans la loi la notion de « famille » qui devient un élément constitutif de l'infraction. Tel est l'objet de l'amendement COM-49 qui reprend, pour l'appliquer aux membres du Gouvernement, la définition prévue aux articles 4 et 5 pour les parlementaires et les élus locaux.

M. François Pillet, président. – Nous avons effectué un tel travail de définition en légiférant sur l'inceste...

M. François Bonhomme. – Quels sont les éléments constitutifs du concubinage ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Selon l'article 515-8 du code civil, « le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple. ».

L'amendement COM-49 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'article 3 du projet de loi impose la déclaration, auprès de la HATVP, des « emplois croisés » au sein des cabinets ministériels.

Avec l'amendement COM-50, je précise que le collaborateur concerné déclare ce lien familial « sans délai », par parallélisme des formes avec la déclaration retenue pour le Parlement à l'article 4, et je vous propose de reprendre la définition de la « famille » proposée dans le précédent amendement. Je vous propose, également, de renforcer le pouvoir d'injonction de la HATVP, qui doit s'étendre aux collaborateurs qui se trouveraient dans une situation de conflit d'intérêts en raison de leur lien familial.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces mesures forment un ensemble des plus complexes, qui risque d'empêcher toute embauche : nous n'y sommes pas favorables.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne fais pourtant qu'appliquer aux membres du Gouvernement un régime de déclaration analogue à celui que nous instituons pour les parlementaires, et qui n'a rien d'une interdiction. Le Gouvernement a estimé, comme vous, qu'une interdiction des « emplois croisés » risquait de contredire le principe d'égalité, j'en tiens tout à fait compte.

L'amendement COM-50 est adopté et l'amendement COM-115 devient sans objet.

M. Alain Marc. – Je souhaite revenir sur mon amendement COM-115, qui me semblait préférable parce qu'il interdit clairement les « emplois croisés ». Si nous n'adoptons pas une interdiction claire, la presse va vouloir contrôler les « emplois croisés » et le soupçon continuera de prospérer. J'aurais préféré que le contrôle ne porte, finalement, que sur l'effectivité du travail des collaborateurs. La simple déclaration des « emplois croisés » est peut-être satisfaisante juridiquement pour nous, mais sûrement pas pour l'opinion publique.

M. François Pillet, président. – Il semble très difficile d'interdire les « emplois croisés », mais il est légitime qu'ils fassent l'objet d'une déclaration. J'ajoute que le croisement n'est pas nécessairement bipartite, il peut être tripartite, *etc.*

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous venons d'adopter le système déclaratif, ce qui revient implicitement à rejeter l'interdiction. Je suis favorable à l'adoption de mesures sociales pour éviter que d'excellents collaborateurs soient victimes de l'interdiction brutale des emplois familiaux, mais je suis aussi favorable à ce dispositif de déclaration.

Article 4

M. François Pillet, président. – Les amendements COM-102 et COM-114 sont identiques et visent à supprimer l'article 4.

M. Pierre-Yves Collombat. – Supprimer cet article, c'est supprimer la suppression des emplois familiaux. Je comprends que, sur le plan moral, on veuille supprimer ces pratiques, mais la formulation de cette interdiction sur le plan légal me paraît totalement loufoque.

Les amendements de suppression identiques COM-102 et COM-114 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-85 institue un contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires. Les bureaux des assemblées ont déjà défini de telles règles, qui ne relèvent pas de la loi. La loi doit s'en tenir à une interdiction des emplois familiaux, le dispositif de contrôle relève des assemblées parlementaires, ou bien on porterait atteinte à leur autonomie.

L'amendement COM-85 n'est pas adopté.

M. Jacques Bigot. – L'amendement COM-34 tend à définir dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 la notion de collaborateur parlementaire : c'est de cohérence rédactionnelle, car l'article que nous examinons y introduit des dispositions relatives aux collaborateurs familiaux... sans avoir préalablement mentionné l'existence de collaborateurs parlementaires.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet amendement reprend en substance les dispositions de l'article 102 *bis* du Règlement du Sénat. Il ne me paraît pas souhaitable d'introduire dans la loi des dispositions qui relèvent de l'expression, par notre assemblée, de ses choix propres en matière d'organisation de son travail. Retrait ?

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel a encadré les matières qui doivent figurer dans le règlement des assemblées. Il a souhaité éviter que ce règlement comporte des dispositions de nature matérielle, c'est pourquoi toute une série de dispositions figure dans les instructions du bureau et non dans le règlement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le Règlement du Sénat comporte des dispositions relatives à ces questions qui ont forcément été validées par le Conseil constitutionnel. Il me semble risqué de donner une valeur législative à des dispositions qui figureraient jusqu'à présent, à tort ou à raison, dans notre règlement.

M. Jacques Bigot. – Je vais retirer cet amendement – non sans remarquer que cette loi impose par ailleurs des contraintes aux règlements des assemblées...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous ne répondons pas à la question initiale de Jacques Bigot : nous introduisons dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 la mention des collaborateurs parlementaires sans que cette ordonnance les définisse préalablement. J'ajoute que c'est uniquement sous la pression de l'actualité qu'il a été décidé de faire figurer cette interdiction dans la loi, et ce n'est pas la première fois !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cher collègue, vous êtes constant dans vos opinions. En 2013, vous disiez déjà qu'« il convient d'améliorer les conditions de vie et de travail des collaborateurs parlementaires, et peut-être aussi d'améliorer la reconnaissance de leur activité au sein des assemblées parlementaires, mais [...] cela relève des bureaux des assemblées ». Il me semble donc préférable de préserver l'autonomie de notre institution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je reste fidèle à ce que j'ai dit à l'époque. Je constatais simplement que si nous traitions aujourd'hui de ce sujet dans la loi, c'était en raison de l'actualité.

L'amendement COM-34 est retiré.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

M. François Pillet, président. – L'amendement COM-89 tient pour acquis qu'on sache définir une « relation amoureuse » : cela m'intéresse d'autant plus que j'ai été, autrefois, un homme de robe...

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est précisément parce que je me sens très maladroit pour définir la « relation amoureuse », que j'estime cette notion déplacée dans un texte de loi : avis défavorable.

M. Yves Détraigne. – Ce texte marque en fait un retour à l'ordre moral. Si c'est vraiment ce que l'on veut, il faut aller au bout de la logique.

M. François Pillet, président. – La définition du concubin est déjà délicate, ne parlons pas de celle de l'amant. Et si la relation est furtive...

M. Jacques Bigot. – Ou platonique !

L'amendement COM-89 n'est pas adopté.

Les amendements COM-88 et COM-103 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-104.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans la justice pénale, au cours d'un procès, l'existence d'une relation sentimentale compte évidemment, parfois de manière tout à fait centrale ; mais ici, parce que la relation amoureuse est difficile à définir en droit, ce dont je ne doute pas, on fait comme si rien n'existait – ce n'est guère équitable, et je me demande s'il n'y a pas là... une injustice pour les couples mariés !

L'amendement COM-104 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-51 rectifié procède à des rectifications juridiques.

L'amendement COM-51 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le texte prévoit une déclaration des « emplois croisés » auprès de la HATVP. Or, le président de cette institution estime, et nous partageons son avis, que la prévention et le traitement des conflits d'intérêts parlementaires relèvent du bureau de chaque assemblée, plutôt que de la Haute Autorité : c'est l'objet de l'amendement COM-52.

M. Alain Richard. – Cet article garantit qu'il n'y aura pas d'« emploi croisé » dissimulé. Si nous décidons que la déclaration se fait auprès du bureau de l'assemblée, sans préciser qu'elle est publique, on nous reprochera une opération de couverture. En revanche, si la déclaration se fait auprès de la HATVP, il y aura l'œil d'un tiers. Il faudrait au moins préciser que la déclaration est publique, sinon nous serons placés dans une position défensive ridicule.

M. Jean-Yves Leconte. – Une fausse déclaration à la HATVP est susceptible d'être sanctionnée. Si la déclaration se fait auprès du bureau, la sanction disparaît.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'objection d'Alain Richard vaut également pour les autres dispositions qui renvoient à des décisions du bureau ou au règlement des assemblées. Des associations considèrent, à grand bruit, que les organes des assemblées n'ont pas la légitimité suffisante pour garantir contre les abus ; nous devons surmonter cette objection. La transmission des déclarations d'emplois croisés à la HATVP, dans le texte

actuel, n'est pas assortie d'une sanction pénale et n'est pas publique. Je rappelle que le président de la HATVP lui-même considère que le contrôle de ce type de déclaration ne relève pas des attributions de cette autorité.

M. François Pillet, président. – Sous réserve de la décision à venir du bureau, je tiens à préciser que les noms de tous nos collaborateurs sont déjà publiés.

M. Alain Richard. – Si nous ne rendons pas publiques ces déclarations, cette disposition n'aura aucun effet positif.

L'amendement COM-52 est adopté et l'amendement COM-41 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-90 est intéressant, mais je souhaiterais pouvoir m'entendre avec son auteur pour en améliorer la rédaction. S'il avait été présent, je lui aurais demandé de le retirer. J'émetts donc un avis défavorable, tout en précisant que je suis acquis à l'idée de créer une règle ou une procédure pour prévenir la mise à disposition d'un parti politique d'un collaborateur parlementaire ou ministériel.

L'amendement COM-90 n'est pas adopté.

Article 5

L'amendement COM-116 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-16, qui vise à interdire les emplois « familiaux » par les groupes d'élus dans les collectivités territoriales, n'est pas compatible avec le principe d'autonomie des groupements politiques consacré par l'article 4 de la Constitution.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-87, COM-94 et COM-93.

L'amendement rédactionnel COM-53 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-105 crée une exception à l'interdiction des emplois familiaux pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants. Dans les faits, ces collectivités n'ont généralement pas d'emplois de cabinet. Cette disposition pourrait être source de suspicions infondées.

M. Alain Richard. – Les collaborateurs de cabinet présentent des spécificités au regard du statut de la fonction publique territoriale ; ils peuvent notamment être « remerciés ». Il existe un barème qui limite le nombre d'emplois de cabinet en fonction de la taille de la commune.

L'amendement COM-105 est retiré.

Article additionnel après l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-95 crée une nouvelle contrainte pour les collectivités territoriales et manque de précision.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

Article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-54 crée des garanties sociales dans le cas du licenciement des collaborateurs familiaux. Le délai de deux mois prévu par le Gouvernement n'est pas assez long et risque de porter une atteinte aux droits de ces collaborateurs qui ne serait pas proportionnée au motif d'intérêt général visé par la loi.

Je propose que le parlementaire dispose de deux mois pour notifier ce licenciement, contre quinze jours dans le texte initial. Les collaborateurs parlementaires seraient ensuite autorisés à exécuter le préavis stipulé au sein de leur contrat ou par la réglementation applicable aux assemblées. Variable en fonction de l'ancienneté des collaborateurs, ce délai de préavis s'élève à trois mois maximum. Les collaborateurs parlementaires percevraient, dans le cas contraire, l'indemnité compensatrice de préavis prévue par le code du travail. Un amendement comparable a été déposé pour les collaborateurs familiaux des cabinets des autorités territoriales.

Sur le plan technique, l'amendement substitue au terme de « publication » de la présente loi celui, plus aisé à déterminer, de « promulgation ». Il précise que le licenciement des collaborateurs « familiaux » repose sur un motif « spécifique » prévu par la loi. Il s'inspire, en outre, du code du travail pour détailler le mode de notification de la décision de licenciement, à savoir une lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il supprime, enfin, la référence au règlement des assemblées, dont le contenu doit se limiter, selon le Conseil constitutionnel, « à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce dispositif me paraît tout à fait convenable.

M. Alain Richard. – Dans le texte du Gouvernement, le délai de quinze jours aurait commencé le 10 août. C'était tout à fait déraisonnable.

M. Didier Marie. – C'est une avancée par rapport au texte initial. Cela dit, je pense que des amendements seront déposés en séance publique pour aller plus loin, sur la durée du préavis et sur l'accompagnement. Il manque en effet une aide au reclassement qui paraît indispensable dans le cas de ces collaborateurs.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous proposerai tout à l'heure un amendement qui permettrait à ces collaborateurs de bénéficier, s'ils le souhaitent, du contrat de sécurisation professionnelle.

L'amendement COM-54 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-55 applique les mêmes règles aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

L'amendement COM-55 est adopté et les amendements COM-117, COM-96, COM-97, COM-3, COM-98, COM-83, COM-28, COM-17, COM-30 et COM-82 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-99 de notre collègue Catherine Procaccia interdit le licenciement d'une collaboratrice familiale enceinte. Il s'inspire de l'arrêt *Dame Peynet* rendu par le Conseil d'État en 1973. Avis favorable.

L'amendement COM-99 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-127 institue, pour les collaborateurs parlementaires licenciés, un accompagnement inspiré du contrat de sécurisation professionnelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous connaissons tous la revendication d'une requalification des licenciements des collaborateurs parlementaires en licenciements économiques, qui paraît logique, dans la mesure où l'employeur disparaît. Qu'est-ce qui nous empêche d'accepter cette requalification ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le caractère économique du licenciement ne peut pas résulter d'une simple revendication. La définition du licenciement économique résulte de dispositions du code du travail, interprétées par la Cour de cassation. L'important, pour les collaborateurs qui vont être licenciés, ce n'est pas que leur licenciement soit qualifié d'économique, mais qu'ils bénéficient des mêmes droits qu'une personne licenciée pour motif économique. Cet amendement prévoit un niveau de droit équivalent.

L'amendement COM-127 est adopté et l'amendement COM-39 devient sans objet.

Les amendements COM-31, COM-125, COM-29, COM-37 et COM-38 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-42 prend en compte l'ancienneté des collaborateurs parlementaires dans l'accès aux concours internes de la fonction publique territoriale. Cette validation des acquis professionnels, revendication ancienne des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires, s'est toujours heurtée au même obstacle : le contrat de travail est de droit privé, ce qui en interdit la prise en compte pour l'inscription à un concours administratif interne. Je ne suis pas hostile sur le fond à cette revendication, mais je me demande s'il ne vaudrait pas mieux s'inspirer du modèle de la troisième voie qui existe pour l'ENA. Je vous propose d'ouvrir le débat en séance publique.

M. Alain Richard. – Le principe de la troisième voie a été généralisé à l'ensemble des concours de catégorie A, ce qui ouvre l'accès de ces concours aux collaborateurs parlementaires.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-124 et COM-91.

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-56 porte sur la réforme de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Il tend à préciser qu'il revient au bureau de chaque assemblée de définir les conditions de « prise en charge » et non de « remboursement », par chaque assemblée, des frais de mandats réellement exposés par ses

membres, dans la limite de plafonds qu'il détermine et sur présentation de justificatifs de frais.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement me paraît excellent. Est-il nécessaire de préciser « après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire » ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cette formulation est inspirée de dispositions existantes adoptées en 2013 lors de la loi « transparence de la vie publique ».

Mme Sophie Joissains. – Je m'interroge sur l'avis du Conseil d'État qui attire l'attention du Gouvernement sur les conséquences de la réforme de l'IRFM proposée à l'article 7 du projet de loi. L'administration fiscale aura-t-elle compétence pour apprécier le « caractère réel » ou la nature des frais de mandat des parlementaires, ce qui porterait atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'avis du Conseil d'État précise bien que l'administration fiscale n'est pas compétente en ce qui concerne les frais de mandat. Elle ne pourrait, en aucun cas, les requalifier en « avantage en nature » lors de la déclaration d'impôt des parlementaires, conformément au principe de la séparation des pouvoirs que vous avez mentionné, chère collègue. L'administration fiscale m'a confirmé ce point par écrit le 28 juin dernier.

L'amendement COM-56 est adopté et les amendements COM-118, COM-121, COM-120 et COM-130 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-122 fiscalise les indemnités de fonction complémentaires. La loi de finances pour 2017 a déjà fiscalisé l'indemnité de fonction « standard ». Le débat porte sur le traitement des parlementaires ; il nécessite à ce stade une réflexion plus globale.

M. Alain Richard. – Il me semble que la formule retenue par nos trois collègues Questeurs est assez prudente. Les objections qui valent pour la fiscalisation de l'IRFM ne s'appliquent pas au cas présent.

M. François Pillet, président. – Malgré tout, cette disposition relèverait plutôt de la loi de finances.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est également ce que je pense.

M. Didier Marie. – Permettez-moi de revenir sur l'IRFM. Divers scénarios sont à l'étude et l'un d'eux consisterait à verser une avance sur laquelle les parlementaires engageraient des dépenses encadrées par une instruction du bureau et ce qui ne serait pas dépensé ne serait pas fiscalisé.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-122 ne traite pas de l'IRFM mais des indemnités complémentaires ; je ne comprends pas pourquoi ces dernières ne seraient pas fiscalisées et suis donc favorable à cet amendement.

Je suis favorable à ce que les bureaux des assemblées, selon la proposition du rapporteur que nous avons votée, fixent la manière dont les frais réels seront pris en charge.

Mais je suis défavorable à ce que l'indemnité parlementaire et l'IRFM soient confondues et que le solde de cette dernière soit fiscalisé. Il faut bien distinguer ce qui nous est versé pour notre travail et ce qui l'est pour compenser nos frais professionnels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si nous changeons le système, cela aboutira à une baisse de nos revenus, il faut bien en être conscients – c'est même mentionné dans l'étude d'impact ! Est-ce le but de ce projet de loi ? Nous n'aurons pas de justificatif pour tout, à moins de tenir une comptabilité de tous les instants. Il semble donc raisonnable d'aligner l'indemnité parlementaire sur ce que reçoivent les membres du Conseil constitutionnel pour compenser cette perte. À sa naissance, l'IRFM n'a été constituée que parce que nous n'avons pas eu le courage d'augmenter l'indemnité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Lorsqu'un amendement est présenté par trois questeurs de sensibilités différentes, cela mérite qu'on s'y attarde.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'en conviens. Je suis sensible à l'argument selon lequel il est difficile de justifier que les indemnités de fonction complémentaires ne soient pas fiscalisées alors que l'indemnité de fonction ordinaire l'est depuis cette année.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est indéfendable !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Puisque la question est posée maintenant, je lui donne cependant une réponse positive.

M. François Pillet, président. – Cela fait donc consensus.

L'amendement COM-122 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-84 interdit le cumul des fonctions de maire ou d'adjoint au maire avec celles de président ou de vice-président d'un EPCI comptant plus de 50 000 habitants. Elles sont pourtant très liées, notre conception de l'intercommunalité impliquant une telle continuité.

M. Alain Richard. – Ne serait-ce pas un cavalier ?

M. François Pillet, président. – En effet !

M. Didier Marie. – Le seuil est très bas, alors que des présidents de métropoles ou de communautés d'agglomérations de plus de 100 000 habitants ne seraient pas concernés. Si cette disposition n'est pas irrecevable, je proposerai de l'amender.

M. Hugues Portelli. – Dans mon agglomération de plus de 200 000 habitants, tous les maires sont membres du bureau du conseil communautaire. Cela tient à notre conception de l'intercommunalité : si nous envoyions des adjoints, nous passerions à un système fédéral où les fonctionnaires dirigeraient. Les postes de membres du bureau sont fléchés, comme ceux de maire ou d'adjoint : chacun sait avant l'élection que ce sont les candidats en haut de la liste qui les occuperont, et non ceux du bas.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Après réflexion, le lien de cet amendement avec le texte en discussion ne m'apparaît pas. Je propose à la commission de constater son irrecevabilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

L'amendement COM-84 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-57 étend le champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement à l'ensemble des impositions dont ils sont personnellement redevables par cohérence avec l'article 2 du projet de loi organique. Remarquons que la consultation de la HATVP par le président de la République avant nomination n'a pas de fondement juridique...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est une pratique...

M. Philippe Bas, rapporteur. – ...qui apporte une sécurité toute relative.

L'amendement COM-57 est adopté.

Articles additionnels avant l'article 8

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-126 et l'amendement COM-81 rectifié renforcent les critères d'audience électorale aux élections législatives permettant aux partis politiques d'accéder à la première fraction de financement public, les faisant passer de 1 % des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions à 2,5 % dans 100 circonscriptions. L'amendement COM-45 en modifie également les critères d'éligibilité.

Je suis très sensible à la nécessité de restreindre le champ d'application des règles de financement des partis par l'État. Mais j'ai un doute sur le seuil au regard de l'article 4 de la Constitution, selon lequel la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Je souhaiterais mettre à profit le délai qui nous sépare de la séance pour faire des projections, afin de disposer d'une étude d'impact sommaire. Retrait ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a 451 partis politiques en France ! Nous assistons à un complet détournement de la loi. Il ne s'agit pas ici de restreindre la liberté de créer des partis politiques. La lecture du chapitre 3 du dernier ouvrage de René Dosièrre est édifiante : on découvre que dans un département que je connais bien, un parti a présenté des candidats en Guadeloupe, uniquement car un département d'outre-mer suffit, si l'on y dépasse 1 % des suffrages exprimés, pour bénéficier de fonds publics. Passer de 1 % à 2,5 % des suffrages exprimés et exiger la présentation de candidats dans plus d'une collectivité ultramarine n'est pas déraisonnable. Avez-vous des simulations d'ici quatre jours ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je l'espère. Je ne veux pas intégrer au texte de la commission de telles dispositions avant de savoir si cela ne risque pas de contrevenir à la Constitution : 2,5 % des suffrages exprimés, ce n'est pas négligeable !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je retire mon amendement, mais il faut mettre fin à cette situation improbable.

M. Alain Richard. – Il ne s'agit pas ici des « micropartis » attachés à une personne qui ne bénéficient pas en réalité de l'aide publique mais seulement de dons. À

l'inverse, un parti comme Lutte ouvrière ne bénéficie d'aucun financement public parce qu'il n'atteint pas 1 % des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions ; ce n'est pourtant pas une organisation fantomatique ! Lorsque le nombre de parlementaires aura été diminué, les circonscriptions électorales seront également moins nombreuses : cela augmentera le poids des 50 circonscriptions à atteindre...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas d'accord : ces gens ne créent de partis que pour des raisons financières.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut éviter le détournement de la règle. Il serait donc souhaitable que le texte issu de la séance publique empêche une personnalité forte dans un seul département de présenter un candidat dans un département d'outre-mer uniquement pour toucher 40 000 à 50 000 euros par an.

L'amendement COM-126 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-45.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-58 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-59 précise que la communication d'une copie du contrat du prêt ne vaut que pour l'année de conclusion de ce prêt. En outre, les informations relatives à l'état de remboursement du prêt ne seraient plus déposées en même temps que les comptes du parti ou groupement politique mais en annexe de ses comptes. Cette précision fait ainsi entrer ces informations dans le périmètre de certification des commissaires aux comptes.

L'amendement COM-59 est adopté, ainsi que les amendements COM-60, COM-61, COM-62 et COM-63.

L'amendement COM-81 rectifié est retiré.

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement COM-77 interdit aux étrangers et aux personnes dont l'administration française ne peut connaître l'origine des revenus de financer un parti politique. Il faudrait étendre ce dispositif aux campagnes électorales.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis prêt à donner un avis favorable ; mais avant, je souhaiterais m'assurer que cette interdiction, qui vise également les étrangers communautaires ne contrevient pas aux règles de l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Mon expérience me fait dire que ces règles n'empêchent pas une telle interdiction dans d'autres pays de l'Union.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Attention également aux partis politiques européens. Retrait ?

L'amendement COM-77 est retiré. L'amendement COM-5 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-21, COM-6 et COM-7.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-8 est satisfait.

L'amendement COM-8 est satisfait. L'amendement COM-35 est adopté, avec l'avis favorable du rapporteur. L'amendement COM-23 n'est pas adopté. L'amendement COM-78 est retiré.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-64 est adopté, ainsi que l'amendement COM-65.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-22.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? N'est-il pas malsain que des personnes physiques puissent prêter de l'argent aux partis politiques ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je crains que cette interdiction ne soit disproportionnée ; elle n'est pas indispensable si cette pratique est suffisamment encadrée comme le propose le texte.

M. Jean-Yves Leconte. – La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) nous a avoué elle-même que la vérification de ces prêts était malaisée.

Mme Sophie Joissains. – Une vraie transparence quant à l'identité du prêteur est indispensable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-9 qui interdit à un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer une campagne électorale.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté. L'amendement COM-10 est adopté, avec l'avis favorable du rapporteur. L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les banques refusent parfois d'ouvrir un compte bancaire pour un candidat, mais un refus écrit est nécessaire pour déclencher l'intervention de la Banque de France. L'amendement COM-66 rectifié rend la demande d'intervention possible après quinze jours de silence.

L'amendement COM-66 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-67 prévoit l'assistance de magistrats financiers désignés par le Premier président de la Cour des comptes à la CNCCFP.

L'amendement COM-67 est adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-68 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-69 étend la mission de médiation du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques aux difficultés rencontrées par un mandataire financier ou une association de financement de parti ou groupement politique pour l’ouverture et le fonctionnement d’un compte bancaire.

L’amendement COM-69 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-70 prévoit que le médiateur du crédit est nommé sur une liste de trois noms établie par le Gouverneur de la Banque de France et non plus sur son simple avis.

L’amendement COM-70 est adopté. L’amendement COM-12 devient sans objet. L’amendement COM-13 est adopté, avec l’avis favorable du rapporteur.

Article 11

L’amendement COM-71 est adopté. L’amendement COM-14 devient sans objet.

Article 12

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-72 supprime l’habilitation à créer par ordonnance une « banque de la démocratie ».

Les amendements identiques de suppression COM-72, COM-15 et COM-132 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-106 est irrecevable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Seul le Gouvernement peut étendre le champ d’une habilitation à légiférer par ordonnance, selon le Conseil constitutionnel.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les médias et la vie politique ne sont pas séparables ; c’est le même objet !

M. Philippe Bas, rapporteur. – De toutes façons, l’article a été supprimé : l’amendement devient donc sans objet.

L’amendement COM-106 devient sans objet.

Article 13

L’amendement COM-73 est adopté, ainsi que l’amendement COM-74.

Article 14

L’amendement rédactionnel COM-75 est adopté.

Articles additionnels après l'article 14

Les amendements COM-18, COM-19, COM-20, COM-24, COM-26, COM-33 et COM-100 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Les amendements COM-32, COM-128, COM-129 et COM-131 ne sont pas adoptés.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je propose un intitulé qui reflète davantage la modestie des dispositions proposées : projet de loi pour la régulation de la vie publique.

L'amendement COM-76 est adopté. Les amendements COM-1, COM-43, COM-113 et COM-119 deviennent sans objet.

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

M. François Pillet, président. – Nous donnons mandat au rapporteur pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par le changement d'intitulé du texte.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

Les amendements COM-35 et COM-91 sont adoptés. Les amendements COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 1^{er}

L'amendement COM-4 est adopté avec l'avis favorable du rapporteur.

Division additionnelle avant le chapitre 1^{er}

L'amendement COM-90 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-70 et COM-71 sont retirés.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-36 apporte des garanties dans la procédure de délivrance d'une attestation fiscale lors de l'entrée en fonction du parlementaire. Le bureau de chaque assemblée ne sera pas une simple boîte à lettres : avant de saisir éventuellement le Conseil constitutionnel, il vérifiera et appréciera chaque situation. Nous précisons aussi que le Conseil peut prononcer une « déchéance de mandat » en cas de manquement grave, non d'erreur bénigne.

M. François Pillet, président. – C'est un travail remarquable.

L'amendement COM-36 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-12.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-27, relatif à l'inéligibilité applicable aux dirigeants de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte, pour l'élection des députés et des sénateurs.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-28 qui limite l'éligibilité des citoyens – elle relève de la Constitution.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-30 et COM-51.

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-37 est adopté. L'amendement COM-22 devient sans objet.

Article 4

L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-39 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-11 de notre collègue Philippe Kaltenbach concerne l'activité de conseil. Nous savons qu'une telle activité menée par des parlementaires, même à temps très partiel, peut être très rémunératrice. Quoi qu'il en soit, cette rédaction porte atteinte à la liberté d'entreprendre. Défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-76 et COM-77.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-40 est adopté. Les amendements COM-78 et COM-79 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-20, COM-82, COM-26.

Les amendements COM-20, COM-82, COM-26 ne sont pas adoptés.

Article 7

L'amendement de clarification COM-41 est adopté et l'amendement COM-81 devient sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-80 impose la démission de la fonction publique lors de l'entrée en fonction du parlementaire. C'est le condamner à ne plus exercer le métier qu'il connaît ! Un professeur ne pourrait plus enseigner à l'issue de son mandat ? Il n'aurait d'autre choix que de devenir chef d'entreprise ? Avis défavorable même s'il est devenu sans objet du fait de l'adoption de l'amendement COM-41. Même avis défavorable pour l'amendement COM-21.

L'amendement COM-80 devient sans objet. L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-42 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – Publier toutes les auditions préparatoires à l'élaboration d'un arrêté ou un décret, c'est trop ! Avis défavorable à l'amendement COM-52.

L'amendement COM-52 n'est pas adopté, non plus que le COM-57.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-44, comme celui de la commission des finances, précise les modalités d'une nouvelle dotation venant en remplacement de la réserve parlementaire. En septembre, les demandes seraient regroupées, vérifiées puis transmises au Gouvernement. En décembre, la loi de finances inclurait les sommes correspondantes, pas plus de 20 000 euros par opération, et en mai de l'année suivante serait présenté le bilan des projets exécutés. Nous avons longuement évoqué ce sujet lors de la discussion générale.

Les amendements identiques COM-44 et COM-92 sont adoptés. Les amendements COM-15 rectifié, COM-5, COM-54 rectifié ter, COM-60, COM-66, COM-67, COM-83, COM-86, COM-87, COM-53, COM-10, COM-17 rectifié, COM-19 rectifié, COM-34, COM-61, COM-68, COM-69, COM-75, COM-64 et COM-24 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour un motif de symétrie, mon amendement COM-45, comme celui de la commission des finances, améliore la transparence de la réserve ministérielle, réduite il est vrai durant le dernier quinquennat de 19 à 5,4 millions d'euros.

Les amendements identiques COM-45 et COM-93 sont adoptés ; les amendements COM-25, COM-6, COM-62 et COM-72 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-73 supprime la réserve présidentielle. Or elle est non seulement difficile à définir, mais impossible à interdire du fait de la séparation des pouvoirs. Avis défavorable.

L’amendement COM-73 n’est pas adopté.

L’amendement COM-43 est adopté, ainsi que l’amendement de cohérence COM-56.

Article 10

L’amendement de cohérence COM-46 est adopté. L’amendement COM-8 devient sans objet.

Article 11

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-47 précise les modalités d’examen de la situation fiscale des parlementaires. Les sénateurs seraient, quelle que soit leur série, contrôlés durant la même période, à compter d’octobre prochain.

L’amendement COM-47 est adopté.

Article 12

L’amendement rédactionnel COM-48 est adopté. L’amendement COM-23 n’est pas adopté.

Article 13

Les amendements de suppression COM-9 et COM-74 ne sont pas adoptés.

Article 14

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-49 vise l’application outre-mer.

L’amendement COM-49 est adopté.

Articles additionnels après l’article 14

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-13, COM-14, COM-58 et COM-59 sont dépourvus de lien avec le texte.

Les amendements COM-13, COM-14, COM-58 et COM-59 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Intitulé du projet de loi organique

L’amendement COM-89 tendant à modifier l’intitulé du projet de loi organique est adopté. Les amendements COM-1, COM-29, COM-65 et COM-84 deviennent sans objet.

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

M. François Pillet, président. – Nous donnons mandat au rapporteur pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par le changement d'intitulé du texte.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Institution d'une peine complémentaire automatique d'inéligibilité en cas d'infractions relatives à la probité			
M. BAS, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	2	Conséquence	Rejeté
M. CABANEL	80	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Sans objet
M. COLLOMBAT	110	Extension du prononcé de la peine automatique d'inéligibilité aux infractions de la grande délinquance économique et financière	Retiré
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. COLLOMBAT	101	Précision sur la définition du délit de prise illégale d'intérêts	Adopté
M. COLLOMBAT	107	Suppression du « verrou de Bercy »	Rejeté
Mme GARRIAUD-MAYLAM	79	Suppression du « verrou de Bercy »	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
M. BAS, rapporteur	47	Dépôts des membres du Gouvernement	Adopté
M. BAS, rapporteur	48	Délai de transmission de situation patrimoniale	Adopté
M. BONHOMME	92	Pouvoir direct de demande de communication de la HATVP	Adopté
M. COLLOMBAT	108	Composition de la commission de déontologie de la fonction publique	Retiré
M. COLLOMBAT	111	Remboursement et publicité de la « pantoufle »	Rejeté
M. COLLOMBAT	112	Limitation du « pantoufflage » des membres de l'inspection générale des finances, du Conseil d'État et de la Cour des comptes	Rejeté
TITRE III Dispositions relatives à l'interdiction de l'embauche de membres de la famille des élus et membres du Gouvernement			
Mme ASSASSI	36	Rédaction de l'intitulé du titre III	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 3			
M. COLLOMBAT	109	Publicité des emplois de cabinet et de collaborateur parlementaire	Retiré
Article 3 Interdiction de recrutement par un membre du Gouvernement d'un membre de sa famille au sein de son cabinet			
M. BAS, rapporteur	49	Périmètre de la famille d'un membre du Gouvernement	Adopté
M. BAS, rapporteur	50	Déclaration des « emplois croisés » et prérogatives de la HATVP	Adopté
M. A. MARC	115	Suppression des emplois croisés (cabinets ministériels)	Sans objet
Article 4 Interdiction de recrutement par un parlementaire d'un membre de sa famille comme collaborateur			
M. COLLOMBAT	102	Suppression de l'article	Rejeté
M. A. MARC	114	Suppression de l'article	Rejeté
M. MAUREY	85	Contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. BIGOT	34	Statut des collaborateurs parlementaires	Retiré
M. MAUREY	86	Extension de l'interdiction des emplois « familiaux » à toute personne avec laquelle le parlementaire a « eu une relation amoureuse »	Rejeté
M. MAUREY	89	Interdiction pour un parlementaire d'employer une personne avec qui « il a une relation amoureuse »	Rejeté
M. MAUREY	88	Extension du périmètre des emplois « familiaux » (famille du conjoint, concubin ou partenaire de PACS d'un parlementaire)	Rejeté
M. COLLOMBAT	103	Extension du périmètre des emplois « familiaux » (famille du conjoint, concubin ou partenaire de PACS d'un parlementaire)	Rejeté
M. COLLOMBAT	104	Extension du périmètre des emplois familiaux (« gestes ou attentions de nature à laisser penser » que les personnes concernées entretiennent une relation sentimentale avec le parlementaire)	Rejeté
M. BAS, rapporteur	51 rect.	Conséquence d'un emploi familial au Parlement	Adopté
M. BAS, rapporteur	52	Déclaration des « emplois croisés » au Parlement	Adopté
Mme ASSASSI	41	Interdiction des « emplois croisés » au Parlement	Sans objet
Article additionnel après l'article 4			
M. MAUREY	90	Interdiction pour un parti politique d'employer un collaborateur parlementaire	Rejeté
Article 5 Interdiction de recrutement par une autorité territoriale d'un membre de sa famille comme collaborateur			
M. A. MARC	116	Suppression (interdiction des emplois familiaux dans les cabinets des collectivités territoriales)	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme IMBERT	16	Interdiction des emplois familiaux au sein des groupes d'élus des collectivités territoriales	Rejeté
M. MAUREY	87	Extension du périmètre de la famille (famille du conjoint, du concubin ou du partenaire de PACS, « relations amoureuses »)	Rejeté
M. MAUREY	94	Extension du périmètre de la famille (« relations amoureuses »)	Rejeté
M. MAUREY	93	Extension du périmètre de la famille (famille du conjoint, du concubin et du partenaire de PACS)	Rejeté
M. BAS, rapporteur	53	Rédactionnel	Adopté
M. COLLOMBAT	105	Exception à l'interdiction des emplois « familiaux » pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants	Retiré
Article additionnel après l'article 5			
M. MAUREY	95	Interdiction des emplois « familiaux » dans les organismes et établissements rattachés aux collectivités territoriales	Rejeté
Article 6 Modalités d'entrée en vigueur et conséquences du licenciement des collaborateurs de parlementaires ou d'autorités territoriales			
M. BAS, rapporteur	54	Entrée en vigueur de l'interdiction des emplois « familiaux » au Parlement	Adopté
M. BAS, rapporteur	55	Entrée en vigueur de l'interdiction des emplois « familiaux » dans les collectivités territoriales	Adopté
M. A. MARC	117	Suppression de l'article	Sans objet
M. MAUREY	96	Non application de l'interdiction des emplois « familiaux » aux contrats en cours	Sans objet
M. MAUREY	97	Application de l'interdiction des emplois « familiaux » à la fin des mandats en cours	Sans objet
M. GRAND	3	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
M. MAUREY	98	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
M. M. MERCIER	83	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme GIUDICELLI	28	Allongement à 6 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme IMBERT	17	Allongement à 3 mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme GIUDICELLI	30	Indemnité compensatrice de préavis	Sans objet
M. M. MERCIER	82	Allongement à douze mois du délai d'entrée en vigueur de l'interdiction des emplois familiaux	Sans objet
Mme PROCACCIA	99	Interdiction de licenciement des femmes enceintes	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
M. BAS, rapporteur	127	Accompagnement des collaborateurs parlementaires licenciés	Adopté
Mme ASSASSI	39	Qualification en licenciement économique du licenciement des collaborateurs parlementaires	Sans objet
Mme GIUDICELLI	31	Statut des collaborateurs parlementaires	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	125	Statut des collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme GIUDICELLI	29	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme ASSASSI	37	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme ASSASSI	38	Convention collective applicable aux collaborateurs parlementaires	Rejeté
Mme ASSASSI	42	Accès des collaborateurs parlementaires aux concours internes de la fonction publique territoriale	Rejeté
M. CABANEL	124	Évaluation externe du fonctionnement des équipes de collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. MAUREY	91	Contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs	Rejeté
Article 7			
Fixation par chaque assemblée parlementaire des règles relatives au remboursement des frais de mandat des parlementaires, sur présentation de justificatifs et dans la limite de plafonds			
M. BAS, rapporteur	56	Réforme de l'IRFM	Adopté
M. A. MARC	118	Suppression	Sans objet
M. J.L. DUPONT	121	Fiscalisation de l'IRFM	Sans objet
M. A. MARC	120	Fiscalisation de l'IRFM	Sans objet
M. CABANEL	130	Réforme de l'IRFM	Sans objet
Articles additionnels après l'article 7			
M. J.L. DUPONT	122	Fiscalisation des indemnités de fonction complémentaires	Adopté
M. ZOCCHETTO	84	Institution d'une incompatibilité électorale entre fonctions exécutives locales	Irrecevable (48-3)
M. BAS, rapporteur	57	Extension du champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement	Adopté
Articles additionnels avant l'article 8			
M. KALTENBACH	25	Suppression de l'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques ne respectant pas la parité pour les élections législatives	Rejeté
M. MAUREY	126	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Rejeté
M. CABANEL	45	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Rejeté
Article 8			
Encadrement des prêts consentis à des partis politiques par des personnes physiques, interdiction de prêt à des partis politiques par des établissements de crédit extérieurs à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen, transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'informations relatives aux contrats de prêt et aux donateurs, contrôle effectué par le payeur sur les dépenses des partis politiques et modalités de certification des comptes des partis politiques			
M. BAS, rapporteur	58	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	59	Précision	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	60	Délivrance d'un reçu pour une cotisation aux partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	61	Modalités de publication des comptes des partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	62	Harmonisation des sanctions pénales	Adopté
M. BAS, rapporteur	63	Précision et coordination	Adopté
M. SUEUR	81 rect.	Modification des critères d'éligibilité à l'aide publique pour les partis politiques	Retiré
M. LECONTE	77	Interdiction de dons aux partis politiques pour les personnes étrangères sans résidence fiscale en France	Retiré
M. GRAND	5	Interdiction pour un parti politique de fournir à un autre parti politique ou à un candidat des biens ou services à des prix supérieurs au prix d'achat effectif	Rejeté
M. KALTENBACH	21	Publicité des donateurs aux partis politiques pour les dons supérieurs à 500 euros	Rejeté
M. GRAND	6	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	Rejeté
M. GRAND	7	Interdiction pour un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer un autre parti politique	Rejeté
M. GRAND	8	Correction d'une référence	Satisfait
M. PORTELLI	35	Sanctions pénales en l'absence de dépôt des comptes annuels par les partis politiques	Adopté
M. KALTENBACH	23	Certification des comptes des partis politiques par la Cour des comptes	Rejeté
M. LECONTE	78	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	Retiré
Article 9 Encadrement des prêts consentis à des candidats par des personnes physiques, interdiction de prêt à des candidats par des établissements de crédit extérieurs à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen, transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'informations relatives aux contrats de prêt et aux donateurs et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales			
M. BAS, rapporteur	64	Précision et coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	65	Harmonisation des sanctions pénales	Adopté
M. KALTENBACH	22	Interdiction des prêts aux partis politiques par des personnes physiques	Rejeté
M. GRAND	9	Interdiction pour un parti politique manquant à ses obligations comptables de financer une campagne électorale	Rejeté
M. GRAND	10	Précision sur les informations communiquées aux donateurs à des partis politiques	Adopté
M. GRAND	11	Diminution du remboursement des frais de campagne par l'État pour les élections	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 9			
M. BAS, rapporteur	66 rect.	Précisions sur la procédure de droit au compte pour les partis politiques	Adopté
M. BAS, rapporteur	67	Assistance de magistrats financiers à la CNCCFP	Adopté
Article 10 Création, missions et prérogatives du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques			
M. BAS, rapporteur	68	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BAS, rapporteur	69	Extension de la mission du médiateur à l'ouverture et au fonctionnement de comptes	Adopté
M. BAS, rapporteur	70	Proposition du Gouverneur de la Banque de France pour la nomination du médiateur	Adopté
M. GRAND	12	Extension de la mission du médiateur aux assurances	Sans objet
M. GRAND	13	Rythme annuel du rapport du médiateur	Adopté
Article 11 Désignation de la commission permanente compétente pour examiner la candidature à la fonction de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques			
M. BAS, rapporteur	71	Conséquence	Adopté
M. GRAND	14	Conséquence	Sans objet
Article 12 Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la création de la banque de la démocratie et de la fixation des règles relatives à sa gouvernance, ses missions, ses modes de financement, ainsi que des règles financières applicables et des conditions d'octroi des moyens financiers aux candidats et partis politiques			
M. BAS, rapporteur	72	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	15	Suppression de l'article	Adopté
M. de MONTGOLFIER	132	Suppression de l'article	Adopté
M. COLLOMBAT	106	Extension du dispositif de financement à la presse politique et générale	Sans objet
Article 13 Transmission par l'administration fiscale au président de la HATVP d'une attestation concernant la situation fiscale d'un représentant français au Parlement européen, modalités de déchéance de leur mandat au Parlement européen par le Conseil d'État et création d'une incompatibilité relative au contrôle d'une société de conseil			
M. BAS, rapporteur	73	Incompatibilité « patrimoniale »	Adopté
M. BAS, rapporteur	74	Fixation de la procédure de délivrance et de transmission de l'attestation fiscale, ainsi que de la déchéance du mandat	Adopté
Article 14 Modalités d'entrée en vigueur			
M. BAS, rapporteur	75	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 14			
M. KALTENBACH	18	Création d'un conseil régional des jeunes	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	19	Création d'un conseil municipal des jeunes	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	20	Interdiction des machines à voter	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	24	Modification du mode de scrutin pour l'élection des députés	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	26	Création d'un référé-injonction pour garantir les droits des élus minoritaires dans les organes délibérants des collectivités territoriales	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	33	Création d'une infraction pénale en cas d'usage discriminatoire du droit de préemption	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	100	Modalités de constitution d'une liste de candidats pour les élections municipales	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	32	Fonctionnement des commissions placées auprès du préfet pour la répartition de la DETER	Rejeté
M. GRAND	128	Commission consultative DETR	Rejeté
M. POINTEREAU	129	Commission consultative DETR	Rejeté
M. DOLIGÉ	131	Commission consultative DETR	Rejeté
Intitulé du projet de loi			
M. BAS, rapporteur	76	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté
M. GRAND	1	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. CABANEL	43	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. A. MARC	113	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet
M. DOLIGÉ	119	Modification de l'intitulé du projet de loi	Sans objet

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Avis de la HATVP sur la déclaration de situation patrimoniale du président de la République			
M. BAS, rapporteur	35	Modalités de publicité de la déclaration du président de la République	Adopté
M. BAS, rapporteur	91	Coordination	Adopté
M. GRAND	2	Diminution du remboursement des frais de campagne par l'État pour l'élection du président de la République	Rejeté
M. GRAND	3	Conséquence	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. GRAND	4	Modulation de la durée du versement des indemnités à un ancien membre du Gouvernement après la cessation de ses fonctions	Adopté
Division additionnelle avant le chapitre I^{er}			
M. J.L. DUPONT	90 rect.	Indexation de l'indemnité parlementaire sur l'inflation	Rejeté
M. COLLOMBAT	70	Hausse de l'indemnité parlementaire de base	Retiré
M. COLLOMBAT	71	Hausse de l'indemnité parlementaire de base	Retiré
Article 2 Transmission par l'administration fiscale aux parlementaires et au bureau de chaque assemblée parlementaire d'une attestation concernant la situation fiscale des parlementaires et nouvelle possibilité de démission d'office du mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel			
M. BAS, rapporteur	36	Fixation de la procédure de délivrance et de transmission de l'attestation fiscale ainsi que de la déchéance du mandat	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. KALTENBACH	12	Interdiction pour les parlementaires de percevoir des indemnités au titre de leurs mandats locaux	Rejeté
M. BIGOT	27	Extension de l'inéligibilité applicable aux dirigeants de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte pour l'élection des députés et des sénateurs	Adopté
M. VASSELLE	28	Limitation du nombre de mandats consécutifs et exception à l'interdiction du cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives municipales	Rejeté
M. CABANEL	30	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Rejeté
Mme GARRIAUD-MAYLAM	51	Critère d'éligibilité lié à l'absence de condamnation pénale au casier judiciaire	Rejeté
Article 3 Mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires de leurs participations dans des sociétés de conseil			
M. BAS, rapporteur	37	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME	22	Déclaration d'intérêts et d'activités liées aux incompatibilités parlementaires et entreprise de presse	Sans objet
Article 4 Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux fonctions exercées au sein d'une société ou entreprise			
M. BAS, rapporteur	38	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux activités de conseil exercées à titre individuel			
M. BAS, rapporteur	39	Rédactionnel	Adopté
M. KALTENBACH	11	Plafonnement à 15 % de l'indemnité parlementaire des revenus qu'un député ou un sénateur peut tirer des activités de conseil	Rejeté
M. NAMY	76	Incompatibilité avec des fonctions de conseil	Rejeté
M. NAMY	77	Incompatibilité parlementaire et fonctions de conseil	Rejeté
Article 6 Interdiction pour un parlementaire d'acquiescer ou de contrôler une société de conseil			
M. BAS, rapporteur	40	Rédactionnel	Adopté
M. NAMY	78	Participations dans une entreprise de conseil	Rejeté
M. NAMY	79	Participations dans une société de conseil	Rejeté
Articles additionnels après l'article 6			
M. BONHOMME	20	Incompatibilité parlementaire et entreprises de presse	Rejeté
M. DOLIGÉ	82	Incompatibilité parlementaire et journalisme	Rejeté
M. BONHOMME	26	Incompatibilité entre les fonctions exécutives locales et les fonctions ou la détention de participations dans les entreprises de presse	Rejeté
Article 7 Délai de mise en conformité accordé aux parlementaires			
M. BAS, rapporteur	41	Mise en œuvre de l'incompatibilité « patrimoniale »	Adopté
M. DOLIGÉ	81	Cotisation retraites des parlementaires	Sans objet
M. DOLIGÉ	80	Incompatibilité parlementaire et fonction publique	Sans objet
M. BONHOMME	21	Incompatibilités parlementaires et entreprises de presse	Rejeté
Article 8 Contrôle par le bureau de chaque assemblée parlementaire et modalités de démission d'office du parlementaire par le Conseil constitutionnel			
M. BAS, rapporteur	42	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 8			
Mme GARRIAUD-MAYLAM	52	Publication des auditions et contributions dans le cadre de l'élaboration d'un texte normatif	Rejeté
M. MAUREY	57	Incompatibilité parlementaire applicable à certains corps de catégorie A de la fonction publique d'Etat	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 Suppression de la réserve parlementaire			
M. BAS, rapporteur	44	Soutien parlementaire aux communes et à leurs groupements	Adopté
M. de MONTGOLFIER	92	Soutien parlementaire aux communes et à leur groupement	Adopté
M. POINTEREAU	15 rect.	Suppression de l'article	Sans objet
M. GRAND	5	Suppression de l'article	Sans objet
M. BIGOT	54 rect. ter	Suppression de l'article	Sans objet
M. MAUREY	60	Suppression de l'article	Sans objet
M. A. MARC	66	Suppression de l'article	Sans objet
M. COLLOMBAT	67	Suppression de l'article	Sans objet
M. DOLIGÉ	83	Suppression de l'article	Sans objet
Mme DEROMEDI	86	Suppression de l'article	Sans objet
M. GREMILLET	87	Suppression de l'article	Sans objet
Mme TROENDLÉ	53	Maintien de la réserve parlementaire pour les territoires ruraux	Sans objet
Mme IMBERT	10	Suppression de la réserve parlementaire et de la réserve ministérielle	Sans objet
M. CHASSEING	17 rect.	Maintien de la réserve parlementaire	Sans objet
M. COMMEINHES	19 rect.	Réforme de la réserve parlementaire	Sans objet
M. CABANEL	34	Attribution de la réserve parlementaire par des jurys citoyens	Sans objet
M. MAUREY	61	Maintien de la réserve parlementaire pour les communes de moins de 2 500 habitants	Sans objet
M. COLLOMBAT	68	Maintien de la réserve parlementaire pour les collectivités territoriales	Sans objet
M. COLLOMBAT	69	Maintien de la réserve parlementaire pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants	Sans objet
M. A. MARC	75	Maintien de la réserve parlementaire pour les communes de moins de 1 000 habitants et les EPCI situés en zone de revitalisation rurale	Sans objet
M. LONGEOT	64	Abondement de la DETR par la réserve parlementaire	Sans objet
M. BONHOMME	24	« Fléchage » de la réserve parlementaire vers les collectivités territoriales	Sans objet
Articles additionnels après l'article 9			
M. BAS, rapporteur	45	Publicité de la réserve ministérielle	Adopté
M. de MONTGOLFIER	93	Publicité de la réserve ministérielle	Adopté
M. BONHOMME	25	Publicité de la réserve ministérielle	Sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	6	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. MAUREY	62	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. A. MARC	72	Suppression de la réserve ministérielle	Sans objet
M. A. MARC	73	Suppression de la réserve présidentielle	Rejeté
M. BAS, rapporteur	43	Délai de transmission des déclarations de situation patrimoniale	Adopté
M. BONHOMME	56	Pouvoir direct de demande de communication de la HATVP	Adopté
Article 10 Soumission de la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques à l'avis des commissions parlementaires			
M. BAS, rapporteur	46	Amendement de cohérence	Adopté
M. GRAND	8	Changement de dénomination du médiateur	Sans objet
Article 11 Modalités d'entrée en vigueur de la procédure relative à l'attestation concernant la situation fiscale des parlementaires			
M. BAS, rapporteur	47	Amendement de précision	Adopté
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur des autres dispositions du PJLO			
M. BAS, rapporteur	48	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME	23	Incompatibilités parlementaires et entreprises de presse (entrée en vigueur)	Rejeté
Article 13 Entrée en vigueur de l'article 9 du PJLO			
M. GRAND	9	Conséquence	Rejeté
M. A. MARC	74	Conséquence	Rejeté
Article 14 Application outre-mer			
M. BAS, rapporteur	49	Modalités d'application de la délivrance de l'attestation fiscale dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Adopté
Articles additionnels après l'article 14			
M. KALTENBACH	13	Réduction du nombre de députés	Irrecevable (48-3)
M. KALTENBACH	14	Réduction du nombre de sénateurs	Irrecevable (48-3)
M. MAUREY	58	Réduction du nombre de députés	Irrecevable (48-3)
M. MAUREY	59	Réduction du nombre de sénateurs	Irrecevable (48-3)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé du projet de loi organique			
M. BAS, rapporteur	89	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Adopté
M. GRAND	1	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. CABANEL	29	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. A. MARC	65	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet
M. DOLIGÉ	84	Modification de l'intitulé du projet de loi organique	Sans objet

La réunion est close à 22 h 40.

Mercredi 5 juillet 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 18 heures 50.

**Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme -
Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur**

M. Philippe Bas, président. – Nous recevons M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Monsieur le ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir au sein de la commission des lois, dont vous avez été un membre très actif.

Nous étions lundi au Congrès, réuni sur l'initiative du président de la République. Ce dernier a abordé la question du terrorisme dans des termes particulièrement convaincants, indiquant que « Le code pénal tel qu'il est, les pouvoirs des magistrats tels qu'ils sont, peuvent, si le système est bien ordonné, bien organisé, nous permettre d'anéantir nos adversaires ». La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ont déjà introduit dans notre arsenal juridique de nombreuses dispositions renforçant les pouvoirs de la police et de la justice, aussi bien ceux des magistrats du parquet que des juges de l'instruction, et aggravant les sanctions. Des mesures d'ajustement de notre législation sont néanmoins nécessaires.

Monsieur le ministre, de même que dans le cadre de la reconduction de l'état d'urgence, nous nous assurerons, lors de l'examen du projet de loi que vous allez nous présenter, de la réelle nécessité des moyens demandés et de leur conformité à notre État de droit, notamment à l'article 66 de la Constitution relatif à la protection de la liberté individuelle.

En dépit d'un certain nombre d'interrogations, beaucoup de dispositions de votre texte ne soulèvent aucune difficulté particulière ; c'est pourquoi nous les soutiendrons volontiers. Notre butoir, c'est la Constitution. Il convient aussi de ne pas donner plus de pouvoirs à l'autorité administrative dans le droit commun que celle-ci ne peut en obtenir dans le cadre de l'état d'urgence.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez examiné hier, en séance publique, le projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence jusqu'au 1er novembre prochain.

Nous souhaitons mettre fin à l'état d'urgence, qui ne peut être permanent dans la mesure où il est très restrictif au regard des libertés publiques. Cette volonté a été réaffirmée avec force lundi, au Congrès, par le président de la République. Elle suppose toutefois, au préalable, d'adapter les moyens de lutte contre le terrorisme dans le droit commun. C'est à cette fin que nous avons proposé ce projet de loi. Son objet est simple : garantir en dehors de l'état d'urgence l'efficacité de la lutte antiterroriste, tout en veillant à la préservation de la plénitude des libertés publiques. Ce sujet est grave, car le niveau de la menace terroriste pour notre pays reste aujourd'hui très élevé, notamment eu égard au nombre de dossiers que nos services peuvent suivre.

Rappelons-nous la séquence d'attentats depuis celui qui a frappé Charlie Hebdo ; il y a eu 239 victimes depuis 2015 en France. Les signaux constatés sur notre sol, notamment avec l'attentat du 20 avril dernier sur les Champs-Élysées qui a coûté la vie à l'un de nos policiers, la tentative d'attentat sur le parvis de la cathédrale Notre-Dame de Paris, puis celle qui a visé un escadron de la gendarmerie également sur les Champs-Élysées, montrent que la menace est toujours importante. Cette dernière a peut-être un peu changé de nature, mais elle n'en est pas plus simple à gérer.

Dans les premiers temps, la menace était portée par des organisations qui se réclamaient de Daesh et du prétendu État islamique. Elle prenait la forme d'actions extrêmement organisées menées en synergie. Est ensuite venu le temps de la propagande, permettant à Daesh, via les réseaux sociaux, d'indiquer les voies et moyens de commettre des attentats sur le sol français. Nous sommes donc passés d'une menace exogène à une menace endogène.

Au cours de la période électorale, nous avons déjoué deux attentats qui étaient sur le point d'être commis à Montpellier par une jeune fille, au moyen d'une bombonne de gaz, et à Marseille, par deux individus en possession d'armes lourdes et d'explosifs. Si un attentat avait été commis lors de ce meeting politique, les Français se seraient dressés les uns contre les autres, et notre communauté aurait pu être profondément divisée. C'est précisément ce que recherche Daesh.

Face à cette menace, nous essayons d'agir à tous les niveaux.

Nous voulons tout d'abord intervenir à l'échelon européen. Pour ce faire, j'ai rencontré récemment tous mes homologues européens. J'ai notamment eu des échanges avec le ministre de l'intérieur britannique à la suite des attentats de Manchester et de Londres, et avec le ministre de l'intérieur allemand, car le terrorisme est un vrai sujet de préoccupation pour nos pays. Nous continuerons à travailler étroitement ensemble, car il y va de notre sécurité commune.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez affirmé qu'il convenait de travailler à une meilleure prise en charge de notre appareil d'État, de notre sécurité intérieure, plutôt que d'élaborer des lois nouvelles. C'est évidemment ce que nous faisons, puisque les effectifs de la DGSJ seront passés de 3 301 personnes en 2014 et 4 480 à la fin de 2017. La direction recrute encore aujourd'hui pour faire face à la menace.

Nous organiserons une meilleure coordination entre les services. Tel est l'objet de la création de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme voulue par le président de la République, notamment entre les services s'occupant de l'extérieur et ceux de l'intérieur, en vue de favoriser au maximum les échanges d'informations.

Je souhaite que, dans les mois à venir, nous progressions sur les questions relatives à l'organisation interne au ministère de l'intérieur. Depuis l'attentat manqué sur les Champs-Élysées, nous avons décidé de prendre un certain nombre de dispositions supplémentaires. Le fait qu'un individu inscrit « S » au fichier des personnes recherchées soit détenteur d'armes en toute légalité est le signe d'un dysfonctionnement important. J'ai écrit à tous les préfets à ce sujet, afin qu'ils identifient l'ensemble des individus inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) qui se trouvent dans cette situation.

Toutes ces mesures sont profondément utiles. Toutefois, elles ne pourront être pleinement efficaces que si nous renforçons significativement, hors état d'urgence, notre arsenal législatif en matière de lutte antiterroriste.

Depuis 2012, six lois ont été votées, dont plusieurs à l'initiative du Sénat, afin de renforcer les dispositifs existants. La Haute Assemblée joue un rôle éminent dans l'élaboration d'un nouveau cadre juridique en la matière. Au demeurant, compte tenu du caractère protéiforme et évolutif de la menace terroriste, nous devons mettre en place de nouveaux outils. Tel est le sens de ce projet de loi que le président de la République appelait de ses vœux.

La philosophie qui sous-tend ce texte est claire : garantir l'efficacité de la lutte antiterroriste tout en préservant en permanence les libertés individuelles. Dès l'automne, lorsque cette série de mesures s'appliquera après l'état d'urgence, les Français retrouveront certaines de leurs libertés, puisque les contrôles d'identité et les réquisitions ne seront plus soumis au même régime.

Concernant les périmètres de protection, un consensus peut se dégager, car il est difficile d'organiser de grands événements publics sans assurer un minimum de sécurité. Contrairement aux mesures appliquées pendant l'état d'urgence, les palpations ou les contrôles effectués supposeront le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Le texte prévoit des dispositions qui concernent plus spécifiquement les habitants d'un périmètre de protection. En 2016, lorsque nous avons accueilli l'Euro de football à Lyon, en installant des écrans place Bellecour, nous avons dû opérer des vérifications concernant les véhicules qui étaient garés sous la place.

Le projet de loi propose également d'autoriser la fermeture administrative de lieux de culte aux fins de prévention du terrorisme et non plus aux fins de prévenir un trouble à l'ordre public. Dans le cadre de l'état d'urgence, nous avons fermé seize lieux de culte ; nous

voulons encore en fermer trois autres, qui sont dangereux en ce qu'ils abritent des prêches ou des appels à la commission d'attentats sur le sol national. En outre, les lieux de culte visés ne pourront être fermés avant l'expiration d'un délai de 48 heures, afin de laisser la possibilité d'un recours en référé devant le tribunal administratif.

Le projet de loi prévoit également la création d'un régime de surveillance individuelle sur décision du ministère de l'intérieur. D'aucuns estiment que cette loi ne serait que la transposition de l'état d'urgence. C'est faux, car les assignations à résidence n'existeront plus, alors qu'elles concernent actuellement 62 individus. Ceux qui seront astreints au régime de surveillance individuelle pourront désormais se déplacer dans leur commune, voire dans leur département ou porter un bracelet électronique pour sortir de ce périmètre. Ils devront communiquer leurs identifiants. Les personnes faisant l'objet d'une telle mesure devront constituer une menace particulièrement grave pour l'ordre et la sécurité publics.

J'en viens au régime des visites domiciliaires et des saisies. Les perquisitions pouvaient auparavant être menées à la discrétion de l'administration pour prévenir un trouble à l'ordre public. Ces mesures se sont révélées très utiles pour que nous ne connaissions pas de nouveaux attentats, puisque les 4 400 perquisitions administratives réalisées depuis novembre 2015 ont permis de saisir 600 armes. Certes, ce rythme a fortement diminué depuis la dernière prorogation de l'état d'urgence. Néanmoins, ce cadre a été très utile pour mener deux opérations de police particulièrement importantes à Marseille et à Montpellier, qui n'auraient peut-être pas pu être menées dans le cadre d'une procédure judiciaire. Il nous paraît donc important de maintenir ce régime.

Les dispositions relatives aux visites domiciliaires et aux saisies visent aussi à renforcer significativement la protection des libertés individuelles, grâce à un double contrôle du juge. Le procureur du tribunal de grande instance de Paris sera informé préalablement de toute visite à domicile et pourra immédiatement judiciariser ce renseignement et reprendre l'enquête à son compte. En outre, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris pourra autoriser la visite et la saisie, puis contrôler l'exploitation des matériels saisis. Il reviendra donc à un juge des libertés et de la détention d'apprécier si nos actions sont nécessaires ou disproportionnées.

Le projet de loi prévoit par ailleurs la création d'un système national de centralisation des données issues des dossiers des passagers du transport maritime, à destination ou au départ de la France. Ce système distinct du système PNR (Passenger Name Record) pour les passagers du transport aérien nous permettra de déceler des individus dangereux qui chercheraient à entrer sur notre territoire par la voie maritime. Un tel sujet aurait malheureusement pu devenir d'actualité sans notre vigilance.

De plus, l'établissement d'un cadre juridique est prévu pour la surveillance des communications hertziennes. Cette mesure tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016, par laquelle ont été censurées les dispositions du code de la sécurité intérieure définissant les règles applicables aux opérations de surveillance de ces communications électroniques, qui excluent toute intervention d'un opérateur.

Les possibilités de contrôles aux frontières seront renforcées, dans la zone frontalière intérieure, comme aux abords des ports, des aéroports et des gares. Le contrôle pourra durer douze heures consécutives, contre six heures aujourd'hui. Il s'agit, sans remettre en cause la libre circulation des biens et des personnes, de renforcer nos marges de manœuvre

face à une menace terroriste durable qui pose des problèmes particulièrement importants, notamment entre la France et la Belgique.

M. Philippe Bas, président. – Vos propos sont rassurants, monsieur le ministre. Nous sommes tous ici conscients de la légitimité de ce combat crucial que vous conduisez contre le terrorisme et de la charge qu'il représente pour les forces de l'ordre et le ministre de l'intérieur lui-même. Nous sommes toujours disponibles pour endiguer ce fléau, mais en tant que législateur, nous devons nous assurer de la proportionnalité entre les besoins et les moyens pour y répondre et du respect des garanties fondamentales de l'État de droit. M. le rapporteur, Michel Mercier, et M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Michel Boutant, ont œuvré en ce sens.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je voudrais tout d'abord remercier M. le ministre de l'effort de pédagogie qu'il consent depuis plusieurs jours sur ce projet de loi qui, selon le Gouvernement, devrait permettre de sortir de l'état d'urgence.

Je ne fais pas partie de ceux qui pensent que l'état d'urgence doit être jeté aux orties, car le niveau de la menace terroriste reste très élevé. L'état d'urgence a montré son efficacité, plus forte encore aujourd'hui depuis que les pouvoirs de l'autorité administrative ont été récemment encadrés sur le plan législatif et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation. En outre, les parlementaires ont pu s'exprimer à six reprises et analyser les mesures prises dans le cadre du suivi de l'état d'urgence par l'autorité administrative. L'Assemblée nationale et le Sénat sont destinataires de toutes les informations nécessaires pour suivre cet état d'urgence. À cet égard, je remercie les hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

L'état d'urgence est utile. À vouloir à tout prix le supprimer, nous nous priverions des possibilités offertes par ce dispositif qui doit pouvoir être rétabli à tout moment. Mais nous devons expliquer à nos concitoyens pourquoi l'état d'urgence ne peut être prorogé en permanence – c'est la menace qui est permanente. En outre, si l'état d'urgence est levé, il faut mettre en œuvre des mesures alternatives, plus respectueuses des libertés publiques, tout en confiant à l'autorité administrative des pouvoirs accrus.

De ce point de vue, le texte présente une garantie : ces dispositions n'ont trait qu'à la lutte contre le terrorisme. Il s'agit donc d'élaborer une sorte de droit administratif spécial de la lutte contre le terrorisme, applicable aux personnes soupçonnées d'appartenir à la mouvance terroriste et susceptibles de passer à l'acte.

La question des zones de protection est primordiale. Le Gouvernement décide de confier des pouvoirs à l'autorité administrative pour effectuer des vérifications dans ces zones, mais il veille à respecter les libertés individuelles, notamment celles qui relèvent du domicile ou du travail. Je n'ai pas de critique fondamentale à formuler sur ce point, car ces mesures sont extrêmement importantes pour lutter contre le terrorisme.

Les lieux de culte doivent quant à eux rester des endroits où chacun est libre de pratiquer sa religion conformément aux principes constitutionnels.

S'agissant des perquisitions, j'ai compris qu'il valait mieux parler de gentilles visites organisées par l'administration ! Quant à l'assignation à résidence, elle est effectivement plus encadrée que dans le régime de l'état d'urgence, car elle vise non pas un

domicile, mais un territoire donné. Mais sur certains aspects, elle est plus large que l'état d'urgence. Quelques précisions seraient bienvenues à ce sujet.

La vraie question est celle de la durée de l'assignation à résidence. Il existe déjà un régime de contrôle administratif des personnes qui reviennent sur le territoire national après avoir été sur des théâtres d'opérations à l'étranger. Or, dans ce système, la durée des assignations est plus courte que dans le système que vous nous proposez, monsieur le ministre. Nous devrions donc être attentifs aux conditions de renouvellement de l'assignation. En l'espèce, le Conseil d'État est très sévère, puisqu'il a proposé une durée maximale non renouvelable. Je comprends que l'administration ait parfois besoin de ce renouvellement, mais il faudrait alors apporter des garanties supplémentaires pour les libertés. Le juge des libertés de la détention du tribunal de grande instance de Paris pourrait peut-être autoriser le renouvellement lors d'un ultime contrôle.

Les perquisitions seront utiles dans un cas, à savoir pour lever le doute. L'administration devra saisir à la fois le juge des libertés et de la détention et le procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris. Cette mesure prévoit l'introduction d'un juge judiciaire, c'est pourquoi j'y suis favorable.

La perquisition est une mesure, à l'initiative de l'autorité administrative, dont l'ordonnance peut être contestée devant le premier président de la cour d'appel, puis faire l'objet d'un pourvoi en cassation. S'agit-il encore d'une mesure de police administrative ? Le juge administratif pourra-t-il être saisi autrement, par le biais d'un recours en responsabilité ? Le juge judiciaire reprenant la main en la matière, des précisions seraient utiles. Le terrorisme est protéiforme ; il nous oblige désormais à modifier quelque peu les catégories juridiques établies.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Monsieur le ministre d'État, vous nous avez dit, à propos de l'exception hertzienne, qu'il s'agissait d'un point essentiellement technique. Mais il y a d'autres enjeux. Dans une décision sur le sujet, le Conseil constitutionnel indique que cette exception hertzienne, qui permet l'interception de communications, n'était pas admissible car elle portait atteinte au respect de la vie privée. Le champ des interceptions était en effet extrêmement large. Circulent en effet par voie hertzienne des communications publiques, mais aussi des communications privées. Des fréquences peuvent ainsi être utilisées par des radios amateurs, par exemple.

Il s'est longtemps agi d'un champ sur lequel la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) n'avait aucune prise. Ce champ, aujourd'hui, a été considérablement réduit. Les interceptions tombent désormais, pour l'essentiel, sous le coup du droit commun. Toute demande d'interception est dorénavant instruite pour avis par la CNCTR, puis transmise à Matignon qui donne son accord ou non. Une exception résiduelle demeure néanmoins, pour les services extérieurs par exemple.

Le Conseil constitutionnel a confié à la CNCTR, jusqu'à la fin de l'année 2017, le soin de vérifier le champ d'intervention des services de renseignements, et que l'on ne se livrait pas à des interceptions au service d'une officine. Nous avons, ce faisant, fait un pas important vers le respect des libertés publiques.

J'aurai une question à vous poser à propos du PNR, que vous avez évoqué, en indiquant qu'il devrait être complété d'un contrôle des flux de voyageurs transitant par voie maritime. Où en est la coopération internationale, sur cet aspect de la lutte contre le

terrorisme, avec les pays voisins, bien sûr, mais également avec l’Australie, les États-Unis et le Canada ? Comment cet ensemble s’articule-t-il avec la coopération européenne des services de renseignements ?

M. Jean-Yves Leconte. – Avec l’évolution du risque terroriste et des technologies utilisées, notre réponse doit bien sûr elle aussi évoluer. La création des périmètres de protection semble donc utile, compte tenu de l’actualité des dernières semaines notamment.

Un point me semble néanmoins soulever des difficultés. En effet, les comportements exigés pour la fermeture des lieux de culte permettent à la fois une intervention de la justice pénale et de l’autorité administrative. La justice, comme l’autorité administrative, se trouvent habilitées à réagir à une même situation. Cette dualité dans la réponse, on la retrouve pour les nouvelles moutures des assignations à résidence et des perquisitions administratives.

Ce projet de loi va donc contribuer à multiplier les capacités de réaction, ce qui peut entraîner un risque de dilution des responsabilités. Je ne nie pas que l’intervention du juge des libertés et de la détention soit indispensable, mais elle conduit à une hybridation qui pose problème.

Je suis donc réservé sur ces évolutions législatives, au-delà même de ce que ces nouvelles réponses coûtent aux libertés.

Par ailleurs, sur le PNR, il me semble que, si l’on veut aller plus loin dans la coopération européenne, il est indispensable pour être plus efficace que nous avancions au même rythme. Or la France a eu du mal à convaincre ses partenaires du bien-fondé de l’adoption du PNR. Comment les convaincre de la nécessité d’aller plus loin ensemble, mais également d’adopter d’autres mesures, relatives par exemple aux cartes d’identité biométriques ?

Mme Sylvie Robert. – Au cours des dernières années, de nombreux fichiers de renseignements ont été créés ou élargis. L’article 7 du projet de loi prévoit la création d’un système national de centralisation des données des dossiers passagers du transport maritime à destination ou au départ de la France. Ces différents fichiers sont bien sûr soumis au respect de la loi de 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés. Mais la plupart ne subissent pas de contrôle *a posteriori*. Il n’existe pas, en effet, de contrôle général de l’utilisation des données personnelles par ces fichiers. Que compte faire le Gouvernement sur ce point ?

Mme Maryvonne Blondin. – Ma question porte sur les périmètres de protection prévus par l’article 1^{er} du projet de loi et leur articulation avec les activités des professionnels des spectacles de rue et des festivals. Ces activités sont en effet soumises à des obligations très strictes, ayant parfois pour conséquence l’annulation pure et simple des festivals. Elles conduisent également à solliciter des protections qui coûtent fort cher.

Dans ce contexte de menace permanente, nous devons continuer à vivre et à affirmer nos valeurs. Un fonds d’aide avait été affecté pour traiter de cette question. Où en sommes-nous aujourd’hui ? Que compte faire le Gouvernement pour remédier à ce problème ?

M. Pierre-Yves Collombat. – J’espère que ma question ne paraîtra pas incongrue. Selon certains spécialistes, Olivier Roy par exemple, la nature du terrorisme s’est modifiée. Nous assistons en effet à une islamisation rapide de jeunes gens radicalisés, et non à une radicalisation de « zélotes » musulmans.

Pour y faire face, des mesures de police sont nécessaires : les périmètres de protection, les investigations en cas de doute, notamment. Mais cette évolution du terrorisme change substantiellement le mode d’approche qui doit être le nôtre. L’accent que nous mettons actuellement sur la surveillance des lieux de culte, que ces gens ne fréquentent pas, est-il toujours pertinent ?

Ma question est donc simple : avez-vous intégré cette dimension nouvelle du phénomène dans ce texte ? Quelles conséquences en avez-vous tiré pour le repérage des individus ou les tentatives de déradicalisation ?

M. Jean-Pierre Vial. – Le terrorisme est protéiforme. Ce qui se passe en Méditerranée n’est à ce titre pas anodin. Je suis savoyard, et donc plus proche de l’Italie que vous, monsieur le ministre d’État. Je vois ce que ce pays vit avec les migrations.

Notre politique en matière d’accueil des réfugiés, de droit d’asile, relève du ministère de l’intérieur. On entend ici ou là qu’elle pourrait néanmoins relever d’une autorité différente. Ma question est donc simple : pouvez-vous me donner l’assurance que ces procédures continueront à relever du ministère de l’intérieur ?

Un dernier mot sur les périmètres de protection. Ils sont nécessaires chez nous, en France, mais ils pourraient l’être aussi dans les pays de départ. Avec quatre autres présidents de groupes interparlementaires d’amitié avec des pays du Moyen-Orient, nous avons saisi le président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères pour leur proposer l’idée d’une création de telles zones en Syrie, en Jordanie ou en Libye, par exemple, voulant tirer profit de la mise en place espérée – hélas, ce qui se passe à Astana ne nous incite pas à l’optimisme – des zones de désescalade. Notre démarche est humanitaire, bien sûr, mais elle peut aussi avoir des effets sur la sécurité. Nous pourrions, dans ces zones, examiner les candidats au départ avant qu’ils ne s’engagent dans un périple dangereux.

M. Alain Richard. – Je tiens à souligner avant toutes choses que les procédures prévues par les articles 3 et 4 du projet de loi, les plus intrusives, répondent, selon l’avis très motivé du Conseil d’État, à l’ensemble des exigences de respect des libertés individuelles. Les mesures de contrainte sur les déplacements sont prises pour des durées de trois à six mois, et ne peuvent être renouvelées que si de nouveaux éléments apparaissent, ce qui est une condition très contraignante. Ces décisions répondent en outre aux conditions du recours par la personne visée au référé-liberté, ce qui lui assure une procédure tenue en 48 heures.

La mesure prévue par l’article 4, par nature une mesure de police administrative, serait soumise à l’accord du juge des libertés et de la détention, ce qui crée certes une situation *sui generis* mais me semble équilibrée.

Ne serait-il pas néanmoins judicieux d’interroger le Conseil constitutionnel sur le contenu de la loi avant sa promulgation, plutôt que d’attendre la première question prioritaire de constitutionnalité venue, qui sera l’œuvre de n’importe quel avocat de la place de Paris désireux de se faire un nom ?

Une question de détail, enfin, sur l'article 1^{er}. Les zones de protection sont déjà utilisées, à l'amiable, et reposent sur l'initiative des préfets. Mais il est préférable qu'elles soient organisées par loi. Dans cet article apparaissent néanmoins, de manière concomitante, les périmètres de protection pour des événements, par nature limités dans le temps, et pour certains lieux. Dans le premier cas, les contraintes qu'un tel dispositif fait peser sur un espace se termineront avec l'événement. Dans le second, quelle limitation de durée sera prévue ?

Mme Sophie Joissains. – Je m'inquiète aussi du problème de responsabilité concurrente qu'entraîne l'article 4. Pourrait-on imaginer, pour éviter ce problème d'hybridation, un système de responsabilité calqué sur le système d'indemnisation des victimes d'infractions de la route ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Ce n'est pas par goût du symbole que nous avons présenté les mesures contenues dans ce texte. Non : les dispositions contenues dans ce texte sont nécessaires.

Le rapporteur a évoqué, pour regretter ensuite ce terme, les « mesures dégradées » prévues par ce texte, par rapport à celles permises par l'état d'urgence : l'assignation à résidence et la perquisition administrative. Je veux vous dire que le cadre dans lequel s'inscrit l'ensemble des mesures que nous promouvons est très protecteur. L'état d'urgence vise à prévenir tout trouble à l'ordre public. Les mesures que nous proposons visent, elles, à prévenir les actes de terrorisme. Elles ne seront pas utilisées à d'autres fins. Je le répète, elles seront circonscrites au terrorisme, qui est une notion bien définie juridiquement, aux articles 421-1 et suivant du code pénal.

Initialement, les mesures prises par le régime de l'état d'urgence étaient entourées de peu de garanties légales. Ce n'est plus le cas désormais : elles ont été très encadrées par la loi, qui a intégré la jurisprudence du Conseil constitutionnel, laquelle vise toujours à concilier la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et des libertés de ceux qui résident sur notre territoire.

J'ajoute que le seuil de déclenchement des mesures ici prévues est élevé : les mesures individuelles ne peuvent viser qu'une personne dont le « comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger ou faisant l'apologie de tels actes ». Chaque mesure peut être contestée devant le juge administratif. Le prononcé d'une mesure de surveillance ne conduit pas à une assignation à résidence. Il s'agit seulement d'interdire à celui ou celle qui en fait l'objet de sortir d'un périmètre.

En réponse à la question de Jean-Yves Leconte sur la fermeture des lieux de culte, nous avons choisi de ne pas retenir de procédure judiciaire en la matière, car notre objectif est de prévenir la radicalisation. Une procédure judiciaire, une fois lancée, doit aller à son terme. C'est un processus long et, avant de pouvoir fermer un lieu de culte, des dizaines de personnes auraient le temps de se radicaliser au contact d'autres.

J'en viens aux mesures individuelles de surveillance, puisque c'est désormais leur nom. Vous m'avez indiqué hier, monsieur le rapporteur, que les mots avaient un sens. Je me permets donc de nommer ces mesures pour ce qu'elles sont : il ne s'agit pas, au sens strict, d'assignations à résidence.

Notre objectif est que les personnes touchées par ces mesures puissent continuer à travailler et à mener une vie familiale normale. Si l'état d'urgence permet de maintenir une assignation à résidence pendant une longue durée, il n'en va pas de même ici : la durée des mesures de surveillance serait limitée de trois à six mois selon les cas. Elles seraient renouvelables sur la base d'éléments nouveaux et complémentaires, ce qui veut dire que les services vont devoir faire un gros travail ! J'espère que nous n'aurons pas à regretter d'avoir trop encadré cette disposition.

Pourquoi ne pas conditionner ces mesures de surveillance à une décision du juge judiciaire, comme pour la visite domiciliaire ?

À la lecture de l'article 66 de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, nous n'étions pas tenus de soumettre la visite à domicile à l'autorisation du juge judiciaire. Nous avons décidé de le faire, car nous estimions le dossier trop sensible. Mais aussi par volonté d'assimilation au droit commun, par parallélisme des formes : des procédures autorisant l'administration à pénétrer dans un domicile existant déjà en matière de police de l'environnement, de police des mines, de police des postes et télécommunications, qui prévoient déjà l'intervention du juge des libertés et de la détention.

Les mesures individuelles de surveillance sont donc placées sous le contrôle du seul juge administratif, comme c'est le cas pour les mesures d'assignation à résidence touchant les étrangers, comme prévu aux articles L. 561-1 à 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou pour le contrôle administratif des retours sur le territoire national, prévu par les articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de sécurité intérieure.

Nous avons donc affaire, en somme, à un régime beaucoup plus encadré que celui de l'état d'urgence. J'ajoute que les décisions du juge administratif, qui peut être saisi immédiatement, sont très poussées. Deux annulations récentes de décisions d'assignation à résidence montrent que le contrôle par le juge administratif se fait aussi en opportunité.

Je fais pour ma part pleinement confiance au juge judiciaire et au juge administratif pour jouer pleinement leur rôle.

Je ne reviens sur la question des perquisitions judiciaires que pour vous dire pourquoi elles semblent mieux fonctionner à Paris. C'est qu'il existe entre les services de renseignements et le procureur du tribunal de grande instance de Paris, chargé des affaires de terrorisme, une liaison très forte, couplée à une connaissance très fine des dossiers, qui n'existent pas forcément sur les autres territoires.

J'en viens, enfin, au PNR. Il est vrai que la France était en avance par rapport à ses partenaires européens, qui étaient circonspects. Nous avons depuis 2013 mis en place le fichier informatique des passagers aériens dénommé Setrader. La France a aussi été à la manœuvre pour que la directive PNR soit adoptée.

Hélas, sa mise en œuvre est plus ou moins avancée. C'est un des problèmes de l'Europe : nous ne pouvons pas attendre le dernier État pour avancer. Si nous devons attendre que tout le monde soit d'accord, nous serons toujours bloqués. Pour avoir assisté à un sommet européen, je peux vous dire qu'il existe plus que des nuances sur ces questions entre les différents pays. Il faut donc pouvoir avancer avec ceux qui le veulent, et cela vaut pour les questions économiques comme de sécurité.

Sur les communications hertziennes, je n'ai rien à ajouter à l'exposé très complet de Michel Boutant. Le 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure qui prévoyait des interceptions sans aucune autorisation par une instance de contrôle et portait par conséquent atteinte à la vie privée. L'article 8 du projet de loi met ce régime en conformité avec cette décision en l'alignant sur les autres techniques de renseignement : elles seront soumises à une autorisation du Premier ministre après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Ne subsiste qu'une exception : la surveillance des communications exclusivement hertziennes, qui pourront être interceptées par toute antenne idoine placée sur leur chemin. La CNCTR dispose ainsi d'un contrôle approfondi sur le réseau hertzien privatif, à l'exception des réseaux publics, puisque ce qui est diffusé sur ces réseaux a vocation à être public.

Nous travaillons en ce moment sur le sujet des permis de port d'arme et les fichiers : la situation dans ce domaine n'est pas satisfaisante.

Concernant les fichiers, ils sont régis, chacun, par un décret en Conseil d'État après avis de la Cnil : cela protège les libertés individuelles.

Madame Blondin, j'ai prolongé la mission du préfet Weigel, qui devait se terminer cet été, de manière à ne pas interrompre des festivals qui animent l'ensemble de nos territoires pendant l'été.

Vous avez raison, monsieur Collombat, le terrorisme a changé. Il mobilise désormais des jeunes radicalisés hors des mosquées, nous en avons conscience. Avec les ministres de l'intérieur de l'Union européenne, nous demandons aux hébergeurs d'être plus proactifs dans la suppression des sites appelant ouvertement au djihad ; c'est par là qu'est passée la propagande de Daesh, qui avait à sa disposition de vrais professionnels de la communication.

Nous sommes en train d'évaluer le dispositif du ministère de l'intérieur d'aide à la déradicalisation, pour un budget de 25 millions d'euros par an. Il faudra sans doute en changer : certaines personnes subventionnées n'utilisaient pas les fonds à des actions de déradicalisation, mais les faisaient parvenir à des gens sur le théâtre irako-syrien.

Monsieur Vial, nos services assurent un criblage des arrivées sur le territoire pour assurer notre sécurité. Sans vouloir lier terrorisme et migrations, ce criblage est naturellement plus efficace que celui que peut faire l'Italie lorsque 18 000 personnes débarquent sur son sol en trois jours.

Mme Catherine Troendlé. – J'adhère totalement à ce nouveau dispositif qui complète le droit commun pour pouvoir sortir de l'état d'urgence.

Sur la prévention des personnes radicalisées, Mme Benbassa et moi avons accompli un travail de fond que nous présenterons à la commission des lois la semaine prochaine. Nous avons lancé une alerte dès le mois de février dernier sur la gabegie que représentait ce dispositif établi par force dans la précipitation, sans cahier des charges ni évaluation, et aboutissant à un saupoudrage inefficace des fonds publics.

Je souhaiterais vous présenter ce rapport et, éventuellement, travailler sur ce sujet avec vos services. Si je puis me permettre un conseil, la première mesure devrait être de

fermer le centre de Pontourny, qui coûte chaque année 2,5 millions d'euros de frais de fonctionnement pour pas grand-chose.

M. Philippe Bas, président. – L'avis de Mmes Troendlé et Benbassa pourrait en effet vous être très utile.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Je serai heureux de vous recevoir pour vous entendre. Je me suis déjà rendu compte de la situation à Pontourny. On a fait appel à des associations souvent très récentes. Nous devrions plutôt mobiliser des associations avec plus d'expérience, notamment concernant le public spécifique des jeunes des quartiers. Le Premier ministre nous a exhortés à faire mieux avec moins : nous écouterons donc votre avis.

M. Philippe Bas, président. – Cette audition prouve combien il peut être utile de mieux préparer le travail législatif par des auditions ouvertes à tous les membres de la commission ; il faudra s'en souvenir dans les futures discussions sur les évolutions institutionnelles. Nous avons dans ce cadre une vraie discussion générale, souvent plus intéressante qu'en séance, évitant en tout cas les postures trop politiques.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Merci.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 20 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 10 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 12 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Présentation du rapport d'information de Mme Elisabeth Lamure sur l'impact économique et juridique de la normalisation volontaire (les membres de la délégation sénatoriale aux entreprises sont invités).
- Communication de M. Ladislas Poniatowski sur la proposition de résolution européenne n° 619 (2016-2017) présentée par MM. Jean Bizet et Michel Delebarre au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le paquet « Energie ».

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 12 juillet 2017

à 9 h 30

1/2 Salle Clemenceau côté écran

à 9 h 30 :

- Élection du président de la commission.
- Éventuellement, désignation d'un vice-président.
- Examen du rapport pour avis de M. Michel Boutant sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure.

à 10 h 45 :

- Audition de M. Michel Foucher, géographe, ancien ambassadeur et ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères (CAPS), titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales de Paris, sur « la route de la soie » (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mercredi 12 juillet 2017

à 9 heures

Salle Médicis

à 9 heures :

- Communication de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur la situation des finances sociales.

à 9 h 45 :

- Table ronde, ouverte à la presse, des organisations syndicales sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (captation vidéo) :

. Un représentant de la CFE-CGC ;

. Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe de la CFDT ;

. Un représentant de la CFTC ;

. Un représentant de la CGT ;

. MM. Michel Beaugas, secrétaire confédéral, et Didier Porte, secrétaire confédéral, de Force ouvrière (FO).

à 11 h 15 :

- Table ronde, ouverte à la presse, des organisations patronales sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (captation vidéo) :

. MM. Jean Michel Pottier, vice-président des affaires sociales et de la formation, et Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, secrétaire général, de la CPME ;

. Un représentant du Medef ;

. Un représentant de l'Union des entreprises de proximité (U2P).

- Nomination d'un rapporteur sur :

. le projet de loi n° 6 (AN - XVe législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ;

. le projet de loi n° 7 (AN - XVe législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ;

. le projet de loi n° 8 (AN - XVe législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 11 juillet 2017

à 17 h 45

Salle n° 245

- Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Mercredi 12 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 213

Audition sur la chronologie des médias

à 9 heures : Ouverture par Christophe Tardieu, secrétaire général du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

à 9 h 45 : Audition conjointe des producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs, en présence de :

- Hortense de Labriffe, secrétaire générale de l'Association des producteurs indépendants (API) ;
- Isabelle Madelaine, vice-présidente, et Frédéric Goldsmith, délégué général, de l'Union des producteurs de cinéma (UPC) ;
- Nicolas Mazars, responsable juridique de l'audiovisuel et de l'action professionnelle de la Société civile des auteurs multimédia (SCAM) ;
- Radu Mihaileanu, réalisateur, membre de la Société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP) ;
- Richard Patry, président, et Marc-Olivier Sebbag, délégué général, de la Fédération nationale des cinémas français (FNCF) ;
- Guillaume Prieur, chargé des relations institutionnelles de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) ;
- Céline Sciamma, réalisatrice et coprésidente de la Société des réalisateurs de films (SRF) ;
- Carole Scotta, coprésidente des Distributeurs indépendant réunis européens (DIRE) ;
- Cyril Smet, délégué cinéma, et Gilles Sacuto, président du collège long métrage, producteur, membres du Syndicat des producteurs indépendants (SPI).

à 14 h 30

Salle n° 245

Auditions sur la chronologie des médias

à 14 h 30 : Audition conjointe des télévisions gratuites, en présence de :

- Karine Blouët, secrétaire générale de M6 ;
- Jean-Michel Counillon, secrétaire général de TF1 ;
- Xavier Couture, directeur général délégué de France TV ;
- Agnès Lanoë, directrice de la Prospective et de la Stratégie d'Arte.

à 15 h 30 : Audition conjointe des télévisions payantes, en présence de :

- David Kessler, directeur général Orange Studio, Bernard Tani, directeur éditions VOD et Pierre Pétillaut, directeur adjoint affaires publiques d'Orange ;
- Maxime Saada, directeur général de Canal + ;
- Régis Turrini, secrétaire général d'Altice.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 12 juillet 2017

à 10 heures

1/2 Clemenceau côté vestiaire

Captation vidéo

- Table ronde sur les Objectifs de développement durable, autour de :

. Mme Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable ;

. Mme Julie Vaillé, Chercheure en financement du développement, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) ;

. Mme Hélène Valade, Directrice du développement durable, société SUEZ ;

. Mme Bettina Laville, Présidente du Comité 21.

à 16 h 30

1/2 Clemenceau côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Nicolas Hulot, Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Commission des finances

Mercredi 12 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et élaboration du texte sur le projet de loi n° 491 (2016-2017) autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Richard Yung, rapporteur spécial, sur les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE).

- Contrôle budgétaire – Communication de Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, sur la maquette budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. André Gattolin et Vincent Éblé, rapporteurs spéciaux, sur l'Agence France-Muséums.

à 18 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, sur le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2016 et sur le projet de décaler d'un an l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 11 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements sur les textes de la commission n°s 609 et 608 (2016-2017) sur le projet de loi n° 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Philippe Bas).

Mercredi 12 juillet 2017

à 8 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport d'information de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé sur « le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe ».

- Eventuellement, suite de l'examen des amendements sur les textes de la commission n°s 609 et 608 (2016-2017) sur le projet de loi n° 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Philippe Bas)

- Examen du rapport de M. Michel Mercier et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 10 juillet 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 550 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 10 juillet 2017, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 13 juillet 2017

à 9 heures

Salle A120

- Audition de M. Alar Streimann, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Estonie en France.
- Nomination de rapporteurs