

MERCREDI 13 JUILLET 2016

**Loi de règlement du budget et d'approbation des
comptes de l'année 2015**

(Nouvelle lecture – Procédure accélérée)

Fourniture de gaz et d'électricité

(Procédure accélérée)

SOMMAIRE

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE	1
MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR.....	1
ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (<i>Candidatures</i>).....	1
CMP (<i>Candidatures</i>).....	1
AVIS SUR UNE NOMINATION.....	1
MISSION D'INFORMATION SUR LA JUSTICE.....	1
LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2015 (<i>Nouvelle lecture – Procédure accélérée</i>)	2
<i>Discussion générale</i>	2
M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget	2
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances	2
M. Vincent Delahaye	3
M. Éric Bocquet	3
M. Thierry Carcenac	4
M. André Gattolin	4
M. Jean-Claude Requier	4
M. Christian Eckert, secrétaire d'État	5
<i>Discussion des articles</i>	5
FOURNITURE DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ (<i>Procédure accélérée</i>).....	5
<i>Discussion générale</i>	5
M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget	5
M. Ladislav Poniatowski, rapporteur de la commission des affaires économiques	6
M. Jean-Pierre Bosino	6
M. Roland Courteau	7
Mme Françoise Laborde	7
Mme Anne-Catherine Loisier	7
Mme Delphine Bataille	8
<i>Discussion de l'article unique</i>	8
CMP (<i>Nominations</i>).....	8
QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ.....	8
ORDRE DU JOUR DU MARDI 19 JUILLET 2016.....	9
ANALYSE DES SCRUTINS PUBLICS.....	9

SÉANCE du mercredi 13 juillet 2016

8^e séance de la session extraordinaire 2015-2016

PRÉSIDENCE DE MME FRANÇOISE CARTRON,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :

M. CLAUDE HAUT, M. JEAN-PIERRE LELEUX.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Mise au point au sujet d'un vote

M. Daniel Gremillet. – Sur le scrutin public n°429, M. Rémy Pointereau souhaitait voter contre, non pour.

Mme la présidente. – Acte vous en est donné.

Modification de l'ordre du jour

Mme la présidente. – Par lettre en date de ce jour, le Gouvernement a modifié l'ordre du jour de la semaine du 18 juillet, qui s'établit comme suit :

MARDI 19 JUILLET

À 9 h 30

- Questions orales

À 14 h 30

- Nouvelle lecture du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

- Conclusions des commissions mixtes paritaires sur les propositions de loi et de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

Le Sénat ne tiendra pas séance le lundi 18 juillet, ni le mercredi 20 juillet.

Par ailleurs, lors de sa réunion du 12 juillet, la Conférence des Présidents a procédé à la répartition des semaines de séance et des espaces réservés aux groupes politiques pour la session ordinaire 2016-2017 et déterminé les dates des questions d'actualité au Gouvernement et des questions orales.

Elle a également, sous réserve de la publication du décret du Président de la République portant convocation du Parlement en session extraordinaire envisagé un ordre du jour prévisionnel pour le mois de septembre et le début du mois

d'octobre 2016 et fixé les modalités d'examen des textes susceptibles d'y être inscrits. Dans l'attente de ce décret et de la lettre d'ordre du jour du Gouvernement, cet ordre du jour conditionnel et prévisionnel a été publié sur le site Internet du Sénat, à titre informatif.

Organisme extraparlamentaire (Candidatures)

Mme la présidente. – M. le Premier ministre a demandé au Sénat de procéder à la désignation de deux sénateurs appelés à siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat.

La commission des affaires économiques a été invitée à présenter des candidatures. Les nominations au sein de cet organisme extraparlamentaire auront lieu ultérieurement, conformément à l'article 9 du Règlement.

CMP (Candidatures)

Mme la présidente. – J'informe le Sénat que la commission des lois a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente aux commissions mixtes paritaires chargées d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et de la proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La liste établie par la commission a été publiée et la nomination des membres de ces commissions mixtes paritaires aura lieu conformément à l'article 12 du Règlement.

Avis sur une nomination

Mme la présidente. – En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ainsi que de la loi organique et la loi du 23 juillet 2010 prises pour son application, la commission des affaires économiques s'est prononcée par 10 voix pour et 10 voix contre sur le projet de nomination de M. Philippe Mauguin aux fonctions de président de l'Institut national de la recherche agronomique.

Mission d'information sur la justice

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle l'examen d'une demande de la commission des lois tendant à obtenir du Sénat, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qu'il

lui confère pour une durée de six mois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour mener sa mission d'information sur la rénovation de la justice.

Il a été donné connaissance de cette demande au Sénat lors de sa séance du mercredi 29 juin 2016.

La demande de la commission des lois est adoptée.

Mme la présidente. – La commission des lois se voit donc conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête jusqu'au 13 janvier 2017, pour mener à bien cette mission d'information.

Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015

(Nouvelle lecture – Procédure accélérée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Discussion générale

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. – Vous avez fait le choix, pour la quatrième année consécutive, de rejeter le projet de loi de règlement. Ce qui était exceptionnel avant 2013 - il faut remonter à 1998 pour trouver un tel vote par votre assemblée - est devenu courant. (*M. Didier Guillaume ironise*) Votre comportement a même gagné l'Assemblée nationale puisqu'une grande majorité des députés de l'opposition ont voté contre ce texte - mais pas tous.

Et pourtant ! Les quatre premiers articles se contentent de constater l'exécution du budget de l'année 2015, conformément à la Lof et la loi organique de 2012. Le niveau du déficit public nominal est calculé par l'Insee, celui du déficit structurel est vérifié par le Haut conseil des finances publiques (HCFP). L'article premier retrace le résultat du budget 2015 ; l'article 2 présente le tableau de financement ; l'article 3 fait état des comptes de l'État en comptabilité générale, tels que certifiés par la Cour des comptes ; l'article 4 opère des ajustements mineurs sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, de même que les articles 5 et 6 sur les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les articles 7 et 8 arrêtent les soldes définitifs des comptes spéciaux.

Bref, ce texte n'est que le constat de l'exécution. Pourquoi le rejeter ? À aucun moment dans vos débats je n'ai entendu de remise en cause des comptes, établis par l'Insee ou certifiés par la Cour des comptes.

Il faut sans doute voir dans ce rejet un travers de l'époque, qui consiste à faire de tout un objet de conflit et de clivage politique. (*M. Éric Doligé le nie*) Les comptes de l'État ne sont ni de gauche ni de droite, ils sont sincères ou insincères.

Il n'y a donc aucune raison de rejeter ce texte. C'est pourquoi je vous invite à l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et républicains*)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Le projet de loi de règlement qui nous revient étant identique bien sûr à celui que nous avons rejeté le 7 juillet dernier, je vous proposerai de faire de même aujourd'hui.

Le texte n'est pas seulement une photographie de l'exécution budgétaire, c'est un document politique, qui reflète des choix budgétaires et fiscaux. Or ces choix, nous ne les approuvons pas - je n'y reviendrai pas.

La France est l'un des quatre derniers pays de la zone euro dont le déficit excède encore 3 % du PIB. Et le déficit de l'État doit être retraité du PIA et du Mécanisme européen de solidarité : les comptes ont été certifiés, certes, mais la Cour des comptes considère que le déficit baisse seulement de 300 millions d'euros, non de 15 milliards. Il faut reprendre l'ensemble de l'avis !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Je ne conteste pas les chiffres.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si le déficit public a reculé en 2015, c'est essentiellement lié à la baisse de 4,6 milliards d'euros de l'investissement public local. Le niveau de prélèvements obligatoires, en très légère baisse, reste cependant élevé, à 44,7 % du PIB, et la pression fiscale sur les ménages est très lourde. Les économies de dépenses publiques sont minces ; elles résultent essentiellement de la baisse de l'investissement des collectivités, de l'allègement de la charge de la dette et de quelques mesures de régulation ou coups de rabot. Résultat : la dette publique reste élevée, à 2 096 milliards d'euros, soit 96,1 % du PIB.

Les résultats de la gestion passée ne nous rassurent guère pour la gestion future, d'autant que le FMI vient de réviser sa précision de croissance en France pour 2017 à 1,25 % du PIB, pour intégrer les effets du Brexit.

M. Didier Guillaume. – Le pire n'est jamais certain !

M. Éric Doligé. – Le mieux non plus !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a en tout cas des annonces qui engagent des dépenses supplémentaires, ainsi un PIA III pour 10 milliards d'euros.

La commission des finances vous invite en conséquence à ne pas adopter ce texte.

(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)

M. Vincent Delahaye. – On se demande, à entendre le ministre, pourquoi nous siégeons aujourd'hui : d'après lui, ce texte devrait être voté automatiquement...

Élu local, je n'ai jamais voté l'exécution d'un budget que je désapprouvais. Je ne vois pas pourquoi nous agirions autrement ici. La Cour des comptes a certifié les comptes, certes, mais avec des réserves qui, dans le secteur privé, auraient rendu impossible une telle approbation. *(M. Christian Eckert le nie)* Croyez-en mon expérience !

La Cour des comptes le souligne : « Le déficit budgétaire ne s'améliore que faiblement en 2015 et son niveau demeure élevé. » Si l'on voulait équilibrer les comptes comme promis par le candidat Hollande en 2012...

M. Claude Raynal. – Sarkozy aussi !

M. Vincent Delahaye. – ...il faudrait doubler le produit de l'impôt sur le revenu !

Deuxième observation : la charge de la dette est allégée, certes, mais sur le court terme, grâce aux primes d'émission, qui reportent sur le moyen et long terme, à hauteur de 22 milliards d'euros. C'est un tour de passe-passe. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Faux !

M. Vincent Delahaye. – Sur la dépense publique, nous devons viser une réduction, non une simple « maîtrise ». La Cour des comptes juge d'ailleurs sévèrement l'évolution des dépenses publiques.

Chaque année, nous bâclons l'examen de la loi de règlement, tout le monde s'en plaint, et Mme la présidente de la commission des finances, membre du Bureau du Sénat, devrait porter ce message.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances – De la Conférence des présidents.

M. Vincent Delahaye. – La Conférence des présidents pourrait s'interroger sur cet aspect de notre organisation. J'ajoute qu'il y a des progrès à faire en matière de sincérité des comptes : j'en veux pour preuve le niveau de « factures non parvenues », qui correspondent à des dépenses engagées mais non constatées, et les 92 milliards de restes à payer sur les autorisations d'engagement.

L'intitulé « loi de règlement » ne dit rien à personne. « Loi d'approbation des comptes » serait une dénomination plus parlante.

Nous sommes assez doués pour trouver des noms ronflants pour les autres lois, nous devrions y parvenir ici aussi !

Le débat d'orientation des finances publiques devrait en outre être décompté de l'examen de ce

texte. M. Sapin a prétendu que personne n'avait critiqué la perspective des finances publiques l'année prochaine... C'est que nous n'avons pas eu le temps ! Mais je le dis maintenant, l'effort qui est annoncé pour 2017 ne sera jamais atteint. Nous voterons contre ce texte. *(Applaudissements sur les bancs des groupes UDI-UC et Les Républicains)*

Mme Michèle André, présidente de la commission. – C'est la Conférence des présidents qui organise le calendrier des travaux, non le Bureau. Autre précision, le texte dont nous discutons s'appelle bien « loi de règlement et d'approbation des comptes »...

M. Éric Bocquet. – Sur la nature des politiques budgétaires à mener, le consensus n'est pas général, puisque nous ne le partageons pas... Mais il est manifeste que l'exécution 2015 conduit à un déficit en réduction.

Les déficits constatés lors de la législature précédente étaient autrement plus importants, produits par le laisser-aller fiscal, la faible détermination à lutter contre la fraude fiscale, les cadeaux aux entreprises... Tout cela avait dégradé les comptes publics de centaines de milliards d'euros.

Certes, depuis quatre ans, nombre d'engagements ont été oubliés, comme celui de lutter contre la finance, qui s'est seulement traduit par une séparation minimale entre activités de détail et activités de spéculation dans les banques. Or l'Union bancaire risque fort de mettre à contribution les déposants dans la crise italienne apparue ces derniers jours, comme ce fut le cas à Chypre. La grande banque publique annoncée s'est transformée en un établissement public chargé de gérer le CICE. Les problèmes récurrents de logement n'ont pas été réglés, celui de l'emploi n'est réduit qu'à coups de radiations administratives et de stages divers.

La loi El Khomri, prise en application des directives de Bruxelles, repose sur l'idée que le chômage se réglerait par une plus grande facilité à licencier...

Les soldes publics souffrent des aides accordées depuis trop longtemps aux entreprises sans contrepartie : CICE, pour 17 milliards d'euros, CIR pour 6 milliards, report en arrière des déficits pour 10 milliards, ajustements liés au régime des groupes pour 42 milliards, remboursement de TVA pour 50 milliards... Voilà des pistes pour redresser les comptes !

Si la loi de règlement consacre la relative efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, nous restons loin du compte, surtout pour les grandes multinationales, et les 1 500 suppressions de postes au ministère de l'économie et des finances ne nous rassurent pas sur ce point - ni l'application éventuelle de la retenue à la source, qui n'y changera rien.

Lors de la discussion de la loi Sapin, le verrou de Bercy a été retiré contre l'avis du Gouvernement. Et le

ministre Macron a accepté une version croupion du *reporting* des grands groupes pays par pays.

Le vote sur la loi de règlement ne vaut ni approbation ni rejet de la politique menée, mais ce débat peut être une occasion de réfléchir à une réorientation complète de nos choix budgétaires et fiscaux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*)

M. Thierry Carcenac. – Les points de vue du rapporteur général et de la majorité sénatoriale sont incompatibles avec ceux de la majorité de l'Assemblée nationale, il faut en prendre acte.

Les chiffres sont là, la Cour des comptes les a analysés ; les prévisions pour 2015 ont été tenues, contre tous les pronostics. Après le rabot et la RGPP drastiques, qui ont touché aussi la police et la gendarmerie, le Gouvernement a montré que l'on pouvait faire différemment.

Les baisses de dépenses sont insuffisantes... aux yeux de ceux qui réclament pourtant plus de dépenses régaliennes ! Les 50 milliards d'économies de dépenses n'ont pas été respectées ? La droite en promet 100 milliards, soit deux fois plus... En matière d'artifice comptable, les gouvernements du passé ont été créatifs, sur la dette de la Cades par exemple.

La dette publique tend bien au ralentissement. Elle n'a progressé que de 8 points depuis 2012, contre 25 points sous le mandat précédent. Gouverner implique aussi de s'adapter aux événements : crises, terrorisme, Brexit...

Et vous qui disiez avant les élections départementales, « nous n'augmenterons pas les impôts » vous venez de les augmenter dans un tiers des départements que vous gérez !

Résolument, nous voterons cette loi de règlement. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et républicains*)

M. André Gattolin. – Comme chaque été la majorité sénatoriale refuse mécaniquement de voter la loi de règlement. Le groupe écologiste, pour sa part, renouvellera son vote positif. Nous avons de nombreuses divergences de vues avec le Gouvernement sur la politique à conduire, mais cela ne nous conduit pas à juger les comptes insincères. Rappelons-nous des années où les réserves de la Cour des comptes étaient bien plus substantielles... Gardons chers collègues, notre capacité de contestation pour le jour où elle sera vraiment nécessaire. Ne faisons pas comme le berger de la fable d'Esopé, qui criait beaucoup au loup.

En revanche, la minoration du rôle du Parlement dans la procédure budgétaire est un vrai problème.

Les délais d'examen des textes - rendus encore plus touffus par les amendements, y compris ceux du Gouvernement - sont intenable, en particulier sur les textes les plus complexes, comme la loi de financement de la sécurité sociale. La loi de finances

rectificative de fin d'année est devenue la voiture balai de la loi de finances, ce qui n'était nullement l'esprit de la Lolf. Le CICE a été créé par deux amendements du Gouvernement - pratique qui le dispense d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État. Quelques jours à peine après l'adoption du budget, le président de la République faisait des annonces budgétaires impliquant des décrets d'avance massifs. D'autres annonces intervenues fin juin ont empêché le Gouvernement de remettre dans les temps au Parlement le rapport sur lequel se fonde le débat d'orientation budgétaire... Il en va des régulations budgétaires autorisées par la Lolf comme du 49-3 : ce qui est constitutionnellement possible n'est pas pour autant politiquement légitime.

Notre commission des finances ne devrait-elle pas prendre l'initiative d'une proposition de loi organique visant à limiter les possibilités de contourner le Parlement ?

M. Jean-Claude Requier. – Après l'échec de la CMP, nous sommes amenés à nous prononcer à nouveau sur ce projet de loi de règlement. Alors que la loi de finances initiale retient l'attention des parlementaires, les lois de règlement sont le parent pauvre de nos débats...

En 2015, le PIB aura été de 1,3 % contre 0,6 % en 2014, grâce notamment à des prix bas du pétrole et à une faible charge de la dette. Le solde structurel est également inférieur au niveau anticipé. Mais nos résultats restent en-deçà de ce qu'exige de nous le Pacte de stabilité. Depuis 2012, la France a bénéficié par deux fois d'un report de l'obligation de respect des 3 % de déficit public...

Quoi qu'il en soit, les résultats doivent nous encourager à aller plus loin, pour ne pas subir les déboires de l'Espagne et du Portugal, lequel est en déficit excessif depuis trop longtemps. Les lauriers sportifs n'induisent pas les lauriers politiques !

Sans sous-estimer les difficultés, je déplore les discours alarmistes laissant croire à un État au bord de la faillite. En matière budgétaire, il faut être pragmatique, laisser l'État jouer son rôle de stabilisateur et d'amortisseur de crise. Pour cela, il faut être plus rigoureux en période de croissance.

Nous avons des fondamentaux solides : épargne solide, faible endettement privé, administration fiscale efficace... Hélas, la baisse des dotations aux collectivités territoriales grève nos capacités d'investissement.

Le groupe RDSE votera le texte de constat de l'exécution 2015. Une remarque technique pour finir : l'article 11 crée un document de politique transversale intéressant, mais nous craignons d'y perdre en rigueur comptable. (*M. André Gattolin applaudit ; quelques applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Merci monsieur Requier d'avoir rappelé que le résultat de l'exécution 2015 est meilleur que ce qui était prévu...

La loi de règlement et d'approbation des comptes donne une photographie de ce qui est. Vous pouvez bien sûr contester les commentaires, estimer que les résultats sont bons ou mauvais, mais dire que la diminution du déficit est « insatisfaisante » ou « insuffisante » ne veut rien dire. Alors qu'il faut faire face au besoin de sécurité, à des crises agricoles, aux interventions internationales, je ne sais quel niveau de déficit peut être dit « satisfaisant ». Chacun a son avis, mais une loi de règlement, c'est un *quibus* donné lorsque l'autorisation de dépense est respectée.

Que certains s'abstiennent, je le comprends. C'est en général ce que font les oppositions dans les collectivités territoriales, au moment du vote sur le compte administratif.

Mais que l'on vote contre, je ne peux qu'en prendre acte... et le texte achèvera son parcours à l'Assemblée nationale.

Monsieur Delahaye, le paiement de la charge de la dette n'est aucunement reporté dans le temps par le recours aux primes d'émission : c'est le contraire ! Les taux d'intérêt sont très faibles, 0,16 % environ. Pour schématiser, disons 0 % : à ce niveau, emprunter 100 à dix ans impose de rembourser 100 dans dix ans. Si vous utilisez une souche ancienne d'emprunt et remplacez un emprunt à 1 % par un autre à 0 %, vous payez un prime d'émission et déboursez un par an, mais au bout de dix ans, vous ne remboursez que 90. La dette est alors comptabilisée à 90. Il n'y a là ni entourloupe ni manipulation des chiffres. Je rappelle enfin que la dette de la sécurité sociale a été ramenée à zéro.

Vous prédisiez que nous ne respecterions pas les prévisions de déficit : nous avons fait mieux ! Vous faites planer l'incertitude sur 2017 : nous assumons entièrement les priorités dégagées, en faveur du travail, de la formation, du soutien à l'embauche.

Un mot sur la lutte contre la fraude.

M. Bocquet a jugé la loi Sapin II timorée en regrettant que le verrou de Bercy n'ait pas été supprimé. Toutes les analyses le démontrent : les poursuites administratives sont nettement plus rapides et plus fructueuses que celles menées par l'autorité judiciaire. Et ce, pour une raison simple : seuls des spécialistes peuvent démêler des montages aussi complexes. La justice aura bientôt les compétences - cela vient d'ailleurs puisque des fonctionnaires de Bercy sont mutualisés avec le parquet national financier - mais elle ne les détient pas encore. Vous en seriez surpris, les peines administratives sont bien plus lourdes que les sanctions judiciaires.

Il faudra bien sûr travailler sur le problème posé par le principe *non bis in idem*, que nous avons traité pour l'AMF et les abus de marché. Les décisions récentes

du Conseil constitutionnel sur les affaires Wildenstein et Cahuzac confortent plutôt notre analyse.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'article liminaire, mis aux voix par assis et levé, n'est pas adopté, non plus que les articles premier, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Mme la présidente. – Si l'article 11 n'est pas adopté, il n'y aura plus lieu de voter sur l'ensemble du projet de loi dans la mesure où tous les articles auront été supprimés. Or le scrutin public est de droit sur une loi de règlement.

L'article 11 est mis aux voix par scrutin public de droit.

Voici le résultat du scrutin n°438 :

Nombre de votants	343
Nombre de suffrages exprimés	323
Pour l'adoption.....	134
Contre	189

Le Sénat n'a pas adopté.

Mme la présidente. – Les articles du projet de loi ayant tous été supprimés, un vote sur l'ensemble n'est pas nécessaire.

Le projet de loi n'est pas adopté.

Fourniture de gaz et d'électricité (Procédure accélérée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité (*procédure accélérée*).

Discussion générale

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. – Je vous prie d'excuser Mme Ségolène Royal, en déplacement.

Cette ordonnance, dont le Gouvernement vous demande la ratification par ce projet de loi, accompagne la fin des tarifs réglementés pour certains consommateurs non domestiques.

Avec la suppression des tarifs réglementés au 1^{er} janvier 2016, les contrats des consommateurs

ayant une puissance électrique installée supérieure à 36 kVA ou une consommation annuelle de gaz supérieure à 30 MWh qui n'avaient pas souscrit d'offre de marché au 30 juin 2016 sont devenus caducs. Ces clients ont bénéficié d'une offre transitoire de six mois ; mais au 30 juin, plus de 10 000 clients n'avaient toujours pas souscrit d'offre de marché, malgré de nombreuses relances. À défaut du présent texte ils se verraient interrompre la fourniture d'énergie.

L'ordonnance organise ainsi l'affectation, depuis le 1^{er} juillet 2016, de ces clients à des fournisseurs retenus selon une procédure concurrentielle organisée par la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE). Elle fixe les objectifs et les caractéristiques de cette procédure, définit les éléments principaux - et protecteurs pour le consommateur - de la relation contractuelle, précise le traitement des clients qui n'auraient pas souscrit une offre de marché dans le cas d'une procédure d'appel d'offres infructueuse.

La transition énergétique est l'outil de l'État pour remplir ses engagements internationaux en matière de lutte contre le dérèglement climatique et créer des emplois durables pour la croissance verte. Elle répond également à la nécessité d'assurer la continuité du service public de fourniture d'énergie. Le Gouvernement est attaché à accompagner les consommateurs dans le mouvement d'ouverture des marchés de l'énergie.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Cette ordonnance traite une situation très particulière. Il n'est pas question de légiférer sur la fin des tarifs réglementés - à ne pas confondre avec les tarifs sociaux, que viendront remplacer les nouveaux chèques énergie. Elle se borne à garantir la fourniture en énergie aux consommateurs inéligibles à ces tarifs qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché dans les temps.

Sur 576 000 sites concernés par l'échéance de décembre 2015, un peu moins de 120 000 n'étaient pas passés aux offres de marché. Une offre transitoire, 5 % plus chère, avait été mise en place pour six mois. À son terme, 30 000 sites n'avaient toujours pas basculé.

L'ordonnance organise l'affectation des retardataires à des fournisseurs sélectionnés par la CRE, avec un tarif majoré de 30 % qui devrait les inciter à souscrire une offre de marché.

La CRE m'a transmis les chiffres au 11 juillet : le dispositif fonctionne puisqu'il n'y a plus que 15 500 sites qui n'ont pas basculé. Le produit de la majoration abondera le budget de l'État - mais cela ne produira pas de recettes miraculeuses, monsieur le ministre...

La CRE a désigné les fournisseurs, dont de nouveaux entrants, pour un prix moyen reversé de 19,50 euros par MWh pour l'électricité et de 8 euros

par MWh pour le gaz ; 58 lots ont été déclarés infructueux.

Qui sont ces clients « dormants » ? Leurs profils sont variés : des artisans, des PME n'ayant pas de temps à consacrer à la recherche d'un nouveau fournisseur, pour 20 à 30 % des acheteurs publics imprévoyants ou des sites mal recensés - comme des gendarmeries.

La commission des affaires économiques approuve le dispositif.

Fallait-il une ordonnance ? Vu les délais, oui ! Faut-il la ratifier ? Oui. Mais compte tenu du retard avec lequel nous examinons ce texte, la promulgation n'aura lieu qu'en septembre alors que les nouveaux contrats courent depuis le 1^{er} juillet. Mais les risques de contentieux sont faibles, la protection des consommateurs étant assurée dans de bonnes conditions.

Si l'Autorité de la concurrence avait émis des réserves, ses recommandations ont été suivies : la possibilité de basculer à tout moment et sans pénalité, la pénalisation financière de l'inertie, l'accès aux données des fournisseurs historiques, l'information individuelle des clients. L'ordonnance est bien conforme au champ d'habilitation. La commission vous propose de la ratifier sans modification.

L'histoire n'est cependant pas finie : une question préjudicielle du Conseil d'État d'un recours contre les tarifs réglementés du gaz pourrait conduire la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à juger qu'ils sont contraires au droit de la concurrence. Où en est la réflexion du Gouvernement sur cette affaire ? (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jean-Pierre Bosino. – Cette ordonnance témoigne d'un acharnement à démanteler les tarifs réglementés et les fournisseurs historiques, aujourd'hui encore en situation de monopole. Le montage complexe proposé n'a pour but que d'accroître la concurrence là où elle n'existe pas par le choix des consommateurs. Les sites sans contrat de marché sont affectés - où est la liberté contractuelle ? - à un fournisseur désigné par la CRE, qui plus est avec un contrat dégradé. Il a été interdit aux fournisseurs de candidater à tous les appels d'offres. L'Autorité de la concurrence elle-même a émis des réserves, pointant notamment les limites d'une répartition administrative des clients inertes, l'incertitude des résultats et les risques d'une rupture d'égalité en matière de tarification. Une partie des 30 % du supplément sera reversée au budget général, faisant des opérateurs des collecteurs d'impôt... Nous avons envisagé de déposer un amendement pour fléchir cette recette. Mais on nous a dit qu'il serait irrecevable...

Il eut été plus simple de prolonger la période transitoire, mais la CRE a rejeté cette idée. Au 29 juin, 15 500 sites n'avaient pas encore basculé, mais leur nombre diminuait rapidement... Aucune indication

n'est donnée sur le coût de ce montage complexe. Cahier des charges, allotissement... Tout cela pour imposer l'ouverture du marché. EDF est fortement handicapée alors que les nouveaux opérateurs ne respectent pas toujours la loi, sous le regard tolérant des pouvoirs publics.

Le présent texte ne fait que renforcer notre hostilité aux ordonnances. Cette ratification empêchera tout recours devant le tribunal administratif alors que les griefs sont solides, atteinte à la liberté contractuelle, disproportion, rupture d'égalité...

Enfin, la pérennité des tarifs réglementés n'est pas assurée, à moins d'une volonté politique. Le dispositif risque d'être utilisé plus largement à l'avenir - on connaît l'appétit des fournisseurs alternatifs... Le groupe CRC votera contre ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)*

M. Roland Courteau. – Le groupe socialiste votera la ratification de cette ordonnance, conséquence logique de la suppression des tarifs réglementés pour les gros et moyens consommateurs non domestiques, afin d'éviter les coupures d'approvisionnement...

La CRE a été chargée de désigner un opérateur pour les consommateurs résiduels qui n'avaient pas souscrit d'offre de marché. La non limitation dans le temps, par la France, des tarifs réglementés a été contestée ; notre pays a obtenu leur préservation pour les particuliers. Lors de l'examen de la loi NOME, le groupe socialiste s'était opposé à leur extinction sur injonction de la commission européenne ; celle-ci a toujours fait primer la concurrence sur toute autre mécanisme de régulation... Nous lui avons opposé que le marché ne garantissait pas forcément un meilleur prix. En témoignent les entreprises ou les hôpitaux qui, alléchés par des tarifs plus bas, les avaient vu fortement remonter, nous incitant à créer les tarifs réglementés transitoires d'ajustement du marché (TaRTAM)... Aujourd'hui les prix de marché sont inférieurs aux tarifs réglementés mais qui peut garantir que cette situation est durable ? Sur les marchés de gros, les prix sont volatils... Et les gains pour les ménages ne sont pas en proportion des baisses...

À l'heure du Brexit, nous ne souffrons pas de trop d'Europe, mais de pas assez d'Europe - je parle d'une Europe plus solidaire et plus coopérative.

En accordant au marché plus de vertus qu'il n'en possède, l'Europe s'est affaiblie. Certes, la Commission a relancé l'Europe de l'énergie avec des propositions à l'horizon 2030. La France a montré l'exemple en mettant en place une tarification carbone ; le Gouvernement a eu raison de fixer un niveau à même de réorienter les investissements vers le bas carbone. C'est la condition d'une croissance durable et socialement plus inclusive.

L'Union, qui est à la croisée des chemins, doit faire preuve de plus de volontarisme politique même si le

chemin n'est pas des plus faciles. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

Mme Françoise Laborde. – Si le groupe RDSE est profondément attaché à la construction européenne, il ne l'est pas moins à la compétitivité de nos entreprises et à la sécurité de nos approvisionnements. L'ouverture à la concurrence dans l'énergie rendait indispensable la fin des tarifs réglementés pour les consommateurs moyens. Malgré les relances et un tarif légèrement majoré, un certain nombre n'avaient pas basculé alors que la liberté de choix aurait pu être une source d'économie pour eux.

La ratification de cette ordonnance apporte une solution provisoire à la situation des sites dormants, avec une majoration incitative du prix de 30 %. La France se conforme ainsi au droit européen tout en garantissant la protection du consommateur.

Les tarifs réglementés pour les particuliers et les petits professionnels sont-ils durables ? D'après un arrêt de la CJUE relatif au marché du gaz, l'intervention de l'État doit être justifiée par un intérêt économique général et conciliée avec la libéralisation du marché. Ce qui impliquerait une atteinte à la libre fixation des prix limitée dans le temps. L'Union européenne doit relancer l'idée ambitieuse d'une Union de l'énergie dans le respect des objectifs environnementaux. La coordination des politiques énergétiques est une nécessité.

Le groupe RDSE votera ce texte.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le régime transitoire aura permis de réduire le nombre de clients n'ayant pas encore souscrit une offre de marché. Merci à notre rapporteur qui nous a rassurés sur la protection des consommateurs. Après ratification, notre pays sera en règle avec les normes européennes. Même si les consommateurs avaient été largement prévenus, un nouveau dispositif était nécessaire. La CRE a été chargée de désigner les fournisseurs après mise en concurrence.

Quelques remarques de forme, d'abord. Nous, parlementaires, entendons les arguments de technicité et de calendrier ; mais le recours aux ordonnances prive les parlementaires de débat démocratique ; c'est d'autant moins opportun que la ratification intervient postérieurement à la mise en place du dispositif...

L'ouverture à la concurrence a été positive pour les entreprises mais la variation des tarifs est facteur d'insécurité. Des discussions sont-elles en cours pour les particuliers ? Ne nous laissons pas prendre de vitesse. L'ouverture pourrait être bénéfique, mais doit être préparée et encadrée.

Après le Brexit, l'Europe prend un nouveau virage. Les États devraient réfléchir à une plus grande intégration énergétique - les grands opérateurs ont déjà une stratégie européenne.

Il y a de plus en plus de production locale d'énergie. Les tarifs seront-ils impactés par cette

décentralisation ? Pour que les projets locaux soient vertueux, il faut laisser des capacités d'investissement suffisantes aux collectivités territoriales. Ces démarches de production locale peuvent répondre aux besoins énergétiques des territoires ruraux éloignés.

Le groupe UDI-UC, conscient de l'urgence, votera ce texte.

Mme Delphine Bataille. – Chacun l'a dit, cette ordonnance met en place un dispositif pour régler le cas - fin juin - des 22 000 sites pour l'électricité et 8 000 pour le gaz qui ne peuvent plus bénéficier des tarifs réglementés. L'incitation est plus forte, le tarif étant majoré de 30 %. Et les fournisseurs sont désignés par la CRE à l'issue d'un appel d'offres.

Chaque État membre a ouvert le marché de l'énergie à son rythme. Si certains ont été très vite, la France a été aux limites du calendrier européen. Les tenants de la libéralisation voulaient mettre un terme aux monopoles existants ; d'autres, dont le groupe socialiste, avaient émis les plus grandes réserves quant à la fin des tarifs réglementés.

Ce projet de loi ne prête à aucune polémique. Ayons en revanche conscience que la politique libérale de M. Barroso a détruit les solidarités portées par le service public. *Quid* si de nouvelles directives concernaient les particuliers ? La régulation reste la meilleure protection des consommateurs. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)*

La discussion générale est close.

Discussion de l'article unique

Mme la présidente. – Le vote sur l'article vaudra vote sur l'ensemble du projet de loi.

L'article unique est adopté.

CMP (Nominations)

Mme la présidente. – Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants des commissions mixtes paritaires chargées d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et de la proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été publiée conformément à l'article 12 du Règlement. Je n'ai reçu aucune opposition. En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à ces commissions mixtes paritaires, en tant que titulaires : MM. Philippe Bas, François Pillet, Albéric de Montgolfier, Mme Jacqueline

Gourault, MM. Alain Anziani, Richard Yung, Mme Éliane Assassi, et en tant que suppléants : MM. Vincent Capo-Canellas, Pierre-Yves Collombat, Mmes Jacky Deromedi, Frédérique Espagnac, M. Daniel Gremillet, Mme Élisabeth Lamure, M. Jean-Pierre Sueur.

Questions prioritaires de constitutionnalité

Mme la présidente. – Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 13 juillet 2016, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de cassation lui a adressé deux arrêts de renvoi de questions prioritaires de constitutionnalité portant sur les articles L. 314-1 et L. 314-2 du code de l'urbanisme, ensemble l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation (Obligation de relogement des occupants de bonne foi se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français) ; et l'article L. 1235-3 alinéa 2 du code du travail (Traitement différencié des entreprises selon leur taille pour l'indemnisation du préjudice subi par leurs salariés licenciés pour une cause qui n'est pas réelle et sérieuse).

Les textes de ces arrêts de renvoi sont disponibles à la direction de la Séance.

Prochaine séance, mardi 19 juillet 2016, à 9 h 30.

La séance est levée à 16 h 30.

Jacques Fradkine

Direction des comptes rendus

Ordre du jour du mardi 19 juillet 2016

Séance publique

À 9 h 30

Présidence :
Mme Isabelle Debré, vice-présidente

1. 25 questions orales

À 14 h 30

Présidence :
Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente

2. Nouvelle lecture du projet de loi, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, en nouvelle lecture, relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (n°771, 2015-2016)

Rapport de MM. Jean-Baptiste Lemoyne, Jean-Marc Gabouty et Michel Forissier fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 790, 2015-2016) ;

Résultat des travaux de la commission (n° 791, 2015-2016).

3. Conclusions des commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (texte de la commission, n°780, 2015-2016), la proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales (texte de la commission, n°781, 2015-2016) et la proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (texte de la commission, n°782, 2015-2016).

Rapport de M. Pierre-Yves Collombat, fait au nom des commissions mixtes paritaires (n° 779, 2015-2016).

Analyse des scrutins publics

Scrutin n°438 sur l'article 11 et sur l'ensemble du projet de loi de règlement, adopté par l'assemblée nationale en nouvelle lecture, du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Résultat du scrutin

Nombre de votants :	343
Suffrages exprimés :	323
Pour :	134
Contre :	189

Le Sénat n'a pas adopté.

Analyse par groupes politiques

Groupe Les Républicains (144)

Pour : 142

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat, M. Michel Bouvard

Groupe socialiste et républicain (109)

Pour : 109

Groupe UDI-UC (42)

Contre : 42

Groupe communiste républicain et citoyen (20)

Abstentions : 20

Groupe du RDSE (17)

Pour : 15

Contre : 2 - MM. Gilbert Barbier, Pierre-Yves Collombat

Groupe écologiste (10)

Pour : 10

Sénateurs non inscrits (6)

Contre : 3

N'ont pas pris part au vote : 3 - MM. Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier