

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 3645

- *Accès au financement bancaire des entreprises – Audition de Mme Jeanne-Marie Prost, médiatrice nationale du crédit 3645*
- *Mise sur le marché et brevetabilité des semences et obtentions végétales – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3650*
- *Biocarburants – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3658*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 3665

- *Europe de la défense - Audition à l'Assemblée nationale de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense..... 3665*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3681

- *Restitution des travaux de la réforme du financement des universités – Table ronde 3681*
- *Encadrement des conditions de la vente à distance des livres – Examen des amendements au texte de la commission..... 3693*

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 3699

- *Reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe – Audition de M. Rémi Pauvros, député..... 3699*

COMMISSION DES FINANCES..... 3709

- *Questions diverses - Composition de la commission 3709*
- *Financement des politiques culturelles – Audition de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication 3709*
- *Recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat – Communication 3721*
- *Désignation d'un rapporteur 3724*
- *Ville et cohésion urbaine – Examen du rapport pour avis..... 3724*

COMMISSION DES LOIS 3735

- *Questions diverses – Composition de la commission..... 3735*

- *Non-cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, de député ou de sénateur – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission..... 3735*
- *Procédures européennes de règlement des petits litiges – Communication 3749*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JANVIER ET A VENIR
..... 3753

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 8 janvier 2014

- Présidence de M. Daniel Raoul, président -

Accès au financement bancaire des entreprises – Audition de Mme Jeanne-Marie Prost, médiatrice nationale du crédit

La commission auditionne Mme Jeanne-Marie Prost, Médiatrice nationale du crédit, sur l'accès au financement bancaire des entreprises, en particulier des TPE et des PME.

M. Daniel Raoul, président. – Avant de commencer, je vous souhaite une excellente année. L'automne a été chargé ; notre calendrier d'ici à février le sera également : nous examinerons le projet de loi de programmation sur la ville, ainsi que, fin janvier, le projet de loi consommation ; et nous examinerons en deuxième lecture le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Nous examinerons aussi en commission, avant l'interruption de mars, le texte sur l'agriculture.

Madame Jeanne-Marie Prost, nous vous auditionnons sur l'accès au financement bancaire des entreprises. Nous vous avons déjà entendue en février 2013, après votre nomination au poste de Médiatrice nationale du crédit. La dégradation des conditions d'accès des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) aux financements bancaires de court terme, la frilosité des banques et l'attitude de la Banque de France constituent un sujet qui nous préoccupe et que nous avons déjà évoqué en commission, à l'initiative notamment d'Alain Chatillon. En outre, nos collègues constatent régulièrement les difficultés du recyclage local de l'épargne locale.

Mme Bernadette Bourzai. – Absolument !

M. Daniel Raoul, président. – Les entreprises souffrent d'un allongement des délais de paiement (la loi sur la consommation en traitera). L'été dernier, plus de 42 % d'entre elles disaient avoir rencontré des difficultés de trésorerie au cours des six derniers mois et près de 30 % anticipaient une dégradation de leur situation de trésorerie. Les secteurs les plus touchés sont ceux du tourisme, du bâtiment, et des productions à forte saisonnalité. Certes l'action de la Banque publique d'investissement (BPI) doit être saluée mais elle ne suffit pas. Une action urgente auprès des établissements bancaires est nécessaire pour qu'ils soutiennent les PME par l'octroi de financements de court terme. L'attitude excessivement prudente de la Banque de France, à travers ses cotations et ses directives transmises aux banques, n'incite pas celles-ci à soutenir les entreprises.

Vous avez été, en outre, fin novembre 2013, chargée par le ministre de l'économie et des finances d'une mission sur le financement des TPE, pour étudier leurs fonds propres, leurs besoins de trésorerie. Quelle est votre analyse de la situation ? Quelles pistes proposez-vous pour améliorer l'accès au crédit des TPE ?

En Pays de Loire, je signale que nous avons un accord entre la région et un pool bancaire, pour financer la trésorerie des entreprises saines qui rencontrent un problème ponctuel.

Mme Jeanne-Marie Prost, Médiatrice nationale du crédit. – Un an après ma nomination, cette audition est l'occasion de faire le point. J'effectue de nombreux déplacements : une vingtaine l'an passé. Je rencontre les banques et les assureurs-crédit, les partenaires sociaux professionnels, les chambres des métiers, les fédérations professionnelles, les acteurs publics. Je suis attachée à ce travail de terrain qui constitue une spécificité de ma mission : en effet, 80 % des entreprises qui nous sollicitent sont des entreprises de moins de dix salariés.

Selon les chiffres de la Banque de France, la distribution de crédits aux petites et moyennes entreprises, l'an passé, dans une conjoncture économique atone, a été faible : sur un an, l'encours de crédits n'a augmenté que de 0,5 % à fin octobre 2013. A ce sujet, attention à la confusion : toutes entreprises confondues, l'évolution du crédit bancaire aux entreprises a été négative car la désintermédiation est en marche, les grandes entreprises se finançant de plus en plus par le marché. Mais ce n'est pas le cas pour les PME : il est essentiel que lors des prochaines années, avec le nouveau cadre prudentiel, les banques continuent à les financer.

La courbe d'évolution du crédit aux PME est plate, mais, comme le montrent les collectes de statistiques spécifiques que la Banque de France consacre désormais aux TPE, les encours aux TPE ont augmenté de 2,3 %. Cela peut surprendre. Mais la situation des TPE est très hétérogène et leur taux de défaillances et de sinistralité augmente.

Le coût du crédit n'est pas excessif en France. Tant mieux pour les entreprises mais les banques se voient contraintes d'être plus exigeantes sur les garanties. Notre système bancaire fournit du crédit aux entreprises à des coûts très satisfaisants : c'est une de ses particularités.

Les cotations de la Banque de France, qui connaît bien les PME et dont le réseau de proximité s'est très facilement coulé dans la nouvelle mission de médiation du crédit, confirment que la situation de ces entreprises s'est dégradée l'an dernier.

Cela se lit dans la répartition de l'encours des crédits aux PME par classes de risque : la part des PME les mieux cotées a reculé d'un point. Les banques m'ont indiqué qu'elles n'avaient pas donné d'instructions pour réduire les crédits en cas de changement de cotation. Sans doute sont-elles néanmoins plus sourcilleuses sur les garanties.

Les enquêtes d'opinion relatives à l'accès au crédit sont contradictoires. La Banque de France réalise à ce titre des enquêtes trimestrielles auprès de 3 000 PME : il apparaît que 90 % de leurs demandes de crédits d'investissement ont été satisfaites ainsi que 75 % des demandes de crédits de trésorerie, soit les taux d'acceptation les plus hauts depuis 2012. Ces chiffres laissent cependant perplexes. Selon les enquêtes de la BPI ou de l'Ifop réalisée pour le compte de la CGPME, beaucoup de PME déclarent rencontrer des difficultés de trésorerie ou d'accès au crédit. S'agit-il d'autocensure ? Beaucoup de chefs d'entreprise déclarent s'autocensurer ; mais le phénomène est difficile à estimer. Parfois la situation des entreprises est tellement dégradée qu'aucun crédit ne les sauverait : dans un tel cas l'autocensure est justifiée, bien sûr.

Comme je vous l'ai indiqué, nous nous appuyons sur le réseau de la Banque de France. J'ai souhaité que la médiation soit réactive, visible, disponible, proactive, bien que, naturellement, nous ne puissions pas nous autosaisir. Le nombre des dossiers déposés a augmenté de près de 8 % en 2013 alors qu'il diminuait lentement depuis 2010, après avoir été très élevé – une lame de fond, avec plus de 16 000 dossiers ! – en 2009. Toutefois le nombre

de dossiers que nous avons pu accepter augmente moins vite. En effet, certaines entreprises ont un bilan tellement dégradé que nous ne pouvons que leur conseiller de s'adresser sans perdre de temps au tribunal de commerce. La Médiation du crédit intervient en amont des procédures amiables et collectives. Il serait en effet contreproductif de mener une médiation en parallèle à une procédure judiciaire : cela risquerait de créer des distorsions de concurrence et de faire courir des risques à d'autres créanciers. C'est une question de déontologie.

Le ministre de l'Économie et des finances m'a confié une mission sur le financement des TPE, en tant que présidente de l'Observatoire du financement des entreprises. Celui-ci réunit non seulement des experts de la Banque de France, de l'Insee, de Bercy, de la BPI, mais aussi des représentants des fédérations patronales, comme l'Union professionnelle artisanale (UPA) ou la CGPME. La sinistralité des TPE est plus importante que celle des PME. Les défaillances des TPE ont augmenté en un an de 5,6 %, contre 1 % pour les PME. La sinistralité des auto-entrepreneurs est élevée car beaucoup d'entre eux ne sont pas préparés au métier d'entrepreneurs et doivent de ce fait cesser leur activité un ou deux ans après avoir démarré.

Comment se passe le dialogue entre les TPE et les banques ? Les petites entreprises sont-elles logées à la même enseigne que les grandes ? Cette clientèle est souvent traitée par les agences locales et non les centres d'affaires, à la différence des PME. Cela n'est pas irrationnel : le chef d'entreprise a dans la même agence son compte privé, peut-être des contrats d'assurance, des produits d'épargne... Cette réflexion sur les problèmes spécifiques des TPE avait déjà été engagée dans le cadre de l'Observatoire du financement des entreprises. En 2011, mon prédécesseur Gérard Rameix avait préconisé dans un rapport consacré au financement des TPE que les banques soient plus réactives et réduisent les délais de traitement. La Banque de France avait parallèlement mis en place un outil de suivi des crédits aux TPE. Depuis deux ans une évolution a été amorcée, notamment grâce à la mobilisation des experts-comptables. Ceux-ci sont des tiers de confiance de la Médiation et j'ai renouvelé la convention avec les experts-comptables afin qu'ils accompagnent leurs clients dans les démarches. Plusieurs réseaux bancaires, notamment mutualistes, ont signé des conventions et se sont engagés à répondre dans un délai de quinze jours aux petits dossiers qui portent le visa de l'expert-comptable. En outre, la BPI, a consacré 150 millions d'euros, sur les 850 millions qu'elle a alloués au préfinancement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à des dossiers de moins de 15 000 euros sur lesquels elle ne gagne pas d'argent. Ce financement permet un soutien de la trésorerie. De même les dispositifs de mobilisation des créances sur les marchés publics et la ligne de créances « Avances plus » ont connu une progression très rapide depuis un an. Dans les secteurs du bâtiment, du petit commerce, des cafés-hôtels-restaurants ou des services aux particuliers, cette mobilisation rapide de financements constitue un soutien appréciable.

Enfin, les situations sont très hétérogènes : le nombre des saisines a fortement augmenté, avec de fortes disparités selon les régions, sans qu'il y ait toujours de lien avec l'attitude des banques : ainsi dans une région du centre de la France, la distribution de crédit apparaît dynamique alors que mes interlocuteurs ont souligné les difficultés des PME.

Nous sommes à l'écoute des territoires. Nous cherchons à prévenir les difficultés des entreprises : les outils existent mais, malheureusement, les chefs d'entreprise nous saisissent quand « la maison brûle ». Notre taux de succès est stable à 57 %. Les banques que nous contactons jouent le jeu ; encore faut-il que les chefs d'entreprises nous sollicitent...

M. Martial Bourquin, président du groupe d'études sur l'industrie. – Vous soulignez le décalage entre la réalité objective et la perception de la situation, néanmoins les entreprises se plaignent de manière récurrente de difficultés d'accès au crédit. Beaucoup négocient âprement avec leurs banques. Elles sont handicapées par la logique draconienne du système de cotation de la Banque de France qui met l'accent sur le passé. Comme élus de terrain, nous constatons les difficultés des entreprises, car elles s'adressent d'abord au maire. Les banques ne sont pas les seules en cause : les assureurs-crédit classent systématiquement certaines activités en zone rouge, comme l'industrie automobile, ce qui pénalise les sous-traitants. Le problème existe bel et bien hélas : le sous-préfet de mon arrondissement partage mon inquiétude.

Les entreprises s'autocensurent, mais il s'agit parfois d'entreprises saines. Je connais des entreprises qui se sont vu refuser un crédit et dont l'investissement, financé ensuite grâce par l'Agence française de développement, s'est révélé excellent. Les ratios de la Banque de France, les calculs des banques procèdent d'une logique purement financière et ne tiennent pas compte des spécificités de l'industrie : des crédits sont refusés pour des considérations financières de court terme alors que les investissements industriels doivent s'évaluer sur la durée. Il faudrait que l'Observatoire du financement des entreprises s'interroge sur le système de cotation de la Banque de France, très pénalisant pour les entreprises.

M. Alain Chatillon. – Le grand virage a été Bâle III, quand les banques ont été tenues de doubler leurs fonds propres. Heureusement qu'Oseo a pris le relai...

L'accueil des clients dans les agences des banques a changé : le directeur d'agence locale ne joue plus que le rôle de boîte aux lettres entre le client et les différents échelons de sa hiérarchie. L'instruction des dossiers de financement relève du parcours du combattant. Les procédures sont trop centralisées. Il devient impossible pour un artisan ou un commerçant de joindre son conseiller par téléphone, il est renvoyé vers des standards téléphoniques anonymes. Les cotations de la Banque de France se fondent sur le passé, sans tenir compte du présent. Enfin il convient de réorienter l'épargne vers les PME. J'ai été vice-président du conseil régional de la région Midi-Pyrénées. A l'époque Sofaris apportait des garanties de financement.

Il y a deux ans, lorsque la BCE a prêté 1,5 à 2 milliards d'euros aux banques à 0,8 %, celles-ci les ont replacés tout de suite à la BCE à 1,8 %. Ce qui compte, c'est le différentiel. En tant que président d'un pôle de compétitivité à cheval sur deux régions – Aquitaine et Midi-Pyrénées – et regroupant 320 entreprises, je suis confronté aux problématiques spécifiques des crédits de campagne, dans le domaine agro-alimentaire : il ne faut pas que les banques attendent dix mois pour donner une réponse ! Il y a aussi le problème des énarques, qui, en province comme à Paris, restent dans leurs bureaux, où ils tiennent des réunions « décentralisées » au lieu de visiter les entreprises. Dernière remarque enfin sur les collectivités territoriales, qui représentent 70 % de l'investissement local : Dexia, qui prêtait 17 milliards d'euros, n'a pas été remplacée ; la Poste et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'arrivent qu'à 6 milliards. On sait ce que cela veut dire pour les petites entreprises de travaux publics. Je suis sur la même ligne que Martial Bourquin. Il y a une différence entre ce que vous ressentez dans les bureaux à Paris et ce que nous percevons sur le terrain. Merci de vous délocaliser un peu.

M. Daniel Raoul, président. – C'est comme en navigation, où il faut choisir entre un cap moins serré mais qui fait aller moins vite ou aller plus vite mais de manière plus

risquée : les banques ne pourraient-elles pas augmenter leurs marges en prenant un peu plus de risque ?

M. Yannick Vaugrenard. – Nous croyons être sortis de la crise de 2008 : en réalité, nous sommes en plein dedans. La moitié des transactions boursières se font sur l'économie virtuelle et non réelle. La bulle spéculative est à nos portes. Le décalage entre vos chiffres et les réalités décrites par nos interlocuteurs est flagrant : si 80 % des crédits à l'investissement et 75 % des crédits de trésorerie sont satisfaits, vous constatez pourtant une hausse de 8 % des saisines du médiateur : c'est paradoxal. La nouvelle manière d'exercer le métier de banquier se caractérise, comme le souligne Alain Châtillon, par une dépersonnalisation du contact entre acteur économique et la banque. L'accord ou le désaccord est trop souvent fondé sur un critère purement mathématique, ce qui rompt la relation de confiance entre l'artisan, le commerçant et son banquier. Les taux, dites-vous, sont aujourd'hui intéressants, en comparaison avec ceux en vigueur chez nos voisins ; une évolution permettrait-elle alors d'élargir les possibilités de crédit ?

M. Bruno Retailleau. – Vous faites des déplacements, c'est bien. Mais dans nos départements, nous n'avons plus, à propos de la médiation du crédit, ni image ni son. Les chefs d'entreprise, dans leurs difficultés, n'entendent pas parler de vous ! Nous assistons à une rupture entre micro et macro-économie, illustrée d'ailleurs par une bourse qui va bien et une économie réelle qui va mal. J'ai une proposition à vous faire sur la cotation de la Banque de France au fichier bancaire des entreprises (Fibex) : en 2010, au moment où la reprise laissait entrevoir des perspectives encourageantes, j'avais rendu un rapport au ministre, dans lequel je soulignais notamment qu'une décote de quelques points des entreprises à cause d'un passé récent catastrophique aurait des conséquences désastreuses. Le gouverneur de la banque de France Christian Noyer avait alors demandé à tous les directeurs de ses succursales de recevoir les chefs d'entreprise avant toute décote, afin d'évaluer non seulement leurs chiffres, mais aussi leurs projets et leurs perspectives. Je vous rappelle que cette cotation détermine aussi les conditions des assureurs et de l'affacturage.

Mme Jeanne-Marie Prost. – Je comprends votre préoccupation sur la cotation. La déportation des encours que nous avons constatée va dans le même sens. Il ne faut pas que la décote conduise les banques à restreindre le crédit. J'évoquerai ce sujet avec Christian Noyer, c'est dans mon rôle. Il est toujours difficile de juger l'activité d'un réseau d'une centaine de directeurs comme celui de la Banque de France. Selon les lieux, selon le directeur, la médiation est très active ou elle l'est moins. J'ai fait vingt déplacements entre avril et décembre, soit deux à trois par mois. Vous reprochez aux énarques de rester dans leur bureau parisien : ce n'est pas mon cas. Je suis en accord avec vous sur les problèmes que posent les relations entre les banques et les chefs d'entreprise. À chaque réunion que je fais avec les banques et les assureurs-crédit – même si ces derniers ont des problématiques spécifiques – je leur dis la même chose : les chefs d'entreprise ont le sentiment que vous êtes des « boîtes aux lettres » ; si vous voulez leur dire non, dites-le au lieu de laisser vos interlocuteurs dans l'attente. Les banquiers le reconnaissent et me donnent raison. Certains réseaux ont pris conscience de la situation spécifique des TPE.

Il y a un avant et un après Bâle III. Avant, l'accès au crédit était très ouvert : dans une réunion avec des chambres consulaires, un chef d'entreprise m'a même parlé d'« *open bar* » !

M. Alain Châtillon. – Leur bilan de ces années n'est pas si mauvais, si l'on excepte les investissements en Italie et Grèce.

Mme Jeanne-Marie Prost. – Le monde a changé depuis 2008 ; ce qu'il faut, c'est que nos réseaux bancaires conservent la capacité à distribuer du crédit. Sur la question des PME industrielles, je pilote depuis trois mois un groupe de travail sur le financement de l'industrie, rassemblant dans le cadre du Conseil national de l'industrie l'administration, les fédérations patronales et les syndicats, mais aussi des chefs d'entreprise. Il reste en effet beaucoup à faire sur ce problème spécifique, sur lequel nous manquons d'éclairage. J'espère que ce groupe de travail permettra de progresser sur ce sujet.

Concernant l'attitude des banques, j'ai beaucoup négocié dans le cadre de dossiers en médiation, et je connais bien leurs réactions : dans 57 % des cas, nous parvenons à les convaincre de regarder l'avenir et pas seulement le passé. J'ai bien entendu votre message : il faut pousser les banques trop prudentes. Je continuerai mes efforts pour améliorer notre visibilité mais il ne faut pas que les chefs d'entreprises hésitent à nous saisir. Certes, notre positionnement n'est pas extrêmement médiatique...

M. Bruno Retailleau. – S'il y avait une conférence de presse par département, cela serait déjà bien.

Mme Jeanne-Marie Prost. – Je m'adresse à l'occasion de chacun de mes déplacements à la presse quotidienne régionale (PQR) ou à la télévision régionale : tous les chefs de TPE ne lisent pas *Les Échos*...

La Médiation s'appuie aussi beaucoup sur ses partenaires tiers de confiance, notamment sur les organismes consulaires. Toutefois certains d'entre eux se proposent de faire eux-mêmes de la médiation bancaire. Je leur fais remarquer que nous nous appuyons sur l'accord de place de la Médiation par lequel les banques s'obligent à participer à nos réunions et à maintenir le montant de leurs concours pendant la durée de la négociation : c'est un outil irremplaçable.

M. Daniel Raoul, président. – Je vous remercie de ces précisions. Je crois que nous vous reverrons à l'issue de vos travaux sur le financement des TPE.

Mise sur le marché et brevetabilité des semences et obtentions végétales – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 218 (2013-2014) présentée par MM. Jean Bizet et Richard Yung, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur la mise sur le marché et la brevetabilité des semences et obtentions végétales.

M. Daniel Raoul, président. – Nous accueillons Richard Yung, co-auteur de la proposition de résolution européenne, sur laquelle nous entendons d'abord la rapporteure, Bernadette Bourzai.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Le secteur des semences, premier maillon de la chaîne de production végétale, avec un chiffre d'affaires entre 2,6 et 2,9 milliards d'euros par an, employant 9 000 personnes, dont un quart dans la recherche, joue un rôle important en France, qui est le troisième exportateur mondial. À côté des grandes entreprises, il existe des petits sélectionneurs qui sont essentiels, notamment sur les marchés de niche. La proposition de règlement de la Commission européenne sur la commercialisation

des semences a été présentée dans le cadre du paquet sanitaire de mai 2013, qui visait à regrouper plus de 70 textes en cinq règlements. Il ne traite pas des questions de propriété intellectuelle sur le végétal, mais celles-ci structurent l'économie de la filière semencière. C'est pourquoi la proposition de résolution examine les nouvelles règles présentées par la Commission européenne pour la production et la mise à disposition du marché des semences, mais va également plus loin en rappelant l'attachement au système de propriété intellectuelle particulier sur les semences qui repose sur le certificat d'obtention végétale (COV), plus ouvert que le brevet. Un tel rappel est nécessaire à l'heure où le brevet grignote du terrain : l'Office européen des brevets (OEB) attribue ainsi des brevets sur des gènes ou sur des plantes présentant des caractéristiques particulières – la facilité de coupe pour le brocoli, par exemple – respectant la lettre des textes mais pas leur esprit, et contredisant le principe de non brevetabilité du vivant.

La commercialisation des semences, rappelons-le, n'est autorisée que si celles-ci sont enregistrées au catalogue officiel des espèces et variétés. Une variété ne peut être enregistrée qu'après des tests montrant qu'elle est homogène, stable et distincte de celles existant déjà ; et, sauf pour les variétés fruitières ou potagères, si elle a été soumise à un test de valeur agronomique et technologique (VAT). Les semences vendues doivent aussi faire l'objet d'une certification officielle qui en garantit la qualité aux agriculteurs-utilisateurs.

La nouvelle réglementation européenne adapte sans les changer ces deux principes et harmonise les dispositions sectorielles dans un règlement unique, qui concerne même le matériel forestier de reproduction. Alors que l'enregistrement des semences se fait aujourd'hui au niveau des États membres, le catalogue commun des espèces et variétés n'étant qu'une compilation des catalogues nationaux, les opérateurs pourront demain obtenir une inscription directe au catalogue européen. Actuellement chargé de gérer seulement le système de protection des obtentions végétales, l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV), rebaptisé Agence européenne des variétés végétales (EAPV) pourrait enregistrer des demandes d'inscription au catalogue et les instruire. Une même variété aurait une dénomination unique dans l'ensemble de l'Union.

La durée de validité des inscriptions au catalogue passerait de dix à trente ans, et de cinq à trente ans pour les renouvellements d'inscription. Cela ne fait pas obstacle à un retrait du catalogue avant terme, notamment lorsque personne n'effectue la maintenance de la variété. En outre, les critères permettant d'estimer la VAT des variétés nouvelles seraient enrichis de critères environnementaux : sensibilité moindre aux organismes nuisibles, meilleure adaptation aux conditions climatiques ou moindre consommation de ressources. Pour alléger les tâches des autorités d'enregistrement, la réalisation de l'examen technique préalable à l'enregistrement des nouvelles variétés, notamment les tests de DHS, seraient confiés aux demandeurs.

Les dérogations au cadre général de l'enregistrement des semences, pour le maintien d'une biodiversité cultivée, seraient en outre plus larges qu'aujourd'hui : l'enregistrement ne serait pas exigé pour les matériels destinés uniquement à la conservation des ressources phytogénétiques ; les variétés traditionnelles agricoles pourraient être enregistrées sans tests DHS, sur la base d'une simple description officielle reconnue ; des matériels hétérogènes, ne pouvant prétendre à une définition en tant que variété, pourraient être enregistrés pour préserver la diversité biologique des espèces ; la Commission européenne pourrait édicter des règles simplifiées par des actes délégués pour les matériels de niche ; afin de ne pas pénaliser les petits acteurs de la recherche variétale et les collectifs d'agriculteurs-sélectionneurs, les micro-entreprises seraient exonérées du paiement des

redevances lors de l'enregistrement. Ces dérogations visent à donner un cadre légal aux pratiques alternatives des agriculteurs.

La proposition de résolution présentée par Jean Bizet et Richard Yung valide globalement le projet de règlement avec quelques réserves : la durée d'inscription au catalogue resterait fixée à dix ans, et cinq ans pour les renouvellements, considérant qu'un délai de trente ans inciterait moins à l'innovation variétale et ralentirait le renouvellement variétal ; les possibilités d'établir des dérogations aux règles d'enregistrement des semences et de certification pour les opérateurs non professionnels seraient restreintes ; la VAT des variétés nouvelles candidates à l'inscription au catalogue ne serait pas définie directement au niveau européen mais national, les caractéristiques agricoles et climatiques de chaque État-membre, voire de chaque région au sein d'un même État-membre, devant être prises en compte ; les matériels forestiers de reproduction seraient exclus du champ du règlement ; enfin, une réserve plus générale porte sur l'ampleur du recours à des actes délégués pour compléter ou adapter le règlement de base, ce qui donne un pouvoir excessif à la Commission européenne.

Partageant globalement l'appréciation des auteurs de la proposition de résolution, je suggère toutefois de ne pas prendre position sur la question de la durée de validité des enregistrements au catalogue : une inscription pour une durée longue évite de multiplier les démarches administratives et les agriculteurs souhaitant utiliser une variété ancienne ne seront pas pénalisés par une disparition prématurée de celle-ci du catalogue. La proposition de résolution me paraît également trop sévère sur les dérogations au cadre général, justifiées pour les matériels de reproduction qui ne relèvent pas du cadre normé des semences certifiées. Les mélanges, les variétés dites population, les échanges de semences entre non professionnels à des fins de conservation de la biodiversité cultivée me semblent très utiles. Il faut organiser la coexistence d'une agriculture de masse, assez standardisée, et d'une agriculture plus rustique et plus diversifiée qui, d'ailleurs, ne concerne pas les mêmes territoires. Enfin, la proposition de résolution pourrait exiger que les tests sur les variétés végétales soient effectués dans le cadre d'un service public de l'enregistrement et de la certification, sans trop déléguer de tâches aux industriels eux-mêmes, faute de quoi les résultats des tests pourraient être suspectés de partialité. J'aurai donc des amendements sur ces points.

La seconde partie de la proposition de résolution concerne la propriété intellectuelle sur les semences. Les variétés végétales obtenues par les procédures de sélection classiques sont couvertes par le COV, dispositif original qui ne bloque pas l'arbre de progression technologique : un obtenteur peut utiliser tout le matériel protégé pour créer de nouvelles variétés, qu'il pourra à son tour protéger par un COV. L'article 53 de la convention sur le brevet européen comme l'article 4 de la directive de 1998 sur la protection juridique des inventions biotechnologiques excluent de la brevetabilité les variétés végétales ou les races animales, ainsi que les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, c'est-à-dire les méthodes d'obtention des végétaux consistant en des phénomènes naturels, tels que le croisement par voie sexuée et la sélection. Sont également exclues de la brevetabilité les techniques modernes d'assistance à l'amélioration des plantes, comme l'utilisation de marqueurs moléculaires génétiques.

Mais cette exclusion de la brevetabilité est loin de couvrir l'ensemble du secteur végétal : les inventions biotechnologiques peuvent en faire l'objet, dès lors qu'elles répondent aux trois conditions générales du droit des brevets, nouveauté, activité inventive du demandeur et application industrielle. Sont ainsi brevetables les « inventions ayant pour objet un procédé microbiologique, ou d'autres procédés techniques, ou un produit obtenu par ces

procédés », soit les plantes obtenues par transgénèse, mutagénèse ou fusion cellulaire, les gènes et séquences de gènes, même s'ils existent à l'état naturel, lorsqu'ils sont produits ou isolés à partir d'un procédé technique qui ne résulte pas directement d'un croisement classique.

Sont donc brevetables les inventions ne portant pas sur une espèce particulière de plante : l'OEB a ainsi pu délivrer un brevet concernant un type de brocoli spécialement adapté pour la facilité de la moisson, qui ne couvre pas une variété de brocoli mais une caractéristique technique susceptible de s'appliquer à toute une série de variétés végétales. Une autre affaire concerne la tomate. L'attribution des deux brevets est contestée et pose une question juridique de fond sur laquelle la grande chambre de recours de l'OEB devrait se prononcer à la mi-2014. Les plantes obtenues par des procédés non brevetables sont-elles susceptibles de bénéficier d'une protection par un brevet européen ? Dans l'attente de la réponse, l'OEB a suspendu l'instruction de toutes les demandes de brevets portant sur des plantes obtenues par un procédé essentiellement biologique.

Ce grignotage du brevet dans le secteur végétal suscite un émoi certain, qui explique cette seconde partie de la proposition de résolution européenne. Nous y rappelons notre attachement au COV, et souhaitons circonscrire davantage le brevet, comme l'avait fait le Parlement européen par une résolution en 2012. Nous tirons à notre tour le signal d'alarme. Le brevetage de gènes natifs constitue une réelle menace sur l'innovation variétale, les entreprises créant des variétés nouvelles par voie conventionnelle finissant par dépendre systématiquement de brevets et ne bénéficiant plus en pratique de l'exception du sélectionneur du système du COV. Il existe là un véritable risque de verrouillage de l'innovation variétale, qui conduirait à une concentration de l'industrie semencière. L'information des sélectionneurs sur les brevets déposés par d'autres est mal assurée, ils peuvent devenir des contrefacteurs sans même le savoir ! Nous souhaitons que cette information conditionne la recevabilité des actions en contrefaçon. Je propose d'être encore plus explicite et de demander clairement de circonscrire davantage la notion de contrefaçon en matière de propriété intellectuelle dans le secteur végétal, pour éviter les situations absurdes.

Enfin, la résolution suggère d'exclure explicitement la brevetabilité de plantes issues de précédés essentiellement biologiques ainsi que des gènes natifs. Je partage pleinement ce refus d'appropriation étendue sur le secteur végétal. Si des droits de propriété intellectuelle doivent être accordés afin d'encourager la recherche, le risque est grand, à l'inverse, de la décourager si l'on pousse le curseur de la protection trop loin. Je vous recommande donc d'adopter la proposition de résolution qui nous est soumise, assortie de quelques amendements.

M. Richard Yung. – Le COV est une invention française, prise dans une confrontation entre pays anglo-saxons et pays latins. Les États-Unis, par exemple, protègent par le brevet et ne reconnaissent pas les COV. Et ils gagnent des positions fortes ! Or nous avons une grosse industrie des semences.

M. Daniel Raoul, président. – Nous sommes le premier exportateur européen de semences.

M. Richard Yung. – Nous devons donc nous défendre. L'articulation entre brevet et COV est complexe : il peut y avoir dans un COV un élément breveté, suite à une opération humaine. Dans ce cas, qu'est-ce qui protège : COV ou brevet ? Si c'est le brevet, la protection se renouvelle-t-elle à chaque génération de plante ? C'est un débat qui a conduit à suspendre

l'octroi de brevets dans le domaine végétal. L'OEB rassemble 37 pays, dont certains ne veulent pas suivre cette voie.

La Commission européenne propose une durée d'inscription au catalogue de trente ans alors que les brevets durent vingt ans : c'est très long. L'argument pour, c'est que cela augmente la stabilité ; l'argument contre, que cela octroie un monopole pour une durée trop longue ; c'est aussi ce que pense le gouvernement. Je suis enfin tout à fait d'accord avec vous pour ne pas déléguer les tests DHS aux obtenteurs, qui seraient alors juge et partie.

M. Daniel Raoul, président. – C'est le même problème que pour les médicaments.

M. Richard Yung. – En France, nous avons les services publics qu'il faut pour faire ces tests, comme le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (Gnis).

M. Daniel Raoul, président. – Oui, nous avons des outils remarquables tels que l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), la Station nationale d'essai de semences (Snes), le Gnis, le groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (Geves). Cela pourrait aussi être confié à l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV).

M. Joël Labbé. – Ce texte n'apporte pas de réponses satisfaisantes aux problématiques des semences de ferme et des semences paysannes. La protection juridique ne doit pas entraver l'innovation *in situ* ayant pour objectif l'adaptation aux terroirs et au changement climatique : échanges réguliers de petites quantités de semences entre agriculteurs et multiplications successives dans chaque terroir, pour fixer la variété. Les variétés du domaine public libres de tout droit de propriété intellectuelle devraient être exemptées d'enregistrement. Sur les variétés à faible diffusion, dont parfois quelques exemplaires seulement subsistent, comment amortir le coût et la bureaucratie d'un enregistrement au catalogue ? Ces variétés pourraient disparaître. Le matériel hétérogène, dont la diffusion doit permettre aux cultures de disposer d'une plus grande diversité variétale, et le matériel de niche ne doivent plus être brevetables. C'est un service public indépendant des obtenteurs qui doit être chargé du contrôle. Il faut protéger les agriculteurs contre la présence fortuite d'éléments brevetés dans ses cultures, résultant de flux de pollen combinés à l'octroi de brevet sur des gènes naturellement présents dans ses plantes. Aujourd'hui la récolte peut être saisie par l'obteneur ! C'est inacceptable.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 12 propose que l'enregistrement et la certification des semences relèvent d'une mission de service public, garantissant la confiance des utilisateurs.

M. Joël Labbé. – Il satisfait mon amendement n° 4 que je retire.

L'amendement n° 12 est adopté. L'amendement n° 4 est retiré.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Je préfère ne pas prendre position sur la durée proposée par la Commission, de trente ans. Je signale que le COV est déjà valable pendant vingt-cinq ans – et trente ans pour les pommes de terre. Nous conserverons ainsi des variétés anciennes au catalogue. C'est l'objet de l'amendement n° 13.

M. Joël Labbé. – Mon amendement n° 5 va dans le même sens. Je me félicite en effet de cet allongement.

L'amendement n° 13 est adopté. L'amendement n° 5 devient sans objet.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 6, saluant les dérogations pour les opérateurs non professionnels procédant à des échanges de semences issues de la sélection paysanne, appuie le nouveau règlement européen qui les ouvre davantage, et s'oppose à la proposition de résolution qui veut les circonscrire. Il n'y a pas lieu d'opposer les deux systèmes : le système normé des semences certifiées, et le système moins normé. Libre au paysan de choisir son modèle. Avis favorable.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 11 interdit que les régimes dérogatoires applicables aux matériels de niche ou aux matériels hétérogènes profitent aux semences affectées par les droits de propriété intellectuelle. Cette rédaction obscurcit la compréhension et pourrait avoir des effets pervers. Avis défavorable.

L'amendement n° 11 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 1 porte sur la contrefaçon. J'y suis défavorable, proposant moi-même un amendement sur le sujet en fin de texte.

M. Joël Labbé. – Cet amendement me semble intéressant. Je le voterai.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 7 est rédactionnel. Avis favorable.

L'amendement n° 7 est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 8 prévoit une obligation d'information des agriculteurs et des jardiniers sur la propriété intellectuelle portant sur les plantes. Je demande à Joël Labbé de le rectifier en supprimant la mention des jardiniers, qui doivent être traités différemment, car leur vocation n'est pas de vendre des produits.

M. Joël Labbé. – Les semences potagères peuvent faire l'objet d'une sélection *in situ*. C'est pourquoi nous avons ajouté les jardiniers.

M. Daniel Raoul, président. – Les jardiniers n'ont pas vocation à vendre. Ils peuvent échanger des semences, mais ce n'est pas à proprement parler du commerce.

M. Joël Labbé. – Soit.

L'amendement n° 8 ainsi rectifié est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 2 rappelle une position philosophique hostile à la brevetabilité des plantes issues des processus classiques de

sélection. Cette idée, sous-jacente aux alinéas précédents, gagnerait à être exprimée plus clairement : avis favorable.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 9 concerne également les jardiniers. Je demande qu'il soit rectifié comme l'a été l'amendement n° 8.

L'amendement n° 9 ainsi rectifié est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Mon amendement n° 14 vise à ce que la notion de contrefaçon en matière de semences et plants soit définie de manière plus circonscrite car il y a des malentendus sur cette notion. Le rapporteur de la loi d'avenir de l'agriculture à l'Assemblée nationale, M. Germinal Peiro, a d'ailleurs déposé un amendement en ce sens.

M. Richard Yung. – Comment définir cette notion de manière plus circonscrite ? Il existe des principes généraux et, pour une vingtaine de variétés, des accords entre les obtenteurs et les grandes fédérations agricoles. Mais *quid* des autres variétés ? Grâce au privilège de l'agriculteur, les cultivateurs peuvent réutiliser une partie des semences dans des proportions raisonnables. Pour le reste, ils doivent payer, mais ne le font pas puisqu'il n'y a aucun accord. Ils ne sont pas poursuivis, mais craignent de l'être un jour.

M. Daniel Raoul, président. – C'est le débat sur la contribution volontaire obligatoire (CVO). Il y a là un vrai problème. Si les semences sont utilisées non seulement dans la ferme mais aussi pour nourrir du bétail qui sera ensuite mis sur le marché, il y a concurrence déloyale entre ceux qui paieront la CVO et les autres.

M. Bruno Sido. – Réutiliser ce qu'on a récolté, comment cela peut-il être une fraude ?

M. Daniel Raoul, président. – L'idéal serait d'arriver à un accord comparable à celui qui a été passé sur le blé tendre.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Adoptons cet amendement en attendant le débat sur la loi d'avenir de l'agriculture.

M. Bruno Sido. – Pour le colza, on ne peut plus acheter de produit pour traiter les semences. Il est donc impossible de semer son propre colza. La même chose se passera un jour ou l'autre pour les céréales.

M. Daniel Raoul, président. – Pas s'il y a un accord, comme sur le blé tendre. Un tel accord coûte moins cher aux agriculteurs.

M. Bruno Sido. – Pourquoi ne pas remplacer « circonscrite » par « restrictive » ?

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Car le mot « restrictive » rendrait la phrase ambiguë.

M. Joël Labbé. – L'amendement pose la question de la présence fortuite.

M. Daniel Raoul, président. – C'est aussi le problème des OGM.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L’amendement de M. Germinal Peiro propose que la protection de la propriété intellectuelle « ne s’applique pas en cas de présence fortuite ou accidentelle d’une information génétique brevetée dans des semences, du matériel de multiplication des végétaux, des plantes ou des parties de plantes. »

M. Joël Labbé. – Nous soutenons cet amendement.

M. Daniel Raoul, président. – Il y a un vrai problème : certains utilisent des OGM de mauvaise foi, y compris dans les fromages !

L’amendement n° 14 est adopté. L’amendement n° 10 est retiré.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L’amendement n° 3 porte sur les risques de l’accord commercial entre l’Europe et les États-Unis en cours de discussion. Je demande le retrait : c’est une question importante mais qui est ici au minimum prématurée. Avis défavorable.

M. Joël Labbé. – Pour nous, c’est important et nous voterons l’amendement.

L’amendement n° 3 n’est pas adopté.

La proposition de résolution européenne, modifiée, est adoptée.

Les avis et les amendements adoptés sont repris dans le tableau ci-dessous.

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Mme BOURZAI, rapporteure	12	Exigence d’un service public de l’enregistrement et de la certification	Adopté
M. LABBÉ	4	Demande d’un service public de l’enregistrement et de la certification des semences	Retiré
Mme BOURZAI, rapporteure	13	Suppression de l’alinéa	Adopté
M. LABBÉ	5	Soutien à l’allongement de la durée de validité de l’enregistrement à 30 ans	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	6	Soutien aux mécanismes dérogatoires pour les opérateurs non professionnels	Adopté
M. LABBÉ	11	Interdiction de bénéficier des mécanismes dérogatoires pour les matériels de reproduction bénéficiant de droits de propriété intellectuelle	Rejeté
M. LE CAM	1	Exclusion de la qualification de contrefaçon pour les semences de ferme	Rejeté
M. LABBÉ	7	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LABBÉ	8	Obligation d’information des agriculteurs et jardiniers sur la propriété intellectuelle portant sur les plantes	Adopté avec modification
M. LE CAM	2	Affirmation de l’attachement au principe de non brevetabilité des plantes	Adopté
M. LABBÉ	9	Obligation d’information des agriculteurs et jardiniers sur la propriété intellectuelle portant sur les plantes	Adopté avec modification

Mme BOURZAI, rapporteuse	14	Encadrement de la notion de contrefaçon	Adopté
M. LABBÉ	10	Absence de possibilité de faire valoir ses droits de propriété intellectuelle en cas de présence fortuite ou accidentelle d'information brevetée sur les semences	Retiré
M. LE CAM	3	Risques pour la pérennité du certificat d'obtention végétale de l'accord commercial Europe États-Unis	Rejeté

- Présidence de M. Martial Bourquin, vice-président -

Biocarburants – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 226 (2013-2014) présentée par Mme Bernadette Bourzai, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur les biocarburants.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – La commission des affaires européennes a adopté le 10 décembre dernier ma proposition de résolution sur les biocarburants. Le débat sur les biocarburants a été relancé en 2012 lorsque la Commission européenne a proposé de modifier deux directives sur la question. Le Parlement européen a approuvé et amendé cette proposition le 11 septembre dernier mais les 28 ministres de l'énergie n'ont pas trouvé d'accord le 12 décembre. Il revient donc à la Grèce, qui préside le Conseil de l'Union européenne, de trouver un compromis. Grâce à la présente proposition de résolution, le Sénat contribuera au débat en incitant notre Gouvernement à faire valoir ses positions auprès des autres États membres.

La directive « Énergies renouvelables » d'avril 2009 fixe à chaque État membre un objectif de 10 % d'incorporation de carburants d'origine renouvelable dans les transports à l'horizon 2020. Les biocarburants doivent également respecter des critères de durabilité et entraîner dès 2017 une réduction d'au moins 50 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux carburants fossiles. La directive « Qualité des carburants » d'octobre 1998 prévoit d'ici à 2020 une réduction d'au moins 6 % des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie produite à partir de combustibles fossiles. Cette réduction des émissions de gaz à effet de serre peut être obtenue grâce à l'utilisation de biocarburants ou de carburants de substitution, mais aussi par la réduction des opérations de brûlage à la torche et de dispersion des gaz dans l'atmosphère sur les sites de production.

La France a adopté une attitude volontariste dans la mise en œuvre des objectifs européens, fixant pour 2010 un objectif d'incorporation des biocarburants de 7 % et prenant plusieurs mesures : exonération partielle de la taxe intérieure de consommation pour les biocarburants jusqu'à fin 2015 ; prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les carburants contenant peu de biocarburants ; lancement en 2009 du supercarburant 95 E10, compatible avec la plupart des véhicules à essence, et de carburants destinés à des véhicules dédiés tels que le super éthanol E85 ou le gazole B30. Toutefois, les objectifs ne sont pas encore atteints : le taux d'incorporation était de 6,83 % en 2012 et n'a guère progressé depuis 2010.

Or les évolutions proposées par la Commission européenne remettent en question cette politique. La Commission a cherché à analyser l'impact du changement d'affectation des sols indirect sur les émissions de gaz à effet de serre. Ce paramètre, connu par le sigle CASI

en français ou ILUC en anglais, permet d'évaluer le bilan environnemental des biocarburants : si la production de biocarburants sur des terres agricoles en Europe a pour effet la déforestation ou la destruction de prairies dans d'autres parties du monde pour compenser la perte de production agricole, des quantités considérables de CO₂ stockées dans ces forêts et prairies risquent d'être libérées dans l'atmosphère.

La Commission a donc proposé que l'objectif d'incorporation de 10 % ne soit pas atteint uniquement avec des biocarburants de première génération, qui peuvent se substituer à des cultures alimentaires. Elle suggère aussi d'imposer une plus forte réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les nouvelles installations. Elle accorde une pondération supérieure, dans le calcul de la contribution aux objectifs d'incorporation, aux biocarburants à faibles émissions liées aux changements d'affectation des sols indirects. C'est le principe du double comptage pour certaines huiles usagées ou graisses animales, et même du quadruple comptage pour des biocarburants avancés tels que les algues ou certains déchets. Enfin elle oblige les États membres et les fournisseurs de carburants à notifier, pour les biocarburants, les émissions estimatives dues aux changements d'affectation des sols indirects.

Les débats ont porté tout particulièrement sur la limitation de la contribution des biocarburants conventionnels, ou de première génération, à la réalisation des objectifs pour 2020. La Commission a proposé de limiter cette part à 5 %, soit la moitié seulement de l'objectif global de 10 % d'incorporation des carburants d'origine renouvelable. Cette cible étant quasiment atteinte, il s'agit donc d'une stabilisation de la production. Le Parlement européen a relevé ce plafond à 6 %, tout en incluant un sous-objectif de 2,5 % pour les biocarburants avancés. Au sein du Conseil des ministres, la présidence lituanienne a proposé un seuil de 7 %, auquel se sont opposés certains pays. Les débats ont aussi porté sur le principe de notification des émissions liées au changement d'affectation des sols indirect, certains pays soulignant la fragilité des études scientifiques sur cette question. Il n'y a pas eu d'accord.

Les positions ne sont pas définitivement tranchées. Gardons-nous des simplifications excessives. Les biocarburants ne sont pas le moyen miracle pour assurer la transition énergétique dans les transports ; il ne s'agit pas non plus d'un mal absolu dont il faudrait sortir en urgence. Je crois en une approche intermédiaire prenant en compte les différents aspects de la politique des biocarburants : l'objectif de réduction des émissions de CO₂, la dimension agricole, industrielle de cette politique, et son aspect stratégique.

Cette dimension stratégique n'est pas souvent évoquée : pourtant la production de carburants sur notre sol, par des technologies que nous maîtrisons, est un gage d'amélioration de notre indépendance énergétique dans le secteur crucial des transports. Un jour sans doute les véhicules électriques et les biocarburants avancés permettront d'atteindre cet objectif avec un meilleur bénéfice environnemental. D'ici-là les biocarburants de première génération sont incontournables, même si le taux d'incorporation ne peut guère dépasser 30 % pour le biodiesel. L'objectif de 10 % pour l'ensemble des carburants d'origine renouvelable, ou de 7 % pour les biocarburants de première génération, est un pas important.

La filière bioéthanol représente selon les professionnels 8 900 emplois directs ou induits et une valeur ajoutée de 815 millions d'euros sur 15 sites de production. Les cultures destinées aux biocarburants de première génération occupaient en 2009 une portion de la surface agricole utile de 5,5 % environ, en grande majorité du colza pour le biodiesel. La production de biocarburants occupe près des deux tiers de la surface cultivée en oléagineux mais seulement une faible partie en blé, maïs et betteraves. Les cultures destinées aux

biocarburants produisent également des tourteaux de colza et des drèches de blé, qui vont à l'alimentation animale : on a réduit ainsi sensiblement les importations de tourteaux de soja américains.

En outre, la production d'éthanol constitue un débouché intéressant lorsque le prix du blé est déprimé : elle stabilise ainsi le revenu des céréaliers. Comme l'indique la Cour des comptes, les intérêts de ces derniers rejoignent ceux des sociétés de production d'éthanol, dont ils sont souvent actionnaires. La filière bioéthanol a beaucoup investi depuis 2005 dans des unités de production et elle vend aux autres pays européens, concurrençant l'éthanol américain. Les producteurs mettent aussi en avant leurs efforts importants, depuis dix ans, pour réduire la consommation d'eau et d'énergie dans les processus de fabrication.

Les industriels réclament surtout des règles stables et cohérentes. La mise au point de nouveaux modèles automobiles, en particulier, prend plusieurs années. La proposition de résolution rappelle donc que le développement des biocarburants a été motivé par la volonté de combattre le changement climatique, mais aussi de diminuer la dépendance énergétique, de redresser la balance des paiements et de créer des emplois dans le cadre d'une croissance durable. Elle souligne que les plafonds d'incorporation ne doivent pas compromettre les investissements déjà réalisés dans les biocarburants de première génération. Pour autant il est indéniable que les biocarburants de première génération n'ont pas tous les avantages qu'on leur prêtait à l'origine – c'est d'ailleurs pour cela que certains proposent de leur donner le nom d'« agro-carburant ».

La production de biocarburants devra demeurer secondaire, à l'échelle mondiale, par rapport à la production alimentaire. Les experts de la FAO estiment que, depuis 2004, les biocarburants ont joué un rôle significatif dans l'augmentation et la volatilité des prix des matières premières agricoles à court terme. De plus, ils introduisent une certaine corrélation entre les marchés agricoles et les marchés de l'énergie – corrélation plus ou moins stricte, cela reste à déterminer. La part de la surface agricole utile consacrée aux biocarburants est inférieure à 1 % dans le monde. Il ne serait pas acceptable qu'elle augmente au point de déclencher des crises alimentaires et toute politique des biocarburants devrait être coordonnée avec la politique alimentaire.

De même, la question des changements d'affectation des sols indirects doit être prise au sérieux. La part des biocarburants dans la déforestation et la destruction des prairies, sujet très controversé, fait l'objet d'études scientifiques. Une synthèse de l'Ademe, en avril 2012, fait état d'un consensus scientifique sur la réalité des changements d'affectation des sols, mais souligne la difficulté à mesurer son ampleur. La Commission européenne reconnaît les limites des modèles numériques qu'elle utilise. Le travail d'évaluation doit donc se poursuivre. Cela ne facilite pas la tâche du législateur. La proposition de résolution aborde donc les risques potentiels liés au changement d'affectation des sols indirect mais aussi les incertitudes sur l'ampleur du phénomène et ses effets.

Le carburant le plus respectueux de l'environnement, celui qui induit le moins de dépendance énergétique, c'est encore celui qu'on ne consomme pas ! L'amélioration technique des moteurs et des moyens de transport collectifs est une priorité. La recherche doit également se poursuivre sur les biocarburants avancés, de deuxième voire de troisième génération, qui n'ont pas d'impact sur la production alimentaire. Les projets ne manquent pas en France. Notre pays a une carte à jouer sur le plan industriel. Toutefois, ces filières n'en sont qu'au premier stade de leur développement et leur contribution en 2020 ne pourra être

que partielle. La proposition de résolution propose donc de soutenir avec réalisme le sous-objectif consacré aux biocarburants avancés, ainsi que le mécanisme de comptage multiple.

Les débats au sein de notre commission des affaires européennes ont fait émerger un consensus autour du plafonnement à 7 % du taux d'incorporation des biocarburants de première génération. Les politiques environnementales comme les politiques agricoles ou industrielles se construisent dans la durée. Les incertitudes demeurent sur les effets de la production des biocarburants. Des changements de cap brutaux désorganiseraient la filière sans justification scientifique.

Il convient donc de combiner les différentes ressources dans un « bouquet » pour assurer la transition énergétique dans les transports : biocarburants de première génération, développement du véhicule électrique, amélioration des carburants avancés afin que ceux-ci représentent une alternative réaliste.

M. Roland Courteau. – J'approuve entièrement cette proposition de résolution, équilibrée et frappée au coin du bon sens. Son point n° 17, en particulier, préconise à juste titre de conserver l'outil industriel existant et de stabiliser le taux d'incorporation à 7 % afin de maintenir les emplois, les capacités d'innovation et de recherche. Certes, la première génération de biocarburants présente nombre d'inconvénients majeurs, et notamment les changements d'affectation de sols. Elle a déçu les espoirs s'agissant de limitation des émissions de CO₂, et cette production a contribué à aggraver la difficulté à nourrir sept milliards d'êtres humains. Elle peut être améliorée, cependant, et ne doit donc pas être abandonnée. N'oublions pas que notre dépendance aux hydrocarbures nous coûte quelque 66 milliards d'euros par an ! La troisième génération de biocarburants semble plus prometteuse en termes de réduction des émissions de CO₂ et ne mobilisera pas d'immenses surfaces agricoles. À Narbonne, l'Inra travaille sur des micro-algues dont le potentiel exploitable est colossal. Hélas, cette filière ne sera pas opérationnelle avant 2030. Et ces recherches requièrent d'importants financements, tout comme le développement de la filière lignocellulosique et de son produit phare, le Jatropha. Cette filière de deuxième génération ne serait rentable qu'à partir d'un prix de 250 dollars par baril.

M. Joël Labbé. – Il y a des doutes sur l'ampleur des conséquences alimentaires du changement d'affectation des sols, mais le mal est déjà fait. Nous sommes hostiles au maintien de l'objectif à 7 %. Les deuxième et troisième générations de biocarburants sont intéressantes, mais en sont encore au stade expérimental. Elles doivent être évaluées, notamment pour détecter d'éventuels effets pervers. Certains d'entre nous avaient très tôt tiré la sonnette d'alarme sur les biocarburants de première génération, avant que ceux-ci ne sévissent dans le monde entier.

M. Gérard Bailly. – La situation des agriculteurs est compliquée. On leur demandait déjà, il y a des décennies, de produire des biocarburants comme alternative aux importations de carburants fossiles. Et, Joël Labbé, vous dites que certains d'entre vous ont tiré la sonnette d'alarme, mais il y a vingt ans, au conseil régional de Franche-Comté, Dominique Voynet prônait sans retenue les biocarburants. On a ensuite imposé aux agriculteurs des jachères : 10 à 15 % des terres agricoles, il y a encore dix ans. Dans mon département, en outre, la sucrerie d'Aiserey a fermé, les betteraviers ont dû se reconvertir dans la production de légumes, qu'ils ne peuvent plus continuer aujourd'hui... Ces changements d'orientation coûtent cher aux producteurs, qui consentent à chaque fois des investissements nouveaux. Le monde agricole, en vingt ans, a connu de nombreux bouleversements.

M. Martial Bourquin, président. – Le travail de la rapporteure est remarquable et équilibré. Il ne faut pas brûler ce qu'on a aimé hier, même si l'affectation des terres arables est un problème qu'on ne peut négliger. Ne condamnons pas une filière qui a réalisé de lourds investissements. Une *start-up* que j'ai visitée travaille sur des biocarburants issus de micro-algues : la production de CO₂ serait quasi nulle. La pire des choses en économie, ce sont les coups de balancier. Mieux vaut rectifier intelligemment la trajectoire. Cette filière redeviendra peut-être prometteuse.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Au Parlement européen j'ai été rapporteure pour avis sur cette question en 2008 au nom de la commission de l'agriculture. Les craintes que nous avons exprimées sur les changements d'affectation des sols n'ont hélas pas débouché sur des mesures restrictives. Quelques années plus tard, on constate qu'il y a un problème réel, il convient de ne pas l'aggraver.

M. Roland Courteau. – Oui !

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – La Commission européenne propose de plafonner à 5 % le taux d'incorporation des biocarburants de première génération. La France défend 7 %, taux qu'elle a presque atteint. Elle ne souhaite pas que l'on remette brutalement en cause l'existence de cette filière. Les recherches sur les biocarburants de deuxième et troisième génération donneront des résultats dès 2020. C'est pourquoi je propose d'encourager les comptages doubles ou quadruples, pour conforter une telle évolution.

M. Martial Bourquin, président. – Le moteur à deux litres n'est pas une utopie. Or il apportera à la fois limitation des émissions de CO₂ et amélioration de notre solde commercial extérieur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 1 remplace le terme « biocarburants » par « agro-carburants ». J'y suis défavorable aujourd'hui : je proposais moi-même ce changement sémantique en 2008 au Parlement européen – il m'a manqué deux voix ! – mais puisque nous souhaitons désormais que les matières premières soient, de plus en plus, des végétaux forestiers ou des algues, la proposition n'est plus de mise.

M. Roland Courteau. – Comment appellerons-nous les carburants issus des micro-algues ?

M. Joël Labbé. – Bonne question, quoi qu'il en soit, l'appellation « bio » est trop valorisante pour les carburants de première génération. C'est ce qui me dérange. Je maintiens mon amendement.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – Évitions de multiplier les appellations. Parler de biocarburants de première et de deuxième génération est assez clair, je pense.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 2 vise à tenir compte de la contradiction entre les effets néfastes du changement d'affectation des sols indirect et les effets positifs de la réduction des émissions de gaz carbonique. L'ampleur des

conséquences du changement d'affectation étant encore mal connue, restons prudents. Avis défavorable.

M. Joël Labbé. – Il ne s'agit que de clarifier les choses.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 3 supprime la mention selon laquelle l'ampleur et la nature des effets du changement d'affectation des sols indirect sont loin de faire l'objet d'un consensus. Or, l'alinéa 11 vise à constater l'absence de consensus et à demander en conséquence une certaine retenue dans les décisions. C'est l'un des éléments essentiels de cette proposition de résolution ! Avis défavorable.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 4 limite à 5 % le plafond d'incorporation des biocarburants en 2020. Nous proposons le chiffre de 7 %, qui correspond à une stabilisation. Ne revenons pas en arrière. Je souligne, surtout, que la défiscalisation s'achèvera en 2015. Vous aurez bientôt satisfaction. Avis défavorable.

M. Joël Labbé. – La France s'est montrée excessivement volontariste. La Cour des comptes a indiqué qu'entre 2005 et 2010 la défiscalisation partielle avait coûté 2,65 milliards d'euros à l'État, dont 1,8 milliard d'euros ont profité aux producteurs de biodiesel, lesquels ont, dans le même temps, réalisé 500 millions d'euros d'investissement, soit quatre fois moins ! À lui seul, le groupe Sofiprotéol a touché 50 millions d'euros... J'avais demandé il y a deux ans à M. Cahuzac, lors d'un débat sur le collectif budgétaire, que ce cadeau fiscal soit supprimé – sans succès. Je maintiens mon amendement.

M. Martial Bourquin, président. – Votre argument est juste, mais votre proposition sans objet, puisque la défiscalisation va cesser. Et certains agriculteurs se sont endettés pour financer ces investissements, ils ne survivraient pas à un retour à 5 %.

M. Joël Labbé. – Gérard Bailly a raison : les agriculteurs ont déjà été trop brinquebalés. Affirmons que leur mission est de nourrir la population, grâce à une production de qualité – et de proximité, autant que possible. Quant à la promotion des biocarburants il y a vingt ans, elle faisait débat au sein de notre mouvement et si Dominique Voynet était pour, ce n'était pas le cas de tout le monde. Je maintiens mon amendement.

M. Martial Bourquin, président. – Les petits agriculteurs n'ont pas à payer le prix des revirements de politiques.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – La Cour des comptes a indiqué, dans son rapport de 2012 cité par Joël Labbé, que c'était finalement le consommateur qui supportait à son insu le coût de cette politique fiscale.

L'amendement n° 4 n'est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L'amendement n° 5 subordonne le soutien aux biocarburants avancés à leur potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'absence d'impact négatif sur la sécurité alimentaire. Avis favorable.

L'amendement n° 5 est adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L’amendement n° 6 supprime le comptage multiple des carburants avancés. Avis défavorable : il faut encourager clairement les carburants les plus performances sur le plan environnemental.

L’amendement n° 6 n’est pas adopté.

Mme Bernadette Bourzai, rapporteure. – L’amendement n° 7 supprime l’appel à maintenir un objectif d’incorporation de 7 %. Avis défavorable.

L’amendement n° 7 n’est pas adopté.

La proposition de résolution européenne ainsi amendée est adoptée.

Les avis et les amendements adoptés sont repris dans le tableau ci-dessous.

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. LABBÉ	1	Utilisation du terme « agro-carburant ».	Rejeté
M. LABBÉ	2	Contradiction entre le changement d’affectation des sols indirect et la réduction des émissions de gaz carbonique.	Rejeté
M. LABBÉ	3	Suppression de la mention selon laquelle l’ampleur et les effets du changement d’affectation des sols indirect sont loin de faire l’objet d’un consensus.	Rejeté
M. LABBÉ	4	Limitation à 5 % du plafond d’incorporation des biocarburants en 2020.	Rejeté
M. LABBÉ	5	Conditionnalité du soutien aux biocarburants avancés à leur lien avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l’absence d’impact négatif concernant la sécurité alimentaire.	Adopté
M. LABBÉ	6	Suppression du comptage multiple des carburants avancés.	Rejeté
M. LABBÉ	7	Suppression de l’appel à maintenir un objectif d’incorporation de 7 %.	Rejeté

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 11 décembre 2013

- Présidence de Mme Patricia Adam, présidente de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, de Mme Élisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, de Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et de M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Europe de la défense - Audition à l'Assemblée nationale de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense

La commission auditionne M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur l'Europe de la défense (conjointement avec la commission de la défense, la commission des affaires étrangères et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale).

Mme la présidente Élisabeth Guigou - Madame la présidente de la commission de la défense, madame la présidente de la commission des affaires européennes, monsieur le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, mes chers collègues, je remercie M. Le Drian d'avoir accepté de venir s'exprimer sur les enjeux du prochain Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, qui sera en partie consacré aux questions de défense et de sécurité.

Le format de cette audition est exceptionnel, dans la mesure où nous avons le plaisir d'accueillir nos collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, présidée par M. Jean-Louis Carrère.

Hier, un débat sur la République centrafricaine s'est tenu en séance publique, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Mardi prochain, les commissions des affaires étrangères et de la défense auditionneront conjointement M. Le Drian et M. Fabius sur le même sujet. Je vous demande donc, mes chers collègues, de concentrer vos interventions sur l'Europe de la défense.

Ce prochain Conseil européen est très attendu. Nous espérons qu'il donnera une impulsion politique et qu'il permettra de relancer l'Europe de la défense, qui est en panne. La tâche est difficile, mais absolument nécessaire. La France a une responsabilité particulière dans ce domaine puisque, sans initiative française au plus haut niveau, l'Europe de la défense ne peut pas avancer.

Vous nous direz, monsieur le ministre, les propositions que la France portera lors de ce Conseil, quelles sont les chances qu'elles soient retenues dans les trois domaines qui seront traités, à savoir : la capacité de gestion des crises de l'Union européenne dans ses dimensions civile et militaire ; les capacités militaires européennes et la question de la mutualisation ; l'industrie de défense européenne.

Je rappelle que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a adopté mercredi dernier mon rapport d'information consacré à l'Europe de la défense, auquel

ont été jointes les contributions de quatre groupes politiques. Parmi les propositions contenues dans ce rapport, celle qui porte sur le partage du fardeau financier des opérations militaires a recueilli une large adhésion. Actuellement, les opérations conduites par un État membre sont entièrement à sa charge, même lorsqu'elles bénéficient du soutien politique des membres de l'Union. Ne pourrait-on pas imaginer des mécanismes pour mutualiser certaines dépenses ? Je pense, notamment, à la création d'un pôle européen permettant de financer des opérations extérieures d'intérêt commun.

M. Pierre Lellouche, député - Merci de reprendre les bonnes idées de l'opposition !

Mme la présidente Élisabeth Guigou - Monsieur le ministre, peut-être aurez-vous l'occasion de nous donner votre avis sur cette question – que le Président de la République a évoquée lors du sommet franco-africain. Mais avant de passer la parole à Mme la présidente de la commission de la Défense, je tiens à saluer personnellement votre implication pour faire progresser l'Europe de la défense.

Mme la présidente Patricia Adam. - Monsieur le ministre, nous sommes ravis de vous accueillir et nous vous remercions de vous être rendu disponible, malgré un emploi du temps bien chargé.

Je tiens à préciser que la commission de la Défense a travaillé étroitement avec la commission des affaires européennes grâce à nos rapporteurs, MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, dont le rapport contenait de nombreuses propositions, certaines ayant été reprises dans les discussions que vous avez menées au niveau européen. Par ailleurs, grâce à un amendement déposé par le même Joaquim Pueyo et soutenu par le Gouvernement, la loi de programmation militaire – dont je salue le vote définitif intervenu hier au Sénat – s'est prononcée en faveur de l'extension du dispositif Athena, qui permet de financer des opérations militaires validées au niveau européen. Cela corrobore les propos tenus le 7 décembre par le président du Conseil européen, selon lesquels la France se pose souvent en précurseur et en leader de l'action européenne en matière de défense. Ainsi, le prochain Conseil européen se saisira peut-être de l'occasion pour faire évoluer le dispositif Athena afin de financer et d'accompagner les pays qui, comme le nôtre, s'engagent véritablement sur le terrain.

Je relève aussi que, dans le cadre de ce prochain Conseil, on attend des avancées importantes en matière de « cyber » et de sécurité maritime européenne. Sera également évoquée une question souvent débattue au sein des commissions de la Défense, que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée : celle des drones MALE européens. Enfin, on peut espérer que progressera la question de l'évolution des normes européennes, sujet moins médiatique mais pourtant fondamental pour la construction européenne.

Mme la présidente Danielle Auroi - . Monsieur le ministre, je suis ravie de vous accueillir avec mes collègues présidentes de la commission des affaires étrangères et de la commission de la Défense et des forces armées, et avec le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, pour parler de cette Europe de la défense. Comme vient de le préciser Mme Patricia Adam, nous avons travaillé ensemble sur le rapport de MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, qui a été présenté à notre commission des affaires européennes. Ce rapport a débouché sur une résolution européenne, qui a été adoptée par la commission de la Défense et des forces armées. Celle-ci est devenue définitive le 4 mai dernier.

Cette résolution comporte 23 propositions, qui s'articulent autour des trois grands axes de réflexion suggérés par le Conseil : augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la politique de sécurité et de défense commune ; renforcer le développement des capacités en matière de défense ; renforcer l'industrie européenne de la défense.

Sur le fond, monsieur le ministre, nous sommes très sérieusement préoccupés par les difficultés durables rencontrées dans ce domaine pour dépasser les approches nationales et faire émerger une volonté européenne commune. L'Europe de la défense reste à bâtir pour l'essentiel, comme la politique étrangère, dont elle est l'expression. Le souffle politique provenant des États, indispensable pour avancer dans ce domaine, va-t-il parvenir jusqu'au Conseil ? Comment pourra-t-on dépasser les blocages de certains États membres, en particulier de la Grande-Bretagne, qui est à la fois un partenaire incontournable et l'empêcheur d'une intégration plus poussée ?

Monsieur le ministre, je vous poserai rapidement trois questions principales. Premièrement, pouvez-vous nous préciser les suites que le Gouvernement a souhaité donner aux propositions contenues dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 4 mai dernier sur l'Europe de la défense ? À ce stade de préparation du Conseil européen, que peut-on espérer qu'il retiendra ?

Certaines de nos propositions s'appuient simplement sur les dispositifs prévus par le traité de Lisbonne : la coopération structurée permanente, qui constitue pour nous une voie de progrès indépassable si l'on veut aller de l'avant sans être bloqués par la règle de l'unanimité ; le recours à des fonds communautaires pour le financement de certaines activités. Le Conseil européen va-t-il enfin permettre d'avancer sur la mise en œuvre effective de ces dispositifs ?

Deuxièmement, l'Union européenne ne pourrait-elle pas jouer un rôle plus important en matière de prévention des conflits ? Il y a quinze ans, en tant qu'eurodéputée, j'avais travaillé avec Catherine Lalumière sur un rapport du Parlement européen de la défense, qui traitait de ce sujet. Or, aujourd'hui, il me semble que nous en sommes toujours au même point. Peut-on espérer voir la situation évoluer ?

Troisièmement, est-ce que l'Union va aider plus spécifiquement la France, qui s'engage en Centrafrique ? L'Union a l'habitude d'apporter son aide en matière de développement, et Pascal Canfin a souligné qu'il y avait beaucoup à faire en ce domaine, au moment où les ONG sont à nouveau sollicitées sur le terrain. Mais cela ne peut avoir de sens qu'en coordination avec la défense.

Enfin, récemment, les experts de l'Union européenne ont évoqué la possibilité de déployer les groupements tactiques de l'Union européenne pour faciliter la distribution des aides humanitaires. Cette option sera-t-elle examinée aussi par le Conseil ?

M. le président Jean-Louis Carrère – Monsieur le ministre, peut-on s'attendre à des avancées concrètes sur les trois corbeilles ? Je pense aux groupements tactiques qui, depuis leur création, il y a dix ans, n'ont encore jamais été déployés sur le terrain. Je pense aussi au partage et à la mutualisation. Mais comment peut-on parler de partage et de mutualisation, comment peut-on espérer une véritable Europe de la défense tant que les chefs d'État ne consentiront pas à abandonner une partie de leurs prérogatives ? N'est-on pas en train de courir après une chimère ? Pourtant, selon l'Agence européenne de défense, la mutualisation pourrait nous assurer, sur les dix prochaines années, près de deux milliards

d'économies sur le spatial militaire, 5,5 milliards sur les véhicules blindés et plus de deux milliards sur les frégates. Ce serait intéressant, en cette période de vaches maigres.

Monsieur le ministre, peut-on s'attendre à des avancées, dans des domaines qui tiennent particulièrement à cœur à la commission du Sénat : ravitaillement en vol, drones, spatial militaire, surveillance maritime ou cybersécurité ?

Je partage l'idée exprimée par Mme la présidente de la commission des affaires étrangères, confortée par certains amis qui se déclarent dans l'opposition. Néanmoins, je m'interroge. Avons-nous vocation à être les mercenaires d'une Europe qui financerait nos actions ? Nous devons réfléchir aux modalités d'un tel financement. Je n'y serais pas hostile, mais je méfie de toute systématisation et je préférerais, monsieur le ministre, que nous nous engagions vers une véritable Europe de la défense.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense - Mesdames les présidentes, monsieur le président, mesdames et messieurs, députés ou sénateurs, je n'ai pas l'intention de refaire devant vous l'Europe de la défense, comme certaines interventions m'y invitent. Je me contenterai, en homme pragmatique et concret, de vous dire comment je sens le prochain Conseil et ce que nous pouvons en attendre.

J'attends au moins qu'il se réunisse régulièrement. En effet, c'est la première fois depuis cinq ans que le Conseil européen traite des questions de défense. Je ne trouve pas cela très convenable. Donc, si les chefs d'État et de gouvernement décidaient que l'enjeu des questions de défense et l'importance de la PSDC justifient qu'on en parle au moins une fois par an pour faire le point sur les menaces et les risques ou sur la nécessaire convergence des efforts européens, ce serait déjà un résultat significatif. Lors de la réunion des ministres de la défense qui s'est tenue les 18 et 19 novembre derniers, cette posture a été largement approuvée. Mais bien sûr, ce n'est pas acquis. Ce n'est à ce stade qu'un souhait.

Maintenant, le président Carrère a fait tout à l'heure référence aux trois corbeilles, ou aux trois paquets : l'opérationnel, le capacitaire et l'industriel. Quelles sont donc, en premier lieu, les avancées que l'on peut attendre sur le plan opérationnel ?

Tout d'abord, et sous toute réserve, il me semble que les conditions sont réunies pour que l'Union européenne affiche et mette en œuvre une stratégie de sécurité maritime qui lui permettrait de prendre pleinement la mesure de ce défi. Je ne vais pas énumérer l'ensemble des risques et des menaces, mais l'affaire de Lampedusa, la situation dans la Corne de l'Afrique ou dans le Golfe de Guinée, devraient entraîner une prise de conscience et un début de réponse, par des moyens appropriés, à ces risques et à ces menaces. Il y a déjà eu un précédent, dont on ne parle pas assez : la mission Atalanta – dirigée par un Britannique – qui a permis la réduction des risques et des attaques dans la Corne de l'Afrique. Mais il faut aller au-delà et faire en sorte que le Conseil européen se saisisse à bras-le-corps de cette question de la sécurité maritime. Je suis assez optimiste. La France y a beaucoup travaillé et peut compter sur de bons alliés : non seulement les Italiens et les Espagnols, mais aussi les Polonais. Je pense donc que nous pouvons aboutir.

Ensuite, nous devrions pouvoir obtenir que l'Union européenne s'implique davantage dans la question des frontières au Sahel. Je souhaite que l'on donne mandat à Mme Ashton pour que l'Union européenne aide les États de cette région à renforcer leurs capacités de contrôle aux frontières. Ce pourrait être une des missions prioritaires de l'Union européenne pour l'année 2014. Certaines frontières, comme la frontière libyenne ou

l'ensemble des frontières sahéliennes, sont très sensibles. Il est donc nécessaire de définir une stratégie globale et de mettre en place une politique d'assistance et de coopération avec les pays concernés, afin de garantir leur stabilité. La mission EUBAM, diligentée en Libye, a du mal à aboutir concrètement en raison de la situation sécuritaire ; une partie de la mission a même dû se replier sur Malte. Il n'empêche qu'il faut gérer de manière globale l'ensemble de cette question qui n'est pas exclusivement militaire, puisqu'elle intéresse aussi les douanes, la police aux frontières, la surveillance, la reconnaissance et l'identification. Je pense que c'est le deuxième domaine dans lequel nous pouvons attendre des avancées.

En revanche, sur les groupements tactiques de l'Union européenne, dont chacun souhaite l'intervention, je suis plus réservé. Ces GTUE existent depuis déjà un certain temps. Tous les six mois, des éléments de pays qui assurent la fonction de groupement tactique sont en alerte : en ce moment, c'est la Grande-Bretagne et la Lituanie ; le semestre prochain, ce sera la Grèce et la Bulgarie, et celui d'après, la Belgique et l'Allemagne. Cela étant, jusqu'à présent, les groupements tactiques n'ont jamais été mobilisés. Il est vrai que pour mobiliser les groupements tactiques, il faut d'abord que les pays qui en fournissent les capacités manifestent la volonté de s'engager ; ce n'est pas l'Union européenne, mais les pays en situation d'alerte qui, au préalable, doivent exprimer leur capacité à agir. Ensuite, il faut un accord à 28 – c'est peut-être là que réside la difficulté. Certes, nous sommes favorables à ce que les GTUE soient animés, renforcés et diligentés le plus souvent possible. Mais, pour l'instant ce n'est pas le cas. Chacun a pu le constater à l'occasion de la crise en République centrafricaine, les GTUE ne sont pas au rendez-vous.

En deuxième lieu, sur la partie capacitaire, je pense que l'on peut attendre des progrès dans plusieurs domaines, où la France s'est fortement mobilisée. J'ai moi-même participé à de nombreux entretiens pour faire en sorte d'aboutir.

D'abord, le transport aérien militaire avec l'EATC (*European Air Transport Command*), dont le siège est à Eindhoven. Le transport aérien militaire est aujourd'hui mutualisé entre la France, l'Allemagne et le Benelux. Ce dispositif astucieux a donné récemment satisfaction, ne serait-ce qu'au Mali. Il fonctionne par « droits de tirage » : celui qui assure tel transport avec tel avion pour son partenaire obtient, en échange, un « droit de tirage » pour lui-même, pour la même qualité de transport, à telle ou telle période. Je suis assez optimiste sur le fait que le Conseil de décembre aboutira à un élargissement de l'EATC qui pourra concerner l'Espagne, qui est en cours d'adhésion, l'Italie qui en a exprimé le souhait ou à la Pologne qui est très intéressée, voire à d'autres pays. Mais encore faut-il, pour participer, avoir des avions et pouvoir échanger : le service n'est pas gratuit. Je n'exclus pas non plus que la Grande-Bretagne soit elle aussi intéressée ; en effet, les entretiens que j'ai eus avec Philip Hammond sur le sujet ont été positifs. Ce serait là une grande avancée. En effet, la logistique est essentielle au succès des interventions – y compris celle des GTUE s'ils étaient activés.

Ensuite, le ravitaillement en vol, secteur sur lequel nous avons un déficit capacitaire. Il me paraît vraisemblable qu'il y aura une prise de position sur la mise en œuvre d'une flotte européenne d'avions ravitailleurs, afin d'engager une dynamique comparable à celle sur le transport tactique et stratégique. Peut-être même qu'en fin de compte, ce serait le même outil. Quoi qu'il en soit, dès à présent, nous pouvons attendre du Conseil une avancée significative dans le domaine de la mutualisation du ravitaillement en vol.

Enfin, c'est sur les drones que je suis le plus optimiste, alors qu'*a priori* on pouvait s'attendre à beaucoup de résistances et de réserves. Cela s'explique sans doute par le

choix que nous avons fait d'acquérir rapidement, et sur étagère, des drones *Reaper*. Je vais vous dire pourquoi :

Premièrement, parce que nous allons créer – et que je pense que ce sera acté – un club des utilisateurs de drones, à la fois pour échanger nos expérimentations, pour adopter une attitude commune par rapport à l'industriel, et pour faire en sorte que des échanges puissent avoir lieu entre l'ensemble de nos machines. Aujourd'hui, les choses s'orientent plutôt bien, du côté des Allemands, des Italiens, comme des Britanniques. Je précise qu'il s'agit de drones d'observation.

Deuxièmement, parce je pense que nous allons progresser, s'agissant de la prise en compte de l'insertion des drones – d'observation toujours – dans l'espace aérien européen.. Vous savez que dernièrement, cette question de l'insertion des drones dans le trafic aérien a causé beaucoup de souci à mon collègue allemand.

Troisièmement, parce que je pense que nous allons assister au lancement de la première étape d'un programme de drones de nouvelle génération européens. Si tout se passe comme au Conseil des ministres de la défense, le Conseil des chefs d'État et de gouvernement pourra décider de confier à l'Agence européenne de défense (AED) la mise en œuvre du processus. Nous sommes sur le bon chemin, sous réserve que l'AED se limite, pour l'instant, à la définition du besoin opérationnel. Nous n'en sommes pas encore à la phase industrielle. Reste que certains industriels européens, en particulier après le salon du Bourget, ont décidé de se mettre d'accord les uns avec les autres. Ainsi, EADS, Dassault et Finmeccanica ont-ils décidé de travailler ensemble sur le projet du futur. Quoi qu'il en soit, la décision de demander à l'AED de définir le besoin opérationnel constituerait une première avancée.

Maintenant, entre le capacitaire et l'industriel, une question délicate a fait l'objet de beaucoup de discussions, sur laquelle nous souhaitons voir les chefs d'État et de gouvernement rebondir. Je veux parler de l'incitation à la coopération et à l'acquisition en commun. Mme Ashton, par exemple, avait proposé au départ une exemption de TVA en cas d'acquisition et de mise en œuvre en commun de capacités militaires ; ce qui existe pour les agences de l'OTAN mais n'existe pas quand il s'agit de programmes européens.

Le principe d'un moyen fiscal incitatif a été admis et renvoyé à la discussion des chefs d'État et de gouvernement. La question posée est donc : est-ce que les chefs d'État et de gouvernement décident de demander à la Commission, à la Haute représentante et aux ministres de la défense de l'Union, de poursuivre la réflexion sur une telle éventualité ? Cela constituerait un pas très significatif. Mais ce n'est pas gagné pour autant. Jusqu'à présent, le point a simplement été porté à l'ordre du jour, ce qui a déjà entraîné des discussions assez sensibles.

En troisième lieu, la partie industrielle. Le débat sur une définition commune de la base industrielle de défense européenne vient à peine de s'engager, et les discussions ne seront pas closes lorsque le Conseil se réunira. En revanche, nous pourrions avancer sur la capacité d'accès à certains fonds européens liés à la recherche, en particulier pour tout ce qui touche à l'innovation et à la recherche duales – la communication des commissaires Barnier et Tajani a permis des ouvertures en ce sens. Nous pourrions également progresser sur un dispositif d'encouragement, d'incitation et d'appui pour l'accès des PME aux marchés de défense.

Un débat s'est engagé entre les partisans de la concurrence et les tenants d'une forme de « protectionnisme militaire ». Certains estiment que c'est la compétition qui permettra d'avoir le meilleur produit militaire. D'autres pensent que l'Europe doit se doter d'une capacité industrielle propre, et que si l'on met au point des mécanismes incitateurs pour que les PME accèdent aux marchés de défense et pour que des projets à la fois civils et militaires soient éligibles à certains fonds européens liés à la recherche, il faudra définir le périmètre des bénéficiaires. Cela nous ramène au débat précédent sur la base industrielle de défense européenne.

Tels sont les points sur lesquels je sens que la discussion pourrait avancer. Je terminerai sur l'essentiel de la démarche que j'ai menée au cours de cette année de préparation. Cette démarche peut se discuter, mais je tenais à vous en expliquer les fondamentaux.

Certains de nos collègues voulaient que ce Conseil puisse permettre aux chefs d'État et de gouvernement de lancer la rédaction d'un document de réflexion stratégique sur les risques et les menaces en Europe, et sur la posture globale de l'Europe par rapport à ces derniers. Ce document aurait fait suite au rapport publié il y a quelques années par Javier Solana sur la stratégie de sécurité et de défense. Nous n'y sommes pas opposés et sans doute faut-il adapter le document Solana à la nouvelle réalité des risques et des menaces. Mais la démarche que j'ai entreprise a été beaucoup plus pragmatique et concrète. Elle a porté sur ce qu'il était possible de faire à deux, trois, quatre, ou 28 pays dans les trois domaines : opérationnel, capacitaire ou industriel. Nous savons, pour avoir déjà essayé, qu'il est illusoire de trouver d'emblée un accord à 28. Commençons donc à le faire avec l'un, avec l'autre, avec plusieurs si c'est possible. Ainsi pourra-t-on obtenir quelques avancées, dont certaines seraient mêmes applicables aux 28 pays. Une telle méthode n'empêche pas de réfléchir par ailleurs, mais elle a au moins le mérite du concret. De fait, certaines dispositions seront approuvées par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement à la fin du mois de décembre.

M. Daniel Reiner, sénateur - Comme vous le savez, le Sénat s'intéresse aux questions de défense européenne. Il a déjà produit un rapport sur le sujet, dont le titre était quelque peu provocateur : « Pour en finir avec l'Europe de la défense : vers une défense européenne ». Il s'est également intéressé aux drones MALE en France. Nous allons progresser doucement en la matière. Reste qu'on peut s'interroger : existe-t-il un drone de troisième génération ? Si oui, lequel ? Peut-il exister au plan européen ? Y a-t-il un marché suffisant pour développer une filière ? L'AED aura, d'une certaine façon, la charge d'y travailler.

Au-delà, sur le plan capacitaire, tout le monde sait que le *Rafale* n'aura pas de successeur français, que le *Typhoon* n'aura pas de successeur britannique, et que le *Gripen* n'aura pas de successeurs suédois. En clair, aucune nation européenne n'aura d'avion de chasse de génération suivante. Mais s'il n'y a pas d'avion européen de chasse, il n'y aura plus sur nos territoires d'avions de combat autres qu'américains. J'entends bien qu'il faut adopter une démarche pragmatique et avancer pas à pas. Il reste que la France a pour mission de porter un message européen fort, y compris en matière stratégique. Si la France ne le porte pas, qui le fera ?

M. Jean-Marie Bockel, sénateur. – Le Conseil européen consacré à la défense envisage de lancer une politique européenne de cyberdéfense. Côté français, notre loi de programmation en a fait une priorité. Nous voyons tous l'intérêt de coopérer en ce domaine au vu de la montée de la menace. Monsieur le ministre, quelles sont les attentes de la France ?

Qu'est-ce qui doit relever de la souveraineté nationale ? Qu'est-ce qui peut faire l'objet de partenariats ? Je pense notamment à la réflexion – qui a d'ailleurs été lancée également au niveau du gouvernement français – sur une politique industrielle en matière de cybedéfense. Il y a là un potentiel très important, y compris en termes d'emplois qualifiés.

M. Joaquim Pueyo, député - Monsieur le ministre, nous avons entendu la semaine dernière le rapporteur de la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Nous avons ainsi pu constater qu'une quinzaine des résolutions que nous avons proposées à l'Assemblée étaient similaires à celles de cette sous-commission du Parlement européen. Cela veut dire que l'Europe de la défense progresse un peu dans l'opinion publique européenne. Malgré tout, je m'interroge. Les États-Unis se tournent de plus en plus vers le Pacifique ; au Moyen-Orient, l'instabilité s'est aggravée ; l'Afrique sahélienne pose de réels problèmes de sécurité ; les capacités budgétaires des pays de l'Union européenne, en termes de défense, ont diminué. N'est-il pas temps de redéfinir la stratégie européenne de sécurité et de défense ? Je le crois d'autant plus que la déclaration sur le renforcement des capacités – qui date de 2008 – n'a pas atteint ses objectifs. Certes, les obstacles diplomatiques sont nombreux, et l'unanimité est requise. Mais ne pourrait-on pas passer par la coopération structurée permanente (CSP), notamment entre les pays qui veulent agir de concert ?

Ensuite, monsieur le ministre, que pensez-vous de ceux qui proposent de mettre en place un véritable état-major opérationnel dédié, indispensable à la planification et à la conduite des opérations militaires ? Après tout, cela fonctionne bien dans le domaine civil. Cette question est toujours en suspens, et des spécialistes nous posent la question.

Par ailleurs, la présidente Patricia Adam a soulevé la question du financement. Dans le cadre de l'examen de la LPM, nous avons voté un amendement proposant l'élargissement du mécanisme Athena. Est-ce que vous pensez que la question puisse évoluer lors du prochain Conseil européen ?

Enfin, monsieur le ministre, je souhaiterais que ce Conseil européen donne une impulsion à l'industrie de la défense européenne, qui est tout de même un facteur de croissance et d'autonomie stratégique, surtout si l'on s'appuie davantage sur l'Agence européenne de défense.

J'ai peut-être été un peu long, mais j'avais vraiment à cœur de vous parler de stratégie. Car c'est elle qui donnera tout son sens à l'Europe de la défense.

M. Pierre Lellouche, député - Monsieur le ministre, ce que je vais dire n'a rien à voir avec toute l'estime que je vous porte, mais, franchement, allons-nous continuer longtemps à nous raconter des histoires ? Voilà maintenant cinquante ans que la France se fait inlassablement l'avocate de la défense européenne, et cinquante ans qu'il ne se passe rigoureusement rien. Vous en êtes réduit à invoquer des réductions de TVA pour lancer une Europe de l'industrie de défense ! Quand j'entends que vous créez un club d'utilisateurs de *Reaper*, qui est un matériel américain, et que vous mettez cela sous la rubrique « défense européenne », les bras m'en tombent ! Il y a le feu tout autour de la Méditerranée, nous sommes engagés dans deux conflits en Afrique, il y a un problème majeur en Syrie, des menaces de prolifération tout autour de l'Europe et tout le monde regarde ailleurs en Europe, sauf la France. Il faut arrêter de se payer de mots : on ne peut pas continuer comme cela.

Aujourd'hui, l'Europe de la défense se résume en trois mots : désarmement budgétaire unilatéral, France comprise, dénucléarisation et neutralisation. L'ambition secrète

de la plupart de nos partenaires est que l'Europe devienne une grande Suisse neutre. N'est-il pas temps que la France change de braquet et que vous tapiez du poing sur la table ? J'ai proposé à la commission des affaires étrangères, au nom de mon groupe, que la France demande officiellement des contributions obligatoires aux opérations militaires extérieures, sous l'intitulé de « fonds européen pour les opérations militaires extérieures ». Je suis heureux de constater que cette idée commence à progresser. Reste que je m'étonne que dans une Europe où l'on multiplie les contraintes budgétaires, où l'on parle de critères de convergence, que l'on ne soit pas capable d'envisager de façon sérieuse la sécurité commune.

Je suis favorable à ce que, au besoin, vous provoquiez une crise, que vous décidiez d'un boycott, pour faire prendre conscience aux Européens que cette cécité volontaire ne peut pas continuer, alors même que le continent qui est en face de nous va atteindre 2,5 milliards d'individus. Arrêtons de dire que nous sommes des bons garçons et que nous évoluons vers l'Europe de la défense. Il ne se passe rien, monsieur le ministre. La seule nouveauté, c'est que les Américains se sont retirés et que nous sommes face à nous-mêmes. Il vous appartient, car vous êtes aux manettes, de préserver notre outil militaire – ce qui n'est malheureusement pas le cas, avec la loi de programmation militaire – et de faire en sorte que l'Europe se réveille. J'attends de vous une politique forte.

Enfin, ma dernière question sera très technique : à combien estimez-vous le coût de l'opération menée en République centrafricaine ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. M. Lellouche a fait effectivement, au nom de son groupe, une proposition tendant à la création d'un fonds de mutualisation. Mais dans le document publié en annexe de ce rapport, il n'est pas proposé que la contribution à ce fonds soit obligatoire. En effet, lorsque j'ai repris l'idée de cette proposition, j'ai estimé que rendre cette contribution obligatoire serait la meilleure façon de faire fuir nos partenaires. On peut s'indigner et se lamenter, mais notre but est de convaincre, malgré des positions extrêmement éloignées. On peut toujours dire qu'il faut aller jusqu'à la crise, mais, oui ou non, veut-on avancer ? Bien sûr, sur le fond, il serait souhaitable d'obtenir davantage de contributions de la part de nos partenaires. Je tiens tout de même à préciser que lorsque ces derniers fournissent des avions de transport, ce sont eux qui les paient.

Certes, monsieur Lellouche, nous avons un budget militaire. Mais attention à ne pas lier cette question de la mutualisation des financements avec le respect des critères de convergence. On risquerait de perdre sur les deux tableaux.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense - La première question de M. Reiner portait sur les drones. Je pense qu'en ce domaine, une avancée est possible. Mais je parlais de drones d'observation de troisième génération.

Sa deuxième question portait sur la succession de la chasse, après les vecteurs de chasse qui sont aujourd'hui dans les forces et se trouvent en concurrence sur les marchés extérieurs. Peut-on penser à une nouvelle génération – à l'horizon 2030 – permettant d'éviter que l'Europe ne soit dépendante ? Nous y travaillons, en particulier avec des Britanniques – qui sont les seuls à cofinancer les études en cours. Un sommet franco-britannique devrait se tenir fin janvier, où l'application et la suite du traité de Lancaster House seront à l'ordre du jour. Plusieurs options sont possibles : drones de combat/avions de chasse sans pilote ; ou avions de chasse avec pilote ; ou les deux à la fois. L'affaire n'est pas encore tranchée, mais nous y réfléchissons. Si d'autres États veulent participer, nous pourrions l'envisager. Pour l'instant ce n'est pas le cas.

M. Jean-Marie Bockel a soulevé la question de la cyberdéfense européenne. En fait, toute la stratégie « cyber » européenne fait aujourd'hui l'objet de discussions. Nous nous interrogeons encore en matière de cyberdéfense, et je ne suis pas le plus allant sur cette question : d'abord en raison de notre propre posture, qui est peut-être plus avancée que d'autres ; en raison ensuite du caractère sensible du sujet. En revanche, nous sommes favorables à un travail en commun portant sur la filière industrielle et innovation de la « cyber », qui n'est pas uniquement civile. Quoi qu'il en soit, le sujet vient d'être acté dans la stratégie de la défense française – je ne rappellerai pas à M. Lellouche que la loi de programmation militaire a été votée définitivement hier soir.

M. Joaquim Pueyo s'est exprimé, entre autres, sur la nécessité de redéfinir la stratégie de défense de l'Europe et la PSDC. Je suis d'accord avec lui, mais j'observe tout de même que si la logique que j'avais développée depuis un an n'avait consisté qu'à écrire un discours, nous n'aurions abouti à rien. Oui, il faudra mettre en place cette stratégie. Oui, il faudra faire les avancées nécessaires. Mais on ne va pas confier à Mme Ashton, dont le mandat va se terminer bientôt, le soin de mener cette politique. Oui, sur le fond, la question sera abordée. Mais il faudra attendre la nouvelle Commission.

Ensuite, si la question d'un état-major dédié au niveau européen (OHQ) n'a pas avancé jusqu'à présent, c'est parce que les Britanniques s'y sont opposés. Faut-il passer outre et courir à un nouvel échec ? Ce n'est pas ma logique. Pour l'instant, on ne pourrait aboutir à 28, étant donné l'attitude de la Grande-Bretagne. Pourtant, il arrive que l'on utilise l'état-major britannique pour mener une opération européenne – ainsi, l'état-major opérationnel de l'opération Atalanta est basé à Northwood.

Monsieur Lellouch, je me souviens d'un grand homme politique qui déclarait : « ...on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant « l'Europe, l'Europe »... mais cela n'aboutit à rien... » Il en est de même pour l'Europe de la défense. Pour ma part, je préfère le pragmatisme aux incantations. J'approfondis les relations avec nos partenaires, en les voyant souvent et en essayant d'avancer ensemble. Et je rejette le pessimisme que vous avez affiché à cet instant, tout en étant très conscient de nos limites et de nos insuffisances.

Je vais vous donner un exemple. Même si on a pu considérer que l'Europe n'avait pas été au premier rendez-vous sur le Mali, c'est elle, aujourd'hui, qui construit l'armée malienne du futur. Je me suis rendu à l'école interarmes de Kolikouro, où une vingtaine de nationalités sont représentées dans une même unité de formation, dirigée par un Français. Le quatrième bataillon sera formé dans quelques jours. L'Union européenne vient de décider de doubler le temps de cette opération, qui fonctionne bien. Qui aurait dit, il y a un an, que des Polonais ou des Tchèques seraient aujourd'hui à Bamako pour former l'armée malienne du futur ? Là, il y a une vraie avancée. Je pense que cela pourrait faire partie d'un partenariat à envisager avec l'Afrique. En effet, si on veut que celle-ci puisse se doter d'une force de réaction rapide pour elle-même, encore faudra-t-il la former. Je souhaite d'ailleurs que l'on puisse réfléchir, avec l'Union européenne, sur la façon d'aider l'ensemble des pays africains à se doter d'une force de réaction rapide, et donc à former des militaires dans ce but. J'espère que le Président de la République pourra mettre ce sujet sur la table lors du prochain Conseil européen. Ensuite, s'agissant la présence de l'Europe, qui nous aurait dit il y a encore un an que près de 400 militaires néerlandais au sol participeraient à la MINUSMA pour permettre le rétablissement de la sécurité au Mali ? Ce sont de réelles avancées.

Monsieur Lellouche, vous avez balayé d'un revers de main la question fiscale, qui a été inscrite à l'ordre du jour du prochain Conseil. Bien sûr, ce sera la plus difficile des

questions qui seront abordées. Mais si l'Europe décidait d'instituer un dispositif d'incitation fiscale pour que les États membres coopèrent en matière d'acquisition de capacités ou industrielle, ce serait un progrès essentiel.

Ensuite, nous avons inscrit, à la demande de l'Assemblée nationale, dans le texte de la loi de programmation militaire, l'ouverture et l'élargissement du dispositif Athena. Il va falloir se battre, mais c'est un bon terrain, sur lequel nous pouvons avoir beaucoup d'alliés – d'autant qu'un nombre plus important de pays participe aujourd'hui à des opérations comme la mission EUTM, au Mali.

Enfin, ce n'est pas au troisième ou au cinquième jour que je peux vous donner une estimation du coût de notre intervention en RCA. Je peux toutefois vous indiquer qu'il sera beaucoup moins important que celui de l'opération du Mali : nous avons engagé moins de moyens humains, moins d'armements lourds, pour une logistique moindre ; nous avons mobilisé les forces prépositionnées ; l'acheminement se fait par bateaux. Cela devrait nous permettre d'avoir des coûts relativement modestes, qui s'inscriront normalement dans l'enveloppe affectée aux OPEX dans le budget 2014 – au moins pour l'instant. Mais dès que j'aurai des chiffres, je les transmettrai au fur et à mesure aux commissions. C'est ce que j'ai fait pour le Mali, quasiment tous les mois

M. Michel Vauzelle, député - Je constate que l'assistance s'est clairesmée brutalement. C'est sans doute dû à l'aspect surréaliste de la situation : nous parlons de la défense européenne tout en suivant avec beaucoup d'inquiétude les événements de Bangui, en Centrafrique ; nous écoutons M. Lellouche, qui a soutenu pendant dix ans un gouvernement qui n'a absolument rien fait pour faire avancer l'idée de défense européenne. Le chef des armées n'avait pas fait grand-chose non plus... Pardonnez-moi, monsieur le ministre, pour cette question qui n'en n'est pas une. Mais il y a quelque chose d'un peu étrange dans la séance de ce matin.

M. Philippe Folliot, député - Mes premières pensées iront à Nicolas Vokaer et Antoine Le Quinio, soldats du 8^e RPIMA de ma ville de Castres, qui sont tombés à Bangui il y a deux jours. Ils sont morts pour la France, mais aussi pour l'Europe. Je crois que cela mérite d'être souligné.

Dans le cadre de la loi de programmation militaire, monsieur le ministre, vous avez accepté un amendement du groupe UDI, visant à affirmer que la France doit jouer un rôle moteur dans la construction de l'Europe de la défense. Ce que nous attendons de vous, dans le cadre de ce prochain sommet européen, c'est que l'on puisse le mettre en pratique.

Vous avez développé un certain nombre d'idées, auxquelles nous ne pouvons que souscrire, sur la régularité du Conseil européen de défense, sur le dispositif Athena, sur les transports, sur les drones, etc. Mais il me paraît essentiel, dans le cadre de ce sommet européen, d'insister auprès de nos partenaires sur plusieurs points : identifier nos intérêts géostratégiques européens communs ; définir le niveau de solidarité entre les Européens et ses moyens financiers, logistiques et humains ; clarifier la place de la défense dans la panoplie des instruments de la politique de sécurité et de défense commune, notamment en termes de légitimité et de capacités ; lancer la rédaction d'un concept stratégique de l'Union européenne – c'est le Livre blanc européen. Enfin, pourquoi ne pas proposer la convocation d'Assises parlementaires européennes afin d'impliquer davantage le Parlement européen et les parlements nationaux – sur le modèle de ce qui avait déjà été expérimenté, dans le cadre de la

Charte des droits fondamentaux, en décembre 2000 – dans la construction de l'Europe de la défense ? L'enjeu me semble en effet important.

Au-delà, et pour compléter vos propos sur le dispositif Athena, tant qu'il n'y aura pas de budget européen consacré à la défense, nous aurons beaucoup de mal à nous faire payer l'investissement humain, matériel et financier que nous engageons, non seulement pour notre compte, mais encore pour le compte de l'ensemble de l'Union européenne, dans le cadre des opérations que nous menons, en Afrique notamment.

M. Jean-Jacques Candelier, député - Monsieur le ministre, les députés du Front de gauche ont bien réfléchi sur le dossier, et je vous ferai part de leurs remarques, de leurs inquiétudes et de leurs questions. Nous souhaitons que notre pays retrouve une stratégie de défense indépendante et une visée universelle. S'agissant de la défense européenne, une armée ne peut que servir une volonté politique. Or l'Union européenne n'a pas de politique extérieure commune. Cela rend caduque l'idée d'une armée européenne ou de commandement européen intégré permanent. Mais je suivrai de très près les travaux du Conseil européen de fin décembre.

En revanche, des coalitions ponctuelles sont possibles pour certaines opérations. J'en veux pour exemple la réussite de l'Airbus A400M. Par ailleurs, les entreprises EADS, Dassault Aviation et une entreprise italienne sont prêtes à collaborer pour mettre au point la prochaine génération de drones MALE. Monsieur le ministre acceptez-vous cette initiative ? Je pense que oui.

D'après ce que j'ai entendu tout à l'heure, la Grande-Bretagne est plus que jamais tournée vers les Américains. Ce pays est pleinement intégré au réseau d'espionnage de la NSA. Les futurs porte-avions britanniques seront armés de F-35 américains et non de *Rafale* marine. L'entreprise anglaise BAe Systems, à travers ses produits comme le *Typhoon* ou le *Taranis*, est une concurrente de l'industrie européenne continentale. Pourquoi privilégier la coopération avec la Grande-Bretagne en termes de drones de combat et d'avions de combat ?

Ma troisième question porte sur EADS. Ce groupe européen prévoit la suppression de 5 800 postes en Europe, dont 1 700 en France. Si l'État français n'avait pas vendu une partie de ses participations, s'il avait racheté celles de Lagardère, EADS aurait pu devenir le premier groupe de défense européen à capitaux publics, et on aurait pu éviter la catastrophe. Pourquoi la France n'a-t-elle pas saisi cette occasion pour faire de EADS un groupe européen public ?

Ensuite, la création d'un bouclier anti-missiles en Europe serait contre-productive, car elle encouragerait la course aux armements sur une nouvelle ligne Maginot. Comptez-vous abandonner ce projet de l'OTAN ?

Enfin, monsieur le ministre, quelles mesures concrètes comptez-vous prendre, avec nos partenaires européens, pour que cessent les activités d'espionnage de la NSA sur les citoyens de l'Union européenne ?

M. Jacques Myard, député - Monsieur le ministre, je vous trouve très « euro-réaliste ». En effet, il vaut mieux ne pas trop rêver sur un projet qui est une idée d'avenir, et qui le restera longtemps. Il est clair qu'il serait illusoire de parler d'une défense à 28. En revanche, il peut y avoir un certain nombre de coopérations entre États. La formule ne date d'ailleurs pas de l'Union européenne. Je vous rappelle, par exemple, qu'en 1901 nous

sommes intervenus à Pékin avec les Anglais et les Allemands pour protéger nos ressortissants. Aujourd'hui, on voit bien, comme disait Roosevelt, que c'est la mission qui commande la coalition.

Sur le plan industriel, on ne parle pas non plus à 28. On parle avec ceux qui comptent. Inutile donc de vouloir construire quoi que ce soit au niveau européen, ce serait perdre son temps. Mais on peut s'allier aux Allemands, aux Anglais ou aux Italiens. Ce serait plus efficace, à condition qu'il y ait un pilote dans l'avion. Contrairement à ce qui a été dit, il peut y avoir un successeur au *Rafale*, car les Français sont aujourd'hui les seuls, en Europe, à avoir encore la capacité de construire un avion. Nous devons donc, ce qui nous demandera un effort au niveau national, jouer ce rôle de pilote. Sinon, il faudra que l'Europe cesse de vouloir jouer un rôle dans l'Histoire.

M. Pouria Amirshahi, député - Monsieur le ministre, je souhaite aborder deux thématiques. La première est relative à la solidarité européenne. Nous avons le réseau consulaire le plus développé au monde et, à ce titre, nous avons la responsabilité – à travers nos chefs d'îlot, en particulier – d'assurer la sécurité de nos ressortissants mais aussi, de fait, celle des autres ressortissants européens. Très souvent, ce sont les chefs d'îlot français qui informent leurs homologues britanniques, allemands, espagnols, etc. Et très souvent, dans les dispositifs d'évacuation de nos ressortissants, les Français sont en première ligne. Cette situation est-elle prise en compte par nos partenaires européens ? Elle devrait l'être. Une telle responsabilité nous honore, mais elle est coûteuse. Il serait bon que l'ensemble des États européens apporte sa contribution. Mais puisque l'on parle de solidarité, et avant que le projet d'un fonds européen pour les opérations extérieures voie le jour, pourrait-on au moins plaider pour que les coûts des actions militaires soient défalqués du calcul des déficits publics ? En effet, cela pèse sur nos comptes de manière injustifiée.

Par ailleurs, j'ai bien compris qu'il y avait deux options possibles : soit une compétition entre les différentes industries ; soit une industrie intégrée. Mais peut-on envisager un principe de préférence européenne ou une clause d'exclusivité ? Que des bombardiers F-35 américains aient été achetés par nos partenaires européens nous amène à nous interroger sur l'Europe de la défense. Dans les négociations à venir, pourrions-nous faire en sorte qu'à tout le moins, ce soit les Européens qui sortent gagnants de la défense européenne ?

M. Nicolas Dhuicq, député - Monsieur le ministre, dans le monde réel, seul le soldat français paie le prix du sang – éventuellement, avec le soldat de Sa Majesté. Dans le monde réel, monsieur le ministre, le couple franco-allemand ne fonctionne plus. L'Allemagne dispose de trois à quatre fois plus de machines-outils que nous. Elle est numéro 1 dans la production de protéines animales et sera numéro 1 dans la production céréalière grâce à la nouvelle politique agricole commune. L'Allemagne devient la première puissance industrielle en armements terrestres en Europe et deviendra la première puissance européenne exportatrice.

Alors, monsieur le ministre, allez-vous renforcer la collaboration des accords de Lancaster ? Car c'est le vrai terme français, pour ceux qui connaissent leur histoire. Allez-vous renforcer un éventuel partenariat stratégique avec la Fédération de Russie pour relancer nos anciennes alliances ? Allez-vous cesser de faire rentrer au sein de l'Union européenne le cheval de Troie que représente le drone *Reaper* dont vous savez pertinemment que le rayon de virage est insuffisant pour aider nos soldats en combat en zone urbaine, alors que nous possédons un système intérimaire défendu par le général Ract-Madoux ? C'est vital

pour nos soldats qui sont au combat pendant que nous parlons. Monsieur le ministre, allez-vous faire cesser les incantations selon lesquelles le prochain appareil de combat ne sera pas français, au détriment de notre dernier industriel national ?

Monsieur le ministre, quand la France va-t-elle enfin faire l'effort nécessaire – au moment où les États-Unis se désengagent – dans sa loi de programmation militaire pour disposer d'un budget lui assurant une vraie défense ? Sans la France, il n'y aura plus de défense européenne. Et comme certains l'ont dit, nous deviendrons une Suède ou une Suisse ouverte à tous les vents de la colonisation !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense - Je ne vais pas refaire la loi de programmation militaire, après avoir parlé plusieurs heures sur le sujet. Par ailleurs, certains des intervenants ont fait des déclarations, que je respecte tout à fait, mais qui ne nécessitent pas forcément de réponse.

Monsieur Dhuicq, vous m'avez parlé de drones, et vous visiez le drone européen *Watchkeeper* – autant le citer. Je vous répondrai qu'il y a une cohérence dans les choix que j'ai effectués, et que j'assume. Je me suis d'ailleurs expliqué à plusieurs reprises devant les commissions sur ma stratégie en la matière. Au moins ai-je fait des choix – alors qu'il n'y en avait pas eu de faits antérieurement. Ceux-ci vaudront aussi pour le futur. Il y aura une réponse européenne dans l'avenir, et ce sera peut-être l'un des résultats importants du Conseil de décembre.

Monsieur Amirshahi, il est exact que nous assumons parfois une forte responsabilité à l'égard des ressortissants européens sur les territoires en crise. Ce fut le cas au Mali, c'est le cas en ce moment en RCA. Je ne suis pas sûr que cela nous coûte extrêmement cher. Nous assurons, par solidarité, un certain confort à ces ressortissants, et je ne vois pas comment on pourrait le faire payer. En revanche, vous avez raison à propos du dispositif Athena. C'est une action commune, avec un financement européen commun. Mais aujourd'hui, il n'est pas possible de défalquer les frais engagés à ce titre du calcul des déficits budgétaires.

La question de la préférence européenne concerne aussi bien le stade de l'acquisition que de la production. En matière d'acquisition, une incitation fiscale constituerait déjà un progrès important, à condition de le faire en coopération. En matière de production, il faut que nous soyons au rendez-vous s'agissant des nouvelles générations d'armement produites en Europe. D'où les initiatives que j'ai prises en matière de drones – sur lesquels M. Candelier m'interrogeait – et en particulier de drones MALE.

J'en profite pour dire à M. Candelier que je suis préoccupé moi aussi par les mesures de suppression de postes qui ont été annoncées dans la branche « défense » de EADS – non seulement en France, mais aussi en Allemagne et en Espagne. J'ai fait savoir aux responsables d'EADS qu'au vu de la situation florissante de son activité civile, il serait inconcevable de procéder à des licenciements dans la branche « défense ». Tout au moins le groupe pourrait-il faire des propositions pour qu'une certaine déflation dans la branche « défense » soit compensée par des ouvertures de postes dans les secteurs civils.

Monsieur Folliot, j'ai entendu vos propos sur la définition d'un concept stratégique européen. Nous sommes bien conscients qu'il faut le mettre en œuvre. J'ai indiqué tout à l'heure que ce n'était sans doute le moment idéal, en fin de mandature de la Commission et du Parlement européen. Mais que le sujet soit abordé juste après nous

paraîtrait tout à fait utile, même si je reste convaincu, pour ma part, que l'on n'avance que dans le concret, comme M. Myard a bien voulu le reconnaître.

Sur les accords avec les Britanniques, j'ai indiqué à M. Dhuicq qu'à la fin du mois de janvier se tiendrait un sommet au cours duquel on ferait le point sur les dossiers de défense, dans le cadre de Lancaster House.

Je crois que j'ai dit l'essentiel. Je terminerai sur cette observation : s'il est un point de l'Europe de la défense sur lequel nous devons réfléchir en urgence, c'est le concept de groupement tactique. Comment l'utiliser à bon escient dans le cadre de la relation entre l'Europe et l'Afrique, qu'il faut remettre à l'ordre du jour ? Le sujet ne sera sans doute pas traité à l'occasion de ce Conseil, mais nous devons faire en sorte de nous en préoccuper tout de suite après.

Mme la présidente Élisabeth Guigou - Si l'on sortait du Conseil européen de la défense avec une feuille de route indiquant ce que l'on doit faire dans les cinq ou dix prochaines années, le terrain serait balisé, ce qui obligerait les institutions européennes à être un peu plus allantes sur le sujet.

Monsieur le ministre, je vous remercie.

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

Mercredi 11 décembre 2013

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

Restitution des travaux de la réforme du financement des universités – Table ronde

La commission organise une table ronde relative aux travaux de la concertation sur la réforme du financement des universités. Sont entendus :

- Mme Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et M. Frédéric Forest, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières ;

- MM. Jean-Loup Salzmann, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), Gérard Blanchard, vice-président et Mme Hélène Pauliat, présidente de la commission des moyens et personnels ;

- MM. Christian Lermينياux, président de la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) et Marc Renner, président de la commission des moyens de la CDEFI.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Nous sommes réunis pour dresser le bilan des travaux du comité de pilotage qui réunit depuis avril 2013 des représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la Conférence des présidents d'université (CPU) et de la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) sur le thème de la réforme du financement des universités. Cette table ronde s'inscrit dans le prolongement du rapport d'information, commun à la commission de la culture et à la commission des finances, présenté par nos collègues Dominique Gillot et Philippe Adnot au printemps dernier. C'est pourquoi nous avons invité nos collègues de la commission des finances à se joindre à nous, bien que nous comprenions que la plupart d'entre eux soient retenus par les travaux sur le collectif budgétaire qui sera examiné en séance à compter de demain.

Il sera utile de déterminer, parmi les recommandations que nous avons formulées, celles qui seront effectivement prises en compte dans le cadre de la nouvelle version du système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Nous portons une attention particulière à l'équité géographique et disciplinaire du traitement des universités : rééquilibrage de dotations au profit des universités de proximité et des universités nouvelles, qui accueillent une forte proportion d'étudiants boursiers ; rééquilibrage, aussi, en faveur des sciences humaines et sociales, structurellement désavantagées par rapport aux filières scientifiques.

La prise en compte de la masse salariale demeure une question centrale. Nous en avons préconisé l'intégration dans le modèle à hauteur de 90 %, les 10 % restants pouvant être répartis dans le cadre du contrat. Quelle position le comité de pilotage a-t-il adoptée sur cette question ?

Mme Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. – Nous sommes heureux de l'intérêt porté par la Haute assemblée à ce sujet sensible. La démarche entreprise depuis huit mois se veut concertée avec la CPU et la CDEFI mais aussi avec le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) que nous tenons régulièrement informé de nos travaux. Au printemps prochain, nous rencontrerons les vingt-deux organisations représentatives. Conformément à l'esprit de transparence voulu par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013, il est prévu que soit établi un livre blanc sur le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous communiquons d'ores et déjà au CNESER, depuis l'année dernière, les résultats par université comme par école, ce qui ne se faisait pas auparavant.

Nous avons suivi une démarche pragmatique et prospective en ne refusant aucune question *a priori*, en lien avec la stratégie nationale d'enseignement supérieur que va initier Mme Fioraso. Évitant de travailler dans un cocon français, nous n'avons pas ignoré ce que font les autres pays.

M. Frédéric Forest, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières. – Le chantier lancé en avril 2013 par Mme Fioraso vise l'équité territoriale et disciplinaire conformément au préambule de la loi du 22 juillet 2013. Le champ est large : réinterroger l'allocation des moyens, la stratégie de financement et l'articulation des outils de financement de l'enseignement supérieur et la recherche. Les objectifs sont ceux d'un système cohérent avec les priorités stratégiques : réduire les écarts de dotation entre les établissements ; favoriser la politique de site, les regroupements et la coopération ; mieux valoriser le cycle licence qui est un objectif politique important.

Notre esprit de concertation forte – le comité de pilotage en est déjà à sa septième séance – nous a amenés à tenir compte des recommandations des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, du rapport Le Déaut, et du rapport d'information de Mme Gillot et de M. Adnot. Nous nous sommes adjoint le concours des autres directions du ministère (recherche et innovation, affaires financières, ressources humaines) et nous avons intégré les analyses de coût de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). La réforme a clairement été menée en mode projet avec un calendrier et des étapes clés, pour un modèle opérationnel au 1^{er} janvier 2015.

Nous voulons un modèle simple, lisible et incitatif. Outil d'aide à la décision, il vise à guider, sans la déterminer, l'allocation des moyens. C'est pourquoi nous avons supprimé l'enveloppe correspondant à l'excédent d'initialisation pour raisonner directement en termes d'écarts de dotation entre ce que calcule le modèle et ce qui sera versé : cela sera plus lisible.

La question du périmètre des établissements retenus reste posée : rassemblera-t-on écoles d'ingénieurs et universités au sein d'un même modèle ? Nous avons également d'ores et déjà des hypothèses qui permettent au modèle d'intégrer en amont l'effet des mutualisations au niveau du site, comme celles des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). La question de la prise en compte des organismes de recherche est également évoquée. L'allocation visera un équilibre entre financements critérisés, dépendants du modèle, et contrats quinquennaux : quelle doit être, par exemple, leur articulation avec les investissements d'avenir ? On tendrait plutôt à distinguer les modes de financement, sans créer de substitution : chacun a ses objectifs, notre souci est d'abord d'assurer leur cohérence. Il est impératif que le périmètre prenne en compte les avancées de la loi du 22 juillet 2013 et

s'adapte à la coordination territoriale mise en œuvre sur les sites. Le modèle doit prévoir la possibilité d'attribuer des moyens aux communautés d'universités et établissements si celles-ci doivent porter, par exemple, l'ÉSPÉ.

La masse salariale, sujet délicat, obéit à des déterminants particuliers. Un comité de pilotage mènera des simulations d'impact début 2014. Un modèle simple aidera encore à déterminer quels types d'emplois retenir.

Dans la partie « formation », le ministère a suggéré de conserver des critères d'évaluation d'activité, de performance et de qualité. En matière d'activité, nous tenons compte du nombre des étudiants présents aux examens, à l'exclusion de ceux qui sont financés par ailleurs et qui n'induisent pas une charge de formation pour l'université. En matière de performance et de finalité, nous retenons le nombre des diplômés, nous conservons la plus-value en licence et nous ajoutons la plus-value en master ; la part des apprentis parmi les étudiants ; la part des étudiants en formation continue ; le pourcentage des bacheliers technologiques en IUT, critère qui reste en discussion.

Cette partie vise à simplifier les enveloppes. Aujourd'hui, nous avons des enveloppes correspondant à la compensation TP=TD (travaux pratiques = travaux dirigés) des enveloppes licence... Nous souhaitons une enveloppe « formation » globalisée. La réforme, après 2014, de la compensation de l'exonération des droits de scolarité des boursiers, sera traitée hors modèle, au réel, c'est-à-dire financée à l'euro près. Le traitement des emplois et des crédits sera harmonisé. Le modèle devra aussi reconnaître les différences disciplinaires : nous allons davantage fonder nos regroupements sur les analyses de coûts, en lien avec les travaux de notre inspection générale. Il apparaît toutefois difficile de prendre en compte l'insertion professionnelle, qui pose encore des problèmes méthodologiques confirmés par l'expérience des autres pays européens.

Pour la partie « recherche » du modèle, d'autres indicateurs sont en discussion. En matière d'activités, nous proposons de retenir le nombre d'enseignants-chercheurs pondérés. En matière de performance et de qualité, nous proposons de retenir le nombre de docteurs, mesuré par celui des soutenances dans l'année et le nombre des enseignants-chercheurs pondéré en fonction des notes du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ou, à défaut, par le nombre d'enseignants-chercheurs inscrits à l'Institut universitaire de France, le montant du préciput versé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le nombre de réponses aux appels à projets européens. Nous avons renoncé à des critères bibliométriques qui donnent lieu à débats.

Notre réflexion se nourrit d'exemples internationaux. En novembre, le ministère a participé en novembre au séminaire de la *European University Association* (EUA) sur le financement des universités. Le projet européen DEFINE (*Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe*) de parangonnage international des modèles de financement tombe à pic : nous allons en profiter et nous allons bientôt inviter à ce propos M. Estermann, directeur de l'unité *Governance, Autonomy & Funding* de l'EUA.

Les prochaines étapes du calendrier finaliseront les principes et les critères retenus. La concertation avec les vingt-deux organisations du CNESER se déroulera au printemps 2014. Un travail de simulation, au même moment, aboutira un calibrage dès avant l'été, le tout pour une mise en œuvre fin 2014. Comme cette année, SYMPA servira à répartir une grande partie des emplois au titre du rééquilibrage des dotations entre les établissements.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Qu’entendez-vous par « étudiants financés par ailleurs et n’induisant pas de charges de formation » ?

M. Frédéric Forest. – Par exemple, les étudiants des instituts catholiques sont inscrits à l’Université, se présentent aux examens, mais ne représentent aucune charge de formation. Il en va de même des personnes dont la formation continue est financée à un autre titre ou des étudiants présentant un diplôme d’université dont les frais de scolarité sont fixés librement par l’établissement. La formation de ces étudiants ou de ces personnes étant prise en charge par d’autres structures, ou par d’autres sources de financement, il n’y a pas lieu de les retenir dans le modèle.

M. Jean-Loup Salzmänn, président de la Conférence des présidents d’université. – Ce très beau modèle s’améliore au fil de nos réunions et nous en apprenons tous les jours, encore aujourd’hui ! Il prêtera à des discussions serrées... Dans le fond, il reste extrêmement théorique ; sans moyens, il ne peut pas fonctionner. Il sera difficile, même avec du courage, de retirer de l’argent à des universités pour le donner à d’autres. On l’a vu en 2011, quand les moyens supplémentaires ont fait défaut, le système s’est arrêté brutalement. Même chose quand le gouvernement a décidé d’exonérer du paiement des droits d’inscription les étudiants boursiers : pour que certaines universités perçoivent la compensation du manque à gagner il aurait fallu que d’autres, qui accueillent moins de boursiers, touchent moins, aussi a-t-on recherché d’autres sources de financement.

La présentation de M. Forest a été claire : il s’agit d’un simple modèle d’aide à la décision, ce qui prend acte de l’impossibilité d’en faire fonctionner un s’il n’y a pas de grain à moudre.

M. Gérard Blanchard, vice-président de la CPU. – Le principe de convergence sera difficile à respecter sans une augmentation des moyens. Leur redéploiement entre universités sera très compliqué à mettre en place et nous conduira à une crise politique – et pas seulement au sein de la CPU. L’exemple des 5 000 emplois nouveaux nous montre que la convergence est possible si les moyens sont là. Comme la politique de sites ne répond pas nécessairement à une volonté de convergence, nous voyons encore assez peu de résultats dans ce domaine.

La masse salariale représente 80 % du budget des universités. Depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), la CPU rappelle constamment la nécessité de compenser les dépenses du glissement vieillesse-technicité (GVT), source de grandes difficultés financières. Je me réjouis que le ministère ait annoncé la négociation de compensations, il est vrai partielles.

La CPU n’est pas du tout favorable à l’intégration de la masse salariale dans SYMPA. Nous ne voyons pas comment cela peut se faire techniquement. Les déterminants de la dynamique de la masse salariale, qui relèvent de la démographie, sont différents de ceux du modèle, qui se fonde sur l’activité et la performance de l’établissement. Il est relativement compliqué de marier les deux.

Nous sommes d’accord pour que SYMPA devienne un des principaux leviers de la politique de l’État. La CPU admet aussi que le Plan de réussite en licence (PRL) entre dans le périmètre du modèle et, logiquement, dans l’enveloppe Licence. De même, nous notons avec intérêt la volonté de développer l’apprentissage, mais à condition qu’il soit pris en compte dans l’activité des universités et non dans leur seule performance. Il est vrai que

l'apprentissage est en partie financé par ailleurs, mais seulement en partie. Les coûts de l'apprentissage sont très loin de couvrir les coûts d'un étudiant dans une université. Nous ne voulons pas d'injonctions contradictoires à ce sujet : le modèle doit être l'expression des orientations prioritaires de l'État.

Nous aimerions que tous les aspects soient abordés : les enveloppes, les critères, et leurs coefficients. Un premier élément de changement tiendrait à la définition des enveloppes. Enfin, nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'une compensation réelle, hors SYMPA, de l'aide aux boursiers, qui fait subir aux établissements un manque à gagner de 95 millions d'euros. Les mécanismes actuels de compensation demeurent partiels. L'enveloppe manquante devrait être inscrite au sein du programme 231 « Vie étudiante », et non dans le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». Les étudiants, même boursiers, doivent payer leurs droits : une telle enveloppe les en remboursera.

Mme Hélène Pauliat, présidente de la commission des moyens et personnels à la CPU. – Le système d'allocation des moyens aux universités ne coïncide pas avec le contexte d'ensemble : il comporte des éléments autres qui ne sont presque jamais pris en compte. Il en est ainsi de la gestion de la fonction publique : *quid* du financement de la revalorisation des agents de catégorie C ? Autre cas, paradoxal : le précédent gouvernement avait argué de l'instauration du jour de carence pour nous retirer, définitivement, une somme qui n'avait aucun rapport avec les coûts constatés. Cette somme a été définitivement retirée de la base et, alors même que le jour de carence a été supprimé, nous ne la récupérerons pas. Je pourrais encore mentionner le retrait de 29,5 millions en raison de la « loi TEPA » (loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat) : ils n'ont pas été récupérés depuis. Que faire enfin de l'application de la loi Handicap ? Je remercie Mme Gillot pour son implication dans ce dossier difficile ; les pénalités pour non-respect de la règle des 6 % auront des conséquences politiques majeures et pas seulement à l'université. En l'absence d'accompagnement ou de préparation, les universités devront gérer ces problèmes avec leurs ressources propres, si elles ont la chance d'en avoir... et ce n'est pas en nous formant rigoureusement par la voie de l'École nationale d'administration (ENA) que nous serons meilleurs pour traiter ces questions !

Le rééquilibrage entre les disciplines, la référence aux enquêtes de l'IGAENR, posent la question de la méthode d'analyse : les coûts constatés ne disent pas combien il aurait fallu pour que ça marche mieux. De même, nous souscrivons au rééquilibrage entre lettres et sciences humaines et sociales, d'un côté, et disciplines scientifiques, de l'autre. Tout est à construire.

M. Christian Lermينياux, président de la CDEFI. – La CDEFI ne peut que s'associer à la CPU sur la difficulté de réformer sans moyens. Pour l'instant, on ne peut que les réallouer entre les établissements, décision politique difficile qui relève du Gouvernement et non des conférences.

Il faudrait quand même assurer la continuité de ce modèle. Les établissements auront du mal à comprendre qu'après avoir été sous-dotés en 2013, ils deviennent sur-dotés en 2014, ou inversement.

Nous n'avons pas de position de principe sur la fusion des enveloppes des universités et des écoles d'ingénieurs et nous attendons le résultat des modélisations. Comme toutes les écoles sont loin d'être passées aux responsabilités et compétences élargies, il est difficile de tester le modèle. Nous demandons aussi des simulations du rééquilibrage entre

établissements d'une même communauté. Il sera difficile si les communautés ont du mal à se mettre en route – des attitudes tactiques ne manqueraient pas d'être problématiques.

La CDEFI a toujours été favorable à l'inclusion de toute la masse salariale dans SYMPA. Comment toutefois la connaître et la répartir entre les établissements ? Ne faudrait-il pas plutôt un modèle prenant en compte les emplois ? Il est difficile d'en rester à un modèle de répartition des seuls moyens sans les emplois.

Une partie de la dotation salariale des établissements passe actuellement par la dotation de fonctionnement dans le cadre de SYMPA. La compensation pour emplois manquants est parfois utilisée pour des salaires, quelquefois des salaires de fonctionnaires. Reste que ces sommes sont affectées d'un coefficient de mise en réserve correspondant aux dépenses de fonctionnement et non à la masse salariale. Cela a un impact financier non négligeable.

Nous acceptons que l'opérateur négocie avec l'État sa dotation totale et sans se préoccuper du GVT, mais à la seule condition qu'il soit maître de l'ensemble des opérations qui l'amènent à constater un GVT positif ou négatif. Or supprimer les promotions attribuées par le Conseil national des universités (CNU) déclencherait une révolution.

Nous sommes favorables à ce que SYMPA ne retienne pas les étudiants financés par ailleurs. Cela aura des effets vertueux : un tel financement « par ailleurs » devra être intégral. Par exemple, le financement de l'apprentissage doit être radicalement modifié et reposer entièrement sur d'autres acteurs que l'établissement : entreprises, régions, État.

Nous ne nous sentons pas concernés par les critères de la valeur ajoutée licence puisqu'un grand nombre de nos établissements ne délivrent pas de diplômes de licence. Dans les écoles d'ingénieurs, la valeur ajoutée d'un étudiant compte quel que soit le niveau auquel sort l'étudiant, que ce soit bac+3, +5 ou +8. Nous sommes d'accord avec la CPU sur le principe de la neutralité de la compensation boursière et sur la nécessité -logique- de sortir cette compensation du programme 150.

Certains établissements doivent subir des coûts importants d'hébergement d'institutions de recherche. Les situations diffèrent selon qu'un chercheur ressortit à une unité propre du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou d'un établissement lui-même. Il conviendra d'en tenir compte.

Il était sain que la relation entre évaluation par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et dotation de l'établissement ne soit plus automatique : elle compliquait le travail de l'évaluateur et supprimait la marge de manœuvre de la tutelle et du financeur. L'intégration de nouveaux critères correspond à la volonté du Gouvernement que la France bénéficie des mécanismes communautaires ; reste à discuter de leur contenu.

Attention aux ressources propres ! Nous refusons qu'on en tienne compte dans le calcul des dotations ministérielles. Il faut laisser les établissements trouver des ressources par eux-mêmes et ne pas en profiter pour les ponctionner. De même, nous attirons votre attention sur le risque de budgétiser les investissements d'avenir, qui n'ont pas vocation à remplacer des dépenses budgétaires.

Nous ne pouvons qu'encourager les financeurs, y compris publics, à prendre en compte les coûts complets des contrats de recherche. Au niveau de l'ANR, on a trouvé un moyen de contourner l'obligation de ne pas consacrer plus de 4 % à des frais de gestion en ajoutant un préciput. Mais cela reste un détournement de la prise en compte en coûts complets. Autoriser l'augmentation de ce seuil, ou la prise en compte des coûts complets et des coûts d'environnement, n'emporte aucune conséquence financière, la décision peut se prendre très vite ! Ces réflexions doivent inclure les collectivités et les financements au titre des contrats de projets État-région (CPER), non négligeables, et pour lesquels le seuil de 4 % est ridiculement sous-évalué eu égard aux coûts réels. Enfin, on ne peut pas faire l'économie du débat sur l'augmentation des frais de scolarité. Des écoles publiques d'ingénieurs s'apprêtent à y recourir. La réflexion doit se poursuivre car je ne vois pas comment le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche peut maintenir ses établissements compétitifs par rapport aux établissements étrangers ou relevant d'autres ministères. Cela dit, le financement de l'enseignement supérieur ne peut pas reposer uniquement sur les frais de scolarité, il faudra sans doute envisager un financement par les entreprises, d'une façon ou d'une autre.

M. Marc Renner, président de la commission des moyens de la CDEFI. – Nous participons activement à la refonte du modèle. Les quarante emplois supplémentaires dont nous avons bénéficié ont montré le lien entre performance et dotation. Nous savons très bien nous entendre dans ce cas-là pour que la répartition soit la plus équitable possible.

La question du redéploiement et de la convergence est délicate. Les établissements qui ne voient pas -en raison de l'écêtement de la dotation- de lien entre financement et performance, peuvent être découragés. Un modèle d'aide à la décision peut les aider à évoluer.

Faut-il deux périmètres différents entre écoles et universités ? La réponse dépendra du critère de répartition. Celui de l'insertion professionnelle ne posera aucun problème aux écoles qui ont une maîtrise totale du devenir professionnel de leurs diplômés. Si nous travaillons dans une enveloppe entre écoles, ce critère ne sera pas différenciant, car la performance est quasiment la même pour toutes les écoles. Ce qui ne serait pas le cas d'une enveloppe unique pour l'ensemble des établissements.

D'autres pays ont une philosophie différente de la nôtre. En Grande-Bretagne, le mécénat est beaucoup plus développé qu'en France. On doit encourager les établissements à en chercher... à condition de ne pas en tirer prétexte pour réduire leurs dotations.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement supérieur. – Le travail est considérable : on voit que le dialogue n'est pas terminé, par exemple sur la compensation de l'inscription des étudiants boursiers. Le nombre d'étudiants boursiers augmentant, la situation des établissements qui en accueillent le plus devient pénalisante.

Notre rapport recommandait d'abord d'affecter aux universités sous-dotées la quasi-totalité des 5 000 emplois créés sur la durée du quinquennat. Cela suffira-t-il à assurer un rééquilibrage complet par rapport à un modèle théorique en train d'évoluer ? L'attribution d'une partie de ces nouveaux emplois dans le cadre des contrats de site répond-elle aussi à l'objectif de convergence ? Vous voulez distinguer moyens et emplois ; or le budget ne fait pas la différence.

Dans quelle mesure le nouveau modèle d'allocation tiendra-t-il compte de la proportion d'élèves boursiers et de la compensation intégrale de l'exonération de leurs frais d'inscription ? S'ils doivent les payer eux-mêmes, comment neutraliser l'augmentation du nombre de boursiers ? Votre hypothèse de transférer ce coût sur le programme 231 appelle une décision politique parce que si, à l'avenir, les étudiants boursiers règlent les droits d'inscription, il conviendra d'augmenter les bourses à due proportion. D'autre part, le nouveau modèle intégrera-t-il l'implantation d'un établissement sur plusieurs sites ?

Nous avons constaté que SYMPA a privilégié la recherche au détriment de l'enseignement : la réussite de cinq cents étudiants de plus en licence rapporte à l'université 6 à 7 fois moins d'emplois et de crédits de fonctionnement qu'une augmentation de 2,5 % du taux d'enseignants-chercheurs produisant. Pour parvenir à un rééquilibrage, vous préconisez de diminuer le poids de la bibliographie dans les critères d'allocation des moyens, pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

L'IGAENR a préconisé de redéployer les moyens en faveur des formations tertiaires traditionnellement moins dotées que les formations scientifiques. Une pondération entre les formations est-elle envisageable dans le nouveau modèle ? Doit-on s'en tenir à des coefficients de pondération historiques entre filières ou adopter des coefficients plus normatifs cohérents avec les orientations de la politique de recherche et de développement économique du pays ?

Peut-on objectiver les coûts de formation par filière ? Existe-t-il des logiciels de comptabilité analytique permettant de comparer les coûts de chaque formation ? J'ai constaté que les indicateurs divergent d'une université à l'autre, mais des progrès ont sans doute été réalisés, notamment grâce au travail de l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE).

Enfin, qu'en est-il de la prise en charge des étudiants non financés et des apprentis ? La loi de finances pour 2014 restreint les formations ouvrant droit au crédit d'impôt apprentissage en contradiction avec l'objectif affiché d'un développement de l'apprentissage à l'université.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – De la stimulation par manque de moyens...

Mme Dominique Gillot. – La modification envisagée de la répartition de la taxe d'apprentissage entre les régions et les organismes de formation ne doit pas priver ces derniers de leurs subsides.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur. – Je remercie la commission de la culture de m'avoir invité à participer à cette table ronde et félicite le ministère d'avoir engagé cette mission. Les réactions de nos intervenants démontrent qu'elle est délicate.

Faire d'une augmentation de moyens le préalable à un rééquilibrage est une position intenable, à l'université comme dans toute autre collectivité publique. Elle revient à dire qu'en l'absence de crédit supplémentaire, nous devrions nous accommoder des inégalités ! Quand nous manquons de moyens, il nous faut être inventifs. De ce point de vue, l'introduction de la masse salariale dans le modèle d'allocation est importante. On peut discuter des méthodes et des proportions. Réaliser le rattrapage uniquement sur les crédits

supplémentaires, comme vous le préconisez, serait antinomique avec la logique du système SYMPA, né ici dans les bureaux du Sénat d'un partenariat entre les commissions des finances et de la culture, et qui repose sur l'idée de comparaisons et de variations sur la base d'une appréciation de la qualité.

Pourquoi diable la création de communautés d'universités et établissements justifierait-elle des moyens supplémentaires ? Je ferai un parallèle avec l'intercommunalité : sa mise en place s'est accompagnée d'une augmentation des dépenses de fonctionnement des communes de 3 milliards d'euros. Cela n'aurait pas dû être le cas : l'intercommunalité ne présente d'intérêt que si elle dégage des économies. Dans l'hypothèse inverse, mieux vaut réaffecter les moyens à d'autres projets.

Nous avons relevé les contradictions en matière d'apprentissage. J'aimerais en revanche savoir si vous avez bénéficié de l'instauration du jour de carence ?

Mme Hélène Pauliat. – « Bénéficié » est un grand mot. Le prélèvement forfaitaire a été quatre fois et demie supérieur au coût constaté dans les établissements.

M. Philippe Adnot. – Cela me paraît beaucoup. La réforme n'aurait-elle pas produit les effets escomptés ? J'ai pourtant lu que la mesure avait permis d'économiser 160 millions d'euros. Avez-vous constaté une baisse de l'absentéisme ?

Mme Hélène Pauliat. – Je tiens les chiffres à votre disposition.

M. Jean-Loup Salzmänn. – Notre travail est si intéressant qu'il y a quatre fois moins d'absents dans les universités que dans le reste de la fonction publique. On ne nous a pas restitué l'argent correspondant quand on est revenu sur le jour de carence...

M. Philippe Adnot. – C'est une bizarrerie car, dans de nombreux services, l'instauration du jour de carence a fait disparaître les arrêts maladie du lundi matin ou du vendredi après-midi.

M. Jean-Loup Salzmänn. – Cela représente 7 millions d'euros pour l'ensemble des universités.

M. Philippe Adnot. – Il convient d'être attentif à ne pas décourager les bonnes volontés. Les universités qui cherchent des moyens de financement externes ne doivent pas être pénalisées. Sauf à favoriser l'immobilisme, on ne peut leur dire : « vous avez trouvé des recettes, nous diminuons vos crédits ». La notion de coûts complets est intéressante. Si vous n'êtes pas à même comme une entreprise d'apprécier le coût marginal et d'engager une augmentation de votre volume d'activité pour le faire baisser, vous n'aurez plus de clients.

Pourquoi ne pas se rapprocher de la moyenne européenne en matière de participation financière des étudiants ? La gratuité est un mauvais signal envoyé aux élèves. Le prix participe de la conscience de la qualité de l'enseignement. Que pense un étudiant étranger de cours qui ne lui coûtent rien ? Il faut un minimum d'effort contributif. Les sommes demandées actuellement sont dérisoires. Les jeunes paient leurs cigarettes ou leur abonnement à un club de sport plus cher que leurs études ...

Enfin, je félicite M. Lerméniaux pour la belle place de l'Université de technologie de Troyes (UTT) qui est quatrième au classement des écoles d'ingénieurs les plus ouvertes à l'international.

Mme Dominique Gillot. – Les universités sont obligées d’inscrire en priorité les étudiants redoublants, voire triplants au détriment des primo-inscrits, ce qui débouche sur des sélections par tirage au sort. Cette situation doit être revue. L’inscription doit représenter un engagement réciproque de formation. Les redoublants ont leur place, mais il faut sortir du système des réinscriptions automatiques qui est incompatible avec l’objectif de réussite en licence.

M. Jean-Loup Salzmänn. – Non, la CPU ne refuse pas le rééquilibrage, elle ne le subordonne pas à l’octroi de moyens supplémentaires. Ce n’est pas nous qui manquons de courage. Nous partons d’un constat : les gouvernements, de droite comme de gauche, ne parviennent pas à égaliser les situations en déshabillant Pierre pour donner à Paul. Des moyens supplémentaires sont indispensables pour y parvenir. Il faut être pragmatique.

M. Gérard Blanchard. – Les difficultés de redéploiement ont été constatées. Le glissement sémantique est significatif : on ne parle plus de modèle de répartition mais de modèle d’aide à la décision. Une fois les calculs effectués, il faudra comparer une valeur théorique et une valeur de référence. On évoque la suppression des excédents d’initialisation. Nous sommes inquiets des effets de rupture éventuels. Comment seront-ils gérés ? On ne peut modifier brutalement le budget d’une université d’une année sur l’autre. Je suis favorable au redéploiement mais, qu’il s’agisse du gouvernement ou des conférences, peu de candidats sont prêts à payer son prix politique.

L’intégration de la masse salariale dans le modèle SYMPA n’est pas une solution. Elle n’aurait aucun impact redistributif, même si au lieu de parler de deux milliards d’euros, l’on a une masse de dix milliards. En revanche, je partage votre souci de ne pas décourager la recherche de financements externes. C’est la raison pour laquelle nous sommes vindicatifs sur le préciput et les frais de gestion : nous avons de plus en plus de difficulté à assumer les coûts de structure.

Il n’est pas naturel pour l’université de s’engager dans l’apprentissage, qui suppose une réorganisation complète des modes d’enseignement et le développement de relations avec les entreprises. Cela représente un travail énorme, qui n’est pas justement récompensé dans le modèle au niveau de l’activité. Les financements annexes couvrent une part marginale du coût d’un apprenti. Il ne viendrait à l’idée de personne de coter un enseignant-chercheur zéro dans le modèle au motif qu’il obtient des contrats de recherche. Or c’est la logique à l’œuvre pour l’apprentissage.

M. Jean-Loup Salzmänn. – Les universités savent s’adapter à la baisse des moyens, elles l’ont déjà prouvé. Nous avons été capables d’absorber des montants importants de glissement vieillesse-technicité (GVT). Nous pouvons nous réformer. En revanche, nous doutons de la capacité politique des gouvernants de tout bord de prendre aux uns pour donner aux autres. Reporter les décisions politiques sur les conférences ne résoudra pas les problèmes.

Mme Dominique Gillot. – La question de l’évaluation du GVT, de son portage est posée depuis longtemps. L’État a augmenté sa contribution à son financement. Il faut continuer d’affiner la réflexion. Le GVT n’est pas une matière inerte, il évolue en fonction de la masse salariale. En améliorant les fonctions support et la gestion des ressources humaines, vous serez en mesure de réclamer votre dû au ministère. Il incombe à l’État de supporter les charges transférées, mais d’autres décisions relèvent des universités. L’expérience dira où tracer la ligne.

Vous vous trouvez dans une situation comparable à celle des collectivités territoriales au lendemain de la décentralisation. Il y a un apprentissage à faire, des structures à mettre en place. Il faut avancer et faire preuve de créativité quand il n'y a pas de moyens supplémentaires...

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Ce que vous dites nous rappelle ce qu'ont vécu les régions lors du transfert des personnels de l'équipement. D'abord affectées par le GVT, elles en ont ensuite fait leur affaire et l'État n'a plus compensé... Employez-vous des personnes en situation de cumul emploi-retraite ?

M. Jean-Loup Salzmann. – Si ces situations existent, elles sont marginales. Les enseignants-chercheurs, qui constituent l'essentiel de notre masse salariale, partent très tard à la retraite, vers 68, voire 69 ans. Cela explique que le GVT ait proportionnellement beaucoup plus augmenté dans les universités que dans les collectivités territoriales. La situation est différente à un autre titre : la moitié des promotions d'enseignants-chercheurs nous sont imposées, pour l'autre moitié, nous avons un quota de promotions qui n'a pas été compensé par l'État. Et, à la différence des collectivités territoriales, nous ne levons pas l'impôt.

Mme Hélène Pauliat. – Nous ne maîtrisons pas les décisions qui donnent lieu au GVT dans un grand nombre de cas : reconstitutions de carrière des maîtres de conférences depuis 2009, recrutements... Nous ne pouvons par exemple intervenir dans les jurys.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Les salaires de la fonction publique territoriale ou le nombre de promotions obéissent aussi à des règles et cadrages qui échappent aux collectivités locales.

Mme Hélène Pauliat. – Nous ne décidons même pas du montant des droits d'inscription !

M. Christian Lermينياux. – Puisque nous ne pouvons pas lever l'impôt, il faudra discuter un jour de ce que nous pouvons lever...

Les 5 000 emplois nouveaux seront-ils suffisants ? Non, mais soyons réalistes : réduire les écarts entre établissements de 20 % serait déjà un beau résultat. Quant à savoir s'il vaut mieux former 500 étudiants de plus en licence ou avoir deux ou trois enseignants-chercheurs supplémentaires, la question doit être traitée dans le cadre de la stratégie nationale d'enseignement et recherche. Une fois l'objectif fixé, le système de répartition des moyens suivra. Un point positif de la loi est l'affirmation de cette stratégie nationale.

La pondération entre les formations tertiaire et secondaire existe, mais les pondérations actuelles sont peu précises. La formation d'un ingénieur informatique coûte moins cher que celle d'un ingénieur en génie des procédés, qui a le même coefficient. Nous devons réaliser un important travail de fond, au-delà de l'analyse de coûts, afin que toutes les formations disposent d'un référentiel et d'une maquette.

En matière d'apprentissage, nous sommes tous d'accord. C'est vous parlementaires qui avez la main dans le cadre de l'examen du futur projet de loi !

M. Adnot souligne que le travail en coût complet requiert la compétitivité ; nous n'avons aucune crainte car nous sommes déjà compétitifs. Les désaccords entre nous sont finalement minimes. Le travail réalisé a favorisé le dialogue.

M. Marc Renner. – Le passage aux responsabilités et compétences élargies nous a placés dans une phase transitoire qui nous a obligés à monter en technicité dans nos emplois et qui n'est pas achevée. Il est trop tôt pour évaluer le GVT.

Pourquoi les droits d'inscription entre les écoles d'ingénieurs publiques diffèrent-ils d'un ministère à l'autre ? 611 euros au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 1 500 euros au ministère de l'agriculture. J'ai posé la question sans obtenir de réponse.

Mme Simone Bonnafeux. – Nous sommes en présence de choix politiques. Le sujet n'est pas tant celui de l'allocation de moyens que celui de l'équilibre économique de l'enseignement supérieur. Nous avons lancé une procédure d'élaboration de la stratégie nationale pour l'enseignement supérieur. Elle sera soumise à l'avis des parlementaires. Dans le cadre ainsi tracé, il est important de se poser aujourd'hui des questions de moyen et long termes et d'organiser un véritable débat.

Nous n'avons jamais défalqué les ressources propres des établissements de leur dotation. Comment répartir les mille emplois nouveaux par an entre convergence et politique de site ? Le ministère a choisi de les affecter à 65 % en faveur de la convergence et à 35 % pour la politique de site. L'objectif n'est pas de financer le fonctionnement de superstructures comme les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou les initiatives d'excellence (IDEX), mais d'accompagner la politique contractuelle. L'État apporte son soutien au moment de la négociation contractuelle, ce qui signifie que la politique de site est une politique contractuelle. Auparavant, le contrat allouait des moyens de financement sous forme de crédits et non d'emplois. C'est désormais l'inverse. Le bonus des précédents contrats – de l'ordre de 1 à 3 millions d'euros par établissement – a été intégré en base dans le financement des établissements et abonde les excédents pour certains établissements ou comble les déficits pour d'autres ; désormais la négociation contractuelle ne donne plus lieu au vote d'une ligne budgétaire dans le projet de loi de finances mais à un abondement sous forme d'emplois. Les contrats sont pensés au niveau du site. L'État demande aux établissements de définir le nombre d'emplois qu'ils souhaitent par politique regroupée. Nous abondons une politique regroupée, nous n'avons pas de religion en revanche sur le ou les établissements auxquels sont affectés ces emplois.

Si la convergence n'est pas totale au niveau des emplois, il y a d'autres facteurs d'inégalité que l'emploi entre les établissements, par exemple : la surface – nous avons des établissements qui disposent de 300 000 m² à vendre quand Paris I est l'université la plus pauvrement dotée –, la région d'implantation... On peut aussi être sous-doté en emplois mais ne pas l'être en moyens. Au bout de deux années d'utilisation du modèle, les extrêmes n'ont pas bougé significativement. La donne a toutefois changé cette année car, dans l'abondement en emplois, nous avons tenu compte du modèle mais également, à hauteur de 30 % et sur suggestion de la CPU de la « pression à la licence », c'est-à-dire le pourcentage d'étudiants en licence. Nîmes y a gagné neuf emplois. La convergence progresse. On parle d'écarts de dotations dans un ensemble fermé, on reste donc sur du relatif.

Le modèle tient compte du coût des formations. Il est évident que le financement d'une formation d'ingénieur ne peut être identique à celui d'une formation en droit. Il reste des marges de progrès sur l'observation des coûts. Le coût de la recherche doit aussi être évalué correctement, en termes de logistique, d'immobilier, de fluides..., tout comme celui du LMD (licence-master-doctorat) : il convient d'examiner au-delà des disciplines ce que chaque établissement consacre à chaque niveau d'enseignement. Les 500 millions que représentent

les 5 000 emplois sur cinq ans que nous avons évoqués sont à rapporter aux 14 milliards consacrés à l'enseignement supérieur chaque année. Les établissements déterminent leurs politiques avec tous leurs moyens, pas simplement avec le plus en emplois.

M. Frédéric Forest. – Les 95 millions d'euros d'exonération de droits d'inscription des boursiers ont été sortis du modèle. Nous souhaitons faire porter en quatre ans la dotation hors modèle au niveau des droits que devraient percevoir les établissements, c'est-à-dire au niveau de l'exonération réelle, pour la faire ensuite varier en fonction du nombre d'étudiants boursiers. Le chemin vers la compensation réelle est ouvert.

Le ministère a conduit des travaux précis pour identifier des effets propres, c'est-à-dire par exemple l'impact d'une variation du nombre d'étudiants. Cent étudiants supplémentaires en licence de science représentent 76 000 euros de plus, ce qui correspond à trois enseignants-chercheurs produisant en plus dans un laboratoire noté A. Ce travail, qui a été présenté au CNESER, se poursuivra afin de connaître à l'avance les effets du modèle.

Nous n'avons évidemment jamais défavorisé un établissement qui dispose de ressources propres. Le modèle SYMPA a servi ces cinq dernières années au rattrapage en modulant l'augmentation de moyens, de manière parfois importante. Certains établissements ont vu leur fonctionnement, sur les deux milliards du modèle, augmenter de 50 %, contre 5 % pour d'autres. En 2012, sur un rattrapage de douze millions d'euros, huit millions ont été réservés aux établissements les moins dotés. L'utilisation du modèle a contribué à une allocation plus équitable.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Combien de chercheurs le plan licence fera-t-il émerger ? Nous sommes intéressés par sa rentabilité intellectuelle.

Cette année, la commission a choisi de conduire une mission d'information relative à l'installation des ÉSPÉ. Les enseignements de nos futurs enseignants seront assurés par des universitaires, ainsi que par des acteurs de l'éducation populaire et des artistes – c'est une innovation. Ces derniers n'ont pas encore trouvé la porte des universités. Le dialogue avec les membres de cette mission sera utile.

Mercredi 8 janvier 2014

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

Encadrement des conditions de la vente à distance des livres – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur le texte de la commission n° 248 (2013-2014) sur la proposition de loi n° 35 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à encadrer les conditions de la vente à distance des livres, dont la rapporteure est Mme Bariza Khiari.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – La commission est saisie de quatre amendements.

Article unique

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – L’amendement n° 1 présenté par M. Legendre et plusieurs de ses collègues, vise à retarder l’application du dispositif proposé par la proposition de loi en prévoyant un délai de six mois entre la promulgation du texte et sa mise en œuvre effective.

Si l’on ne peut contester que les dispositions prévues (suppression du rabais de 5 % lorsque le livre est commandé en ligne et livré à domicile et interdiction de la gratuité des frais de port) nécessiteront des ajustements techniques pour les plateformes concernées, les adaptations logicielles induites ne sont pas d’une telle ampleur qu’elles rendraient indispensable un délai de six mois avant l’application effective du texte.

En outre, cette proposition de loi est partie prenante d’un dispositif de soutien plus large en faveur des librairies indépendantes, qui comprend également une enveloppe de 11 millions d’euros destinée à aider les commerces en difficulté et un renforcement du contrôle de l’application de la législation relative au prix du livre. Ces mesures entreront en œuvre au cours du premier semestre de l’année 2014. Il serait donc fâcheux que le volet de cette politique relatif au commerce de livres en ligne ne s’applique qu’à la fin de l’année, ce qui serait le cas si un délai de six mois s’ajoutait au temps de la navette parlementaire. J’ajouterai que les plateformes de vente en ligne ont, *de facto*, disposé d’un délai supplémentaire afin de tenir compte de la période des fêtes puis de celle des soldes puisque l’examen de ce texte, prévu dans un premier temps début décembre 2013, a été décalé au mois de janvier 2014.

Enfin, les libraires indépendants, en faveur desquels le dispositif a été pensé, n’ont de cesse que s’équilibre, au plus vite, la concurrence sur le marché du livre afin de retrouver les marges financières indispensables à leur modernisation et, partant, à leur maintien dans nos territoires.

En conséquence, il me semblerait donc plus raisonnable de limiter ce délai à trois mois.

M. Jacques Legendre. – Le dépôt de cet amendement laisse la possibilité aux acteurs de s’adapter. Le délai de six mois n’est cependant pas intangible et je me rallie à votre proposition de le limiter à trois mois.

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – Je vous propose alors de rectifier votre amendement afin d’assurer une meilleure cohérence à l’ensemble du dispositif.

La commission donne un avis favorable à l’amendement n° 1 ainsi rectifié.

Articles additionnels après l’article unique

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – L’amendement n° 2 présenté par Mme Garriaud-Maylam tend à créer un article additionnel relatif à la vente, à l’étranger, de livres en langue française.

Les lois de 1981 sur le prix du livre imprimé et de 2011 sur le prix du livre numérique étant d’application territoriale, il me semblerait particulièrement curieux qu’elles fassent l’objet d’exceptions en fonction de la nationalité des consommateurs.

Un dispositif dérogatoire, par ailleurs difficile d'application, n'aurait en outre que peu d'impact sur l'activité des plateformes françaises de vente de livres en ligne, pour lesquelles cette clientèle ne représentent qu'une très faible part du chiffre d'affaires.

Je propose, en conséquence, un avis défavorable.

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

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – L'amendement n° 3 est présenté par le Gouvernement. Je vous en rappelle le contexte et le contenu. Le Conseil permanent des écrivains, pour les auteurs, et le Syndicat national de l'édition, au nom des éditeurs, ont conclu, le 21 mars 2013, un accord-cadre relatif au contrat d'édition, afin de l'adapter à l'édition numérique. Il fait suite aux travaux de la commission spécialisée du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique et à la médiation confiée par la ministre de la culture et de la communication, au mois de septembre 2012, au professeur Pierre Sirinelli.

Désormais, le contrat d'édition déterminera les conditions de cession des droits et de rémunération des auteurs, ainsi que les obligations d'exploitation des éditeurs, pour les deux modes d'exploitation. Ainsi :

- les contrats d'édition couvriront à la fois l'édition papier et le livre numérique, en conciliant le respect de l'unicité de l'œuvre et la spécificité des modes d'exploitation. En outre, l'obligation de réédition qui pèse sur l'éditeur est renforcée et adaptée aux spécificités de l'édition numérique. Par ailleurs, l'auteur ou l'éditeur est autorisé à mettre fin au contrat sur la base d'un défaut d'activité économique ;

- pour l'exploitation imprimée, la négociation a permis de définir l'étendue de l'obligation de l'éditeur en matière d'exploitation permanente et de diffusion commerciale des œuvres. Pour l'auteur, cette précision simplifie la procédure de résiliation du contrat, aujourd'hui coûteuse et incertaine ;

- pour l'exploitation numérique, les obligations de l'éditeur ont été précisées et de nouvelles règles de rémunération plus favorables aux auteurs fixées. Enfin, les parties sont convenues d'un réexamen régulier des modalités de cession des droits d'exploitation numérique afin de les adapter à l'évolution des modèles économiques de diffusion numérique.

Cet accord a été très largement salué par les professionnels du livre. Toutefois, ses dispositions doivent encore être intégrées dans le code de la propriété intellectuelle afin d'assurer leur application effective par l'ensemble des parties. De fait, si certains éditeurs appliquent d'ores et déjà les nouvelles règles, d'autres, au détriment des auteurs, y demeurent réticents.

L'objet du présent amendement est d'en permettre l'application rapide en autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnance aux modifications nécessaires du code de la propriété intellectuelle.

Je ne suis pas, par principe, favorable à de telles solutions, qui consistent à priver le Parlement d'une partie de ses prérogatives. Pour autant, mes chers collègues, l'intérêt du dispositif et la multiplication des contentieux entre auteurs et éditeurs en matière d'édition numérique conduisent à reconnaître l'urgence qu'il y a à rendre effective l'application de l'accord-cadre sur le contrat d'édition. Or, l'érosion du calendrier parlementaire du fait des

échéances électorales de 2014 comme l'absence de véhicule législatif adéquat dans des délais raisonnables plaident, une fois n'est pas coutume, pour la voie de l'ordonnance.

Aussi, je vous propose de donner un avis favorable à cet amendement.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous précise que j'ai insisté pour que les deux amendements du Gouvernement vous soient présentés ce matin en commission et non au dernier moment, en séance publique.

M. Jacques Legendre. – J'avoue un certain embarras devant cette proposition du Gouvernement. Il s'agit très clairement d'un cavalier fort éloigné du fond de notre débat.

Si nous sommes favorables à l'accord négocié, le recours aux ordonnances ne me paraît pas une bonne pratique parlementaire et, en conséquence, nous ne voterons pas cet amendement.

M. Vincent Eblé. – Les deux amendements gouvernementaux relèvent effectivement d'une amodiation mais il est clairement indiqué qu'un projet de loi de ratification sera déposé dans les 6 mois suivant la publication de l'ordonnance. Il me paraît donc abusif de considérer que le Parlement ne sera pas à même de s'exprimer sur le sujet. Il s'agit, en outre, d'un sujet raisonnablement technique qui relève d'un accord avec les représentants du monde de l'édition et des écrivains. Je ne pense pas qu'il existe un grand préjudice d'agir de la sorte et ne m'oppose pas à l'adoption de cet amendement pour permettre cet ajustement dans des délais rapides.

M. David Assouline. – Il existe un risque de confusion dans notre débat s'agissant de la permission qui pourrait être donnée au Gouvernement d'agir par ordonnance. Par le passé, les gouvernements ont utilisé cette procédure pour lancer de grandes réformes. Je trouve, dans ces circonstances, légitime que le Parlement y soit opposé. Nous sommes tous opposés à cette procédure en tant que parlementaires.

Or, tel n'est pas le cas du présent amendement. De fait, il est fréquent, s'agissant d'accords passés après négociations, d'agir ensuite par voie de décret ou d'ordonnance dans le but d'éviter une période de latence. À défaut, le marché du livre et de l'édition pâtirait de cette insécurité juridique. Il s'agit d'un objectif concret et pragmatique.

Mme Françoise Férat. – La position du groupe UC-UDI sera identique à celle du groupe UMP. Je n'apprécie pas cette méthode, qui donne le sentiment qu'il s'agit d'un habillage. Ce n'est pas convenable à ce moment de la discussion : cet amendement aurait pu être déposé à l'Assemblée nationale.

M. Pierre Laurent. – Je suis partagé sur cette question. La méthode ne me convient pas et nous ne pouvons pas nous y habituer. L'accord entre éditeurs et écrivains est intervenu le 21 mars 2013 et nous avons toute visibilité pour procéder autrement. En outre, le moment est particulièrement mal choisi, à l'heure où le Gouvernement a annoncé qu'il allait avoir largement recours aux ordonnances, ce qui nous posera un certain nombre de problèmes. Mais nous ne souhaitons pas nous opposer à cet accord, aussi nous voterons cet amendement. Mais j'apprécierai que le Gouvernement s'explique sur cette méthode en séance publique.

Mme Sophie Primas. – Je souhaite renforcer la position exprimée par notre collègue Jacques Legendre. Chaque Gouvernement gouverne avec les outils qu'il choisit et que la Constitution lui donne. Le problème n'est pas là. Il s'agit en revanche d'un cavalier sur

un texte qui faisait l'objet d'un large consensus. Je ne comprends pas cette urgence et je m'y oppose à titre personnel.

Mme Corinne Bouchoux. – Je partage les réserves qui viennent d'être émises sur la dépossession des prérogatives du Parlement. Néanmoins, cette contrariété est atténuée par les enjeux de cet accord pour les petits éditeurs et les auteurs les plus fragiles. Compte tenu des bénéficiaires qui vont être rehaussés dans leurs droits et dans leurs accès à la propriété intellectuelle, nous approuvons cet amendement même si nous regrettons la méthode.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous rappelle que nous avons organisé, il y a un an, des auditions consacrées à la chaîne du livre et qui nous avaient permis d'entendre toutes les parties intéressées. Vous pouvez vous y référer. Nous étions en quête d'un véhicule législatif, encouragés par de nombreux courriers reçus tant par le ministère que par notre commission. Or, le projet de loi relatif à la création a été retardé à plusieurs reprises. Enfin, lors de la visite effectuée par notre commission au Salon du livre de la jeunesse de Montreuil il y a quelques semaines, nos interlocuteurs nous ont rappelé l'urgence de ratifier cet accord.

M. Jacques Legendre. – Je regrette que ce débat n'ait pas d'abord eu lieu à l'Assemblée nationale.

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – Mais c'est un avantage pour le Sénat d'avoir introduit ce sujet dans le débat !

La commission donne un avis favorable à l'amendement n° 3.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Bariza Khiari, rapporteure. – L'amendement n° 4 du Gouvernement est un amendement de coordination. Je vous propose de lui donner un avis favorable.

La commission donne un avis favorable à l'amendement n° 4.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique Encadrement des conditions de vente à distance des livres		
M. LEGENDRE	1 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'Article unique		
Mme GARRIAUD-MAYLAM	2	Défavorable
Le Gouvernement	3	Favorable
Intitulé de la proposition de loi		
Le Gouvernement	4	Favorable

**COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mercredi 8 janvier 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

**Reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe – Audition de M. Rémi Pauvros,
député**

La commission entend M. Rémi Pauvros, député, sur son rapport sur la reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe.

M. Raymond Vall, Président. – Permettez-moi d'abord de vous présenter mes meilleurs vœux pour cette nouvelle année 2014 que nous débutons en accueillant le député Rémi Pauvros. Celui-ci va nous présenter le rapport qu'il vient de remettre au ministre Frédéric Cuvillier sur la reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe.

M. Rémi Pauvros, député. – Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission, avec l'Ingénieur général Gilles Leblanc du Commissariat général au développement durable qui m'a accompagné pendant la rédaction du rapport.

Il s'agissait, lorsqu'a débuté ma mission en avril 2013, de reprendre un dossier qui avait suscité de nombreuses réactions, parfois hostiles, avec pour seul objectif de proposer un dispositif qui soit avant tout réalisable.

Je me suis appuyé sur la déclaration d'utilité publique (DUP) et le tracé d'ores et déjà validé, dont l'opérateur Voies Navigables de France (VNF) a été l'artisan. Le foncier correspondant a été réservé, que ce soit en termes d'acquisition, de sondage ou d'enquête préalable. Remettre en cause la DUP telle que je l'ai trouvée aurait très certainement mis un terme à ce projet. Il nous fallait également nous attacher à la question du financement, ainsi qu'à l'examen des motifs pour lesquels un grand nombre d'acteurs ne se mobilisait pas en sa faveur.

C'est pourquoi, il m'a semblé nécessaire de privilégier une approche de cohérence sur le projet afin de susciter un consensus sur sa nécessité économique et d'assurer la mobilisation des financements requis pour sa mise en œuvre.

Dans mon rapport, vous trouverez ainsi les conclusions d'une enquête spécifique destinée à vérifier l'intérêt économique du projet. Elle montre que celui-ci devrait bénéficier à l'ensemble des acteurs économiques du pays. J'ai, dans ce cadre, organisé des concertations avec les acteurs des communautés portuaires du Havre et de Rouen où le projet suscitait de fortes réticences, l'ouverture d'une autoroute fluviale vers le Nord étant perçue comme une menace pour leur stratégie de développement.

A ce sujet, j'attire votre attention sur un article, paru dans le quotidien les Échos le 24 décembre dernier, consacré au déclin de la suprématie européenne du port de Rotterdam, qui pourrait notamment bénéficier au renforcement de la compétitivité du port du Havre.

Encore faut-il que ce dernier puisse s'appuyer sur un hinterland compétitif et en phase avec les objectifs de développement légitimes qui lui sont assignés.

L'ensemble des rapports publiés par le passé sur le développement de ces ports reconnaît comme enjeux majeurs le transport du fret et des containers destinés au transport ferroviaire, tout comme l'utilisation de la Seine et le rapprochement avec le port de Paris. Je salue au passage le travail accompli par HAROPA, structure qui réunit les ports du Havre, de Rouen et de Paris, dont j'ai repris certaines problématiques dans mon rapport.

L'appréhension du projet du canal Seine-Nord-Europe dans sa globalité, au-delà du tracé du canal qui s'étire sur 106 kilomètres, et en accord avec le Ministre qui souhaitait que mon rapport incorporât des problématiques allant du Havre à Rotterdam, a conduit l'Europe à soutenir, à hauteur de 40 %, le financement du projet. Cette décision, officialisée à Tallinn et confirmée depuis lors par la Commission européenne, confère au projet une ampleur nouvelle, en assurant de nouvelles connexions entre les axes fluviaux et maritimes ainsi que des aménagements complémentaires en amont et en aval de la Seine. Cette décision est un élément majeur pour l'évolution du dossier. Elle a même conduit HAROPA à revenir sur son orientation initiale en matière de positionnement dans la concurrence européenne. Mais ce financement européen est fléché et en cas de non-utilisation, il sera redéployé vers d'autres projets dans d'autres pays. Aussi devons-nous honorer le rendez-vous qui nous est fixé par l'Europe et obtenir le financement accordé, dans le cadre du plan de relance négocié par le Président de la République lui-même. L'affichage de la volonté européenne doit ainsi nous conduire à nous organiser pour réaliser, dans les délais impartis, ce projet.

La progressivité est aussi une caractéristique de ce que je propose. L'exemple du Canal Albert, qui relie l'Escaut à Anvers, est emblématique de cette progressivité : bien qu'inauguré en 1939, son aménagement s'avère ininterrompu depuis lors, puisqu'on continue à lever des ponts et à aménager des écluses pour l'adapter à l'évolution du marché. Je propose que ce canal soit aménagé en norme 5B, soit au minimum requis par la concurrence : il devrait permettre l'accès des péniches de 185 mètres de long et de 4 400 tonnes susceptibles d'accueillir de deux à quatre containers. Mais les chargeurs m'ont tout de même indiqué qu'un tel aménagement ne devait pas être entrepris dans l'urgence ni en vertu d'une décision administrative sans fondement réel, mais en phase avec l'évolution du marché et de manière progressive. L'aménagement du canal devra également accorder une place importante au développement durable, par exemple par le recours à l'énergie photovoltaïque.

Le transport fluvial est un gage de sécurité pour l'acheminement des marchandises et leur distribution via des plateformes dédiées. Ainsi, la société Nike à Hasselt, dans les Pays-Bas, vient de doubler les capacités de sa plateforme de distribution, ce qui devrait conduire à créer un millier d'emplois. De telles infrastructures ont l'avantage de fonctionner nuit et jour, sept jours sur sept. Comme quoi, la progressivité de l'aménagement propre au secteur fluvial contribue à l'adaptation constante aux exigences du marché !

S'agissant des plateformes, il importe, là aussi, de demeurer pragmatique : je propose qu'elles relèvent des compétences des conseils régionaux. En effet, le développement économique leur incombe et certaines plateformes sont d'ores et déjà gérées par des conseils régionaux. La désignation de la région comme chef de file ne doit évidemment pas exclure d'autres acteurs publics, comme l'État ou les départements, susceptibles de participer aux décisions d'aménagement des plateformes. Il s'agit là encore de répondre aux exigences du marché : pour preuve, si l'aménagement de trois plateformes en Nord-Pas-de Calais, et notamment à Marquion, s'impose de lui-même, celui-ci implique d'associer étroitement la

Picardie à la décision, du fait de sa connaissance du secteur économique qui en serait l'un des principaux utilisateurs. Une conception centralisatrice du développement des plateformes me paraît sinon désuète du moins ignorante de la réalité économique, que seule une vision locale est à même d'appréhender.

Lorsque j'ai demandé aux collectivités locales, qui n'étaient pas associées au financement des plateformes, de participer à celui du projet lui-même, celles-ci ont fait preuve d'une implication remarquable ; elles devraient participer, au total, à hauteur d'un milliard d'euros. La moitié de cette somme serait acquittée par les trois conseils régionaux concernés, l'autre moitié en particulier par les conseils généraux, dont je salue l'implication des présidents qui ont décidé de soutenir cette initiative. Bien que VNF soit compétent en la matière, il ne dispose pas de la capacité juridique requise pour supporter l'endettement nécessaire au portage du projet. Je propose ainsi la création d'une société de projet, structure juridique usitée en Europe notamment pour l'aménagement du Col du Brenner, destinée à associer les collectivités à VNF et à l'ensemble des acteurs concernés.

Je laisserai Gilles Leblanc répondre à vos questions sur les aspects techniques du projet et l'optimisation de ses coûts de réalisation, que ce soit pour l'aménagement des écluses ou encore le renforcement de l'étanchéité qui n'a pas été pour l'heure chiffré, faute des sondages idoines.

S'agissant enfin de la somme d'un milliard sept cent millions d'euros qui doit être trouvée pour boucler le financement du projet, je propose qu'un milliard d'euros soit à la charge de l'État et que le reliquat soit assuré par l'endettement. La Banque européenne d'investissement s'est déclarée prête à accompagner le projet ; l'endettement contracté auprès de cet établissement bancaire n'alimentera pas la dette « maastrichtienne » de la France.

Enfin, l'impact écologique de ce projet est évident. Je rappellerai qu'une péniche de 4 400 tonnes équivaut à une centaine de camions transitant sur l'autoroute A1 et l'ensemble des acteurs économiques, y compris la SANEF qui voit dans ce projet le moyen de désengorger cet axe autoroutier saturé de poids lourds, y est favorable. D'ailleurs, cette dernière est prête à participer au projet ; reste à préciser les modalités de cette participation.

Nous disposons de tous les éléments requis pour faire de ce canal un exemple de développement et d'aménagement durables. Ainsi, s'agissant de la gestion de l'eau, j'ai supprimé la connexion entre l'Oise et la Communauté urbaine de Lille, afin d'assurer la préservation de la nappe phréatique de l'Avesnois. Comme vous pouvez le constater, les aspects techniques qui répondent, au plus près, à la réalité des territoires et à l'exigence de qualité environnementale ont été privilégiés.

Il importe aussi de soutenir les personnels du secteur de la batellerie que j'ai rencontrés à plusieurs reprises et dont j'ai pu constater le dynamisme. Pendant trop longtemps, on a privilégié le ferroviaire et la route au détriment du secteur fluvial qui a été oublié. Le projet d'aménagement du canal Seine-Nord-Europe répond à un objectif économique et fournit l'occasion de relancer le fluvial en France.

Cette relance est d'ailleurs attendue par plusieurs secteurs économiques : les céréaliers, la grande distribution, le bâtiment ainsi que les industries de récupération. Mais il importe que le projet soit lisible pour permettre aux industriels de s'organiser en conséquence, à l'instar de la grande distribution dont les acteurs pourraient mettre jusqu'à trois ans pour réorganiser leur logistique.

Le calendrier du projet s'avère en définitive contraint, en raison du soutien européen qui le situe entre 2014 et 2020. L'année 2014 devra être marquée par les décisions nécessaires au lancement du projet. Le Ministre a d'ailleurs déjà désigné une mission administrative pour envisager la réalisation concrète des propositions contenues dans le rapport, pour une mise en service à l'horizon 2022-2023.

M. Raymond Vall, président. – Je vous remercie de cet exposé convaincant, qui témoigne de l'important travail que vous avez effectué en reprenant ce dossier, pour lui donner une suite opérationnelle.

M. Yves Rome. – En premier lieu, je rappellerai à Rémi Pauvros, avec lequel j'ai toujours eu plaisir à travailler, que le département de l'Oise est intéressé au premier chef à la réalisation du canal Seine-Nord-Europe. En ma qualité de président du Port fluvial de Longueuil-Sainte-Marie, je peux témoigner que l'attente d'un allongement du canal est réelle. C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'est organisée l'association avec notre collègue Philippe Marini, président de l'agglomération de la région de Compiègne, pour créer le premier port fluvial au fonctionnement autonome.

J'ai souvent évoqué le « miracle Pauvros » au travers de l'obtention des 40 % concédés par les instances européennes, qui rend désormais réalisable le projet de reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe. Cette décision a convaincu les collectivités territoriales de s'engager à hauteur d'un milliard d'euros, mais il faudra définir les modalités de cette participation dans un contexte budgétaire contraint. Et cette participation devra à son tour convaincre l'Etat de mobiliser les ressources nécessaires à la réussite de ce projet qui n'est pas, pour l'heure, totalement financé. On voit mal comment ces financements européens, concédés à la demande du Président de la République, ne trouveraient pas, à l'échelle nationale, le soutien nécessaire à leur utilisation.

Je me félicite également du changement d'orientation quant aux plateformes. En effet, les collectivités territoriales s'étaient jusqu'alors vues promettre la création de plateformes sans anticiper réellement les évolutions du trafic générées par la mise en œuvre des nouvelles infrastructures. Il faut également porter au crédit de notre orateur d'avoir levé les incertitudes pesant sur la position des ports du Havre et de Rouen qui trouveront, à mon sens, un grand intérêt à ce que ce grand projet voit le jour.

En ma qualité de président d'un conseil général dont le département est directement concerné, je vois dans cette reconfiguration un projet mobilisateur au service de la croissance et de l'emploi sur ces territoires du nord de la France. D'ailleurs, je rappellerai que les céréaliers attendent un dispositif susceptible de les aider à mieux exporter les productions agricoles de cette partie du territoire.

Je me félicite de la création de la société de projet qui permettra aux collectivités territoriales de n'être pas seulement des prestataires financiers mais d'être pleinement associées à la gouvernance du projet. Il faudra cependant veiller à l'inscription de clauses d'insertion professionnelles afin que soit amorcée durablement la reconquête des bassins d'emplois qui ont particulièrement souffert de la crise et de la désindustrialisation de ces dernières années.

L'Oise est sur-densifiée en matière de trafic de poids lourds, comme l'a rappelé la paralysie de l'autoroute A1 durant l'hiver dernier. C'est pourquoi il est important que ce projet voie rapidement le jour. Mais s'il est vrai que le calendrier proposé, qui débute cette

année, nous semble ambitieux, sa réalisation ne devra pas se solder par l'arrêt du programme MAGEO qui concerne l'Oise en aval et s'avère indispensable pour la réussite de l'aménagement du canal Seine-Nord-Europe, tout en bénéficiant à l'exploitation de la plateforme de Longueuil-Sainte-Marie. Il importe donc que les équipements destinés à favoriser les manœuvres des péniches de grande capacité soient réalisés le plus rapidement possible.

M. Michel Teston. – Je souhaite tout d'abord saluer la qualité du rapport commis par notre orateur et le caractère synthétique de sa présentation qui a permis de présenter l'intérêt économique et écologique du projet dont la progressivité est aussi un atout. Cependant, je m'interroge sur ses conséquences pour les grands ports français : ne faudrait-il pas les associer à la gouvernance du canal Seine-Nord-Europe afin que celui-ci ne favorise pas d'abord le développement des ports concurrents situés hors de France ? Par ailleurs, je souhaiterais obtenir une précision sur la forme juridique retenue pour la mise en œuvre du projet : une société de projet me paraît d'ordinaire adossée à un partenariat public privé. Quels sont donc ses avantages comparés à d'autres structures, comme un établissement public industriel et commercial par exemple ? Enfin, s'agissant de l'aspect multimodal, faut-il d'ores et déjà prévoir des raccordements ferroviaires et quels niveaux de complémentarité avec les transports routiers et fluviaux sont-ils prévus par le projet ?

Mme Évelyne Didier. – Je salue également les efforts de vulgarisation conduits par notre orateur qui a su nous exposer un projet très technique. Tout d'abord, s'agissant de la cohérence d'ensemble du projet qui est principalement orienté vers la partie Nord-Ouest de notre pays, quelles sont les perspectives de ses connexions avec la partie Est du territoire national ? Quelles incidences aura l'aménagement du canal sur le fret ferroviaire ? Celui-ci sera-t-il en mesure de remédier à la saturation des autoroutes, qui génère un coût considérable pour les collectivités locales ? En outre, quelles peuvent être les conséquences de la mise en œuvre du projet sur les ponts et les ouvrages d'art, dont les gabarits s'avèrent de plus en plus conséquents et occasionnent des frais d'entretien élevés ? Enfin, quelles sont les relations que vous avez nouées avec la SANEF dans le cadre de vos concertations et comment concevez-vous son éventuelle participation au projet ?

M. Charles Revet. – Permettez-moi de saluer à mon tour la qualité de votre présentation. Je me réjouis également de la réaction favorable au projet des ports de Rouen et du Havre, dont la localisation respective est la meilleure en Europe mais qui n'ont pas connu le développement qu'on pouvait légitimement attendre. D'ailleurs, dans mon rapport budgétaire de l'an dernier, j'ai rappelé que l'activité du port d'Anvers représentait, à elle seule, le fret assuré par l'ensemble des ports français !

Lors de vos auditions, avez-vous interrogé les chargeurs des plaines céréalières ? Car il me semble que l'ensemble des acteurs du Nord-Est de la France est intéressé par le développement du transport fluvial. Je m'interroge aussi sur le financement de ce projet : comme l'on connaît les difficultés éprouvées pour couvrir les coûts d'opérations de moindre envergure, comment comptez-vous assurer le financement de ce projet, dont la mise en œuvre risque également de renforcer les activités des ports hollandais au détriment de la région parisienne et des ports français ?

Et, si je me félicite du financement accordé par l'Union européenne, je m'inquiète en revanche des conséquences du dépassement, fréquemment rencontré dans des projets d'envergure similaire, de l'enveloppe prévisionnelle qui sera retenue. Ce risque est-il pris en compte par Bruxelles ?

M. Marcel Deneux. – Je tiens à féliciter notre orateur pour le rôle de médiateur qu'il a su assumer pour s'emparer d'un dossier qui a suscité, par le passé, de nombreux débats. Car les interrogations suscitées par la politique fluviale en France ne sont pas nouvelles : en 1976, j'avais participé, au sein du Conseil économique et social, à la rédaction d'un rapport sur l'avenir des ports français et nous avons alors interrogé les chambres de commerce sur les modalités du lancement éventuel d'une politique nationale dans ce domaine.

Par la suite, je me souviens des préférences du ministère des transports, clairement affichées en faveur du transport routier plutôt que pour le fluvial. Votre projet traduit ainsi le changement réel de mentalité qui est en train de s'opérer sur cette question.

J'indique que la SAFER a constitué une réserve de près de 1 200 hectares pour permettre la réalisation du canal et les céréaliers soutiennent cette initiative. Dans mon département, la Somme, ce sont huit points entiers destinés au chargement des céréales qui ont été aménagés sur ces quinze dernières années. Par ailleurs, près de 80 millions d'euros ont été mobilisés sur une autre plateforme voisine pour coller au mieux au projet d'aménagement du Canal. Les attentes des acteurs sur le terrain, qui sont réelles, ne risquent-elles pas d'être déçues par le calendrier annoncé, qui fixe une décennie comme horizon, puisque les investissements ont déjà été programmés ?

En outre, il importe de veiller à la visibilité du projet auprès des acteurs du terrain tout au long de sa mise en œuvre. En raison de la crédibilité et du capital de confiance qui sont désormais les vôtres, il me paraît essentiel que vous assuriez cette concertation avec les acteurs durant toute cette période.

S'agissant de la progressivité nécessaire des investissements que vous avez évoquée, celle-ci nous obligera à prendre en compte les plateformes déjà existantes, comme à Auneuil où le trafic s'élève à 1 800 000 tonnes de fret, avec une seule usine qui assure 900 000 tonnes d'écrasement de céréales, et ce, sans que le canal ne soit mis en service. D'ailleurs, sa réalisation implique de s'interroger sur le devenir de la plateforme de Noyons, voire de celle de Péronne, qui alimentent toutes deux la région parisienne.

Enfin, la conduite du projet demeure tributaire de l'évolution de la direction de Voies Navigables de France qui peut avoir des conséquences sur l'implication de l'État.

M. Robert Navarro. – Je souhaite féliciter l'orateur pour son approche pragmatique du dossier et sa préoccupation d'optimiser l'usage de l'argent public. J'ai certaines craintes tout de même quant à l'évolution du marché fluvial dont je suis l'évolution avec mon collègue Charles Revet depuis de nombreuses années. À cet égard, la suprématie du port d'Anvers doit pouvoir être mieux concurrencée par les deux ports français que sont, pour la façade Atlantique, le Havre et, pour la Méditerranée, Marseille. Il faut ainsi s'assurer que les investissements qui vont être faits pour ce canal vont bel et bien profiter à leur développement et non faciliter l'acheminement du fret depuis Anvers à destination du Sud de l'Europe.

D'ailleurs, l'aval des céréaliers, que vous avez souligné, se retrouve lors de chaque élargissement des voies navigables comme j'ai pu le constater à l'occasion des travaux, de moindre ampleur, conduits sur le canal du Rhône. Mais subsiste une réelle différence entre l'assentiment des différents acteurs concernés par ce type de projet et leur participation financière effective ! À cette difficulté s'ajoutent les fluctuations du marché des containers. Tous ces facteurs avivent ma crainte quant à l'opportunité d'investissements aussi

lourds dont les conséquences peuvent s'avérer contraires aux objectifs initialement fixés. Je souhaite que le projet que vous promouvez présente un intérêt national dont les territoires pourront naturellement ensuite bénéficier. Ce projet doit également contribuer à l'augmentation des plateformes multimodales et éviter leur éparpillement.

Je souhaite donc que soit assurée à terme une réelle rentabilité, en termes d'essor économique et d'emploi, des cinq milliards d'euros qui vont être mobilisés dans ce projet.

M. Raymond Vall, président. – Ces réactions témoignent du souhait de notre commission que vous participiez, monsieur le Député, à la mise en œuvre du projet que vous avez su nous présenter avec pertinence.

M. Remi Pauvros, député. – Je vous remercie de vos remarques, mais si j'ai commis le rapport, la mise en œuvre des préconisations qu'il contient incombe à l'exécutif, et notamment au ministre concerné, dans un contexte qui ne favorise pas la prise de décision, comme l'a illustré le récent débat sur l'écotaxe et les difficultés budgétaires auxquelles doivent faire face les différents organismes publics spécialisés dans les transports.

La création d'une société de projet s'inscrit dans ce contexte, marqué par la recherche du désendettement public, tout en prenant acte de l'incapacité de VNF d'emprunter. Mais je vous l'accorde, il faut trouver un milliard d'euros pour boucler le financement de ce projet. Aussi ai-je proposé de solliciter les capacités d'emprunt des collectivités territoriales lesquelles doivent certes réduire leurs coûts de fonctionnement mais sans pour autant obérer leur capacité de préparer l'avenir, tout en sollicitant l'État au stade le plus avancé possible de la réalisation du projet. Je suis persuadé que la croissance reviendra en France, ce qui légitime une politique d'investissement ambitieuse, à laquelle participe ce projet, avec ses retombées en termes d'activités et les quelque 50 000 emplois qu'il permettra de créer.

L'exemple du Canal Albert milite en faveur de la progressivité de l'investissement dans le secteur fluvial qui s'inscrit nécessairement sur une période longue. D'ailleurs, la géographie rend inéluctable et indispensable la connexion des ports du Havre et de Rouen avec le Nord de l'Europe. Les acteurs des communautés portuaires, parmi lesquels les chargeurs, s'accordent pour que soient réunies les conditions du renforcement de l'attractivité des hinterlands qui sont autant d'atouts pour le développement des ports. À cet égard, j'ai pu mesurer, dans le cadre de la rédaction de ce rapport, le retard que nous accusons sur ce plan.

Ainsi, HAROPA recherche désormais les moyens de soutenir la concurrence, tout comme le port de Dunkerque qui entend optimiser sa localisation stratégique, en développant des projets de massification, en relation avec le développement du site de Marquion, pour accompagner la reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe et maximiser son positionnement dans le domaine du fret.

S'agissant de l'association des ports à la gouvernance du projet, ceux-ci nous ont notifié leur refus d'accorder un financement au projet d'aménagement du canal. Les préconisations que je formule dans mon rapport prennent ainsi acte de ce refus.

Je vous l'accorde. C'est bien la multi-modalité qui est un facteur de croissance. Il faut donc s'interroger sur l'évolution du transport routier, avec la fédération des transports routiers, en privilégiant la complémentarité des modes d'acheminement. Il importe de projeter l'évolution de notre fret à l'horizon de vingt à trente ans afin de résorber les déficits actuels,

notamment dans le domaine ferroviaire, et le projet de reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe permet de poser ce problème.

En réponse à l'interrogation sur les ouvrages d'art, dont l'entretien peut en effet s'avérer onéreux pour les collectivités, le rapport préconise une diminution de leur nombre sur le canal. En ce qui concerne la réaction de la SANEF, dont les principaux actionnaires sont espagnols, j'ai rencontré son président Alain Minc qui nous a assuré de son soutien.

L'éventualité d'un dépassement de l'enveloppe budgétaire, initialement fixée à cinq milliards d'euros, est prise en compte par l'Union européenne qui débloquent les crédits par tranches afin de coller au mieux à la réalisation du projet. S'il est vrai que la majeure partie du financement devra être accordée sur la période 2014-2020, les instances européennes sont conscientes de la nécessité d'accompagner le projet jusqu'à sa réalisation. À nous donc de déployer le savoir-faire nécessaire pour honorer nos engagements.

Je reviendrai cependant sur une légère divergence de vue avec le ministre des transports quant à l'opportunité de solliciter un financement de la Belgique et de la Hollande dans le cadre du projet. À mon sens, cette demande n'est pas légitime : le chantier se trouve en France et il nous faut affirmer notre capacité à porter, au niveau national, un tel projet.

Je souscris à l'historique qui nous a été dressé par Marcel Deneux du secteur fluvial en France et qui rejoint le témoignage qui figure dans mon rapport de l'ancien Premier ministre, Michel Rocard, en sa qualité d'ancien maire de Conflans-Sainte-Honorine. Au gel des terres décidé par la SAFER doivent être ajoutés les quelque 300 millions d'euros qui ont déjà été investis dans le projet et qui légitiment sa mise en œuvre. Dans mes propositions d'ailleurs, je propose la nomination d'un garant, sur le modèle européen, qui aura vocation à être le référent à la fois auprès des acteurs mobilisés pour la réalisation du projet et de son homologue européen qui vient d'être désigné.

Je passe maintenant la parole à Gilles Leblanc puisqu'il me faut, à mon grand regret, rejoindre l'Assemblée nationale où je dois retrouver mon groupe pour y déposer une proposition de loi.

M. Gilles Leblanc. – S'agissant de MAGEO, la section Oise, selon qu'on l'appréhende entre Compiègne et Creil, ou de manière plus large, entre Conflans-Sainte-Honorine et Noyons, se trouve au centre du dispositif Seine-Escaut tel que repris par la Déclaration de Tallinn qui mentionne également le Havre et Nogent-sur-Seine. Le fait que la partie Oise n'ait pas fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique s'avère un handicap important auquel il convient de remédier pour la section allant de Creil à Compiègne dont la traversée s'avère délicate. Il est nécessaire de se prémunir contre cette forme d'insécurité juridique qui concerne la partie Sud du dispositif.

Ce point est essentiel pour les communautés portuaires de Rouen et du Havre puisque la concurrence avec le Port d'Anvers se joue principalement dans le secteur du Nord du Val-d'Oise, de Roissy et de la Picardie. La pénétration des flux de marchandises depuis Le Havre ou Anvers doit être assurée jusqu'à Compiègne et Noyons, voire jusqu'à Saint-Quentin et Soissons par la ramification, et c'est bien sûr l'ensemble du système qu'il nous faut raisonner.

Les études économiques conduites dans le cadre du rapport ont par ailleurs démontré que les ports du Havre et de Rouen seront les principaux bénéficiaires, à l'horizon

2030-2040, de la mise en œuvre du projet Seine-Escaut dans son intégralité, impliquant la remise à niveau de la Seine et l'amélioration des points sensibles identifiés par le passé. La déclaration d'HAROPA souligne d'ailleurs l'importance de conduire le projet dans son intégralité. L'avis favorable des ports membres d'HAROPA s'inscrit dans la logique du projet d'extension de leur hinterland respectif via une combinaison entre les transports ferroviaires et fluviaux. Les communautés portuaires ont ainsi adopté un point de vue globalisant sur le projet, dépassant leur vision strictement territoriale, qui se limitait précédemment aux infrastructures situées sur le canal.

Il s'agit désormais que la France assure la réalisation du grand gabarit 5B jusqu'à Marquion, sans pour autant conduire à l'élargissement des voies navigables en Pas-de-Calais. Il est erroné d'attendre du projet la réalisation d'une autoroute déversant un flot de péniches destinées au Nord de l'Europe, au détriment de l'activité des ports du Havre et de Rouen qui sera, au contraire, renforcée, à la condition que soit assurée la réalisation globale du projet.

M. Raymond Vall, président. – Au-delà des financements accordés au projet du canal Seine-Nord-Europe, pourquoi ne pas intéresser l'Europe au désenclavement du port du Havre en faveur duquel notre collègue Charles Revet s'est longuement battu ?

M. Gilles Leblanc. – La France a obtenu de l'Europe le principe d'un financement de 40 % de l'ensemble du programme Seine-Escaut, qui comprend l'accès de Port-2000 au réseau et le dragage du chenal d'accès à Rouen que nous avons soumis aux instances communautaires. Les 40 % annoncés devraient financer l'investissement et nous avons le sentiment d'une convergence de vue avec nos homologues européens sur le nécessaire désenclavement des communautés portuaires françaises. Bien que le dossier soit en cours de finalisation, la Déclaration de Tallin prend acte de l'ensemble des aspects du projet, y compris la situation du Havre, la partie Seine-amont et la desserte de la région de Troyes via Bray-Nogent-sur-Seine.

M. Charles Revet. – Je me réjouis, Monsieur le Président, de la dimension globale qui caractérise ce projet. Réaliser dans une première phase les travaux d'aménagement favorisant la desserte d'HAROPA ne répondrait-il pas aux incertitudes exprimées par ces communautés portuaires tout en favorisant la poursuite ultérieure du projet ?

M. Gilles Leblanc. – Plutôt que d'appréhender la réalisation en termes de phases, il est raisonné en termes de contrats de plan. Ceux-ci, présentés par le ministre et actuellement en cours de discussion, concernent les secteurs du Havre, de Rouen, de l'axe Seine-amont et de l'Oise, et sont également concernés par l'octroi de la subvention européenne à hauteur de 40 %, de même d'ailleurs que les projets exclus de ces contrats.

M. Charles Revet. – Puisque les travaux concernant Rouen, le Havre et Paris sur l'axe de la Seine ne relèvent pas d'une rénovation, mais d'une création impliquant un processus lourd, il conviendrait sans doute de les programmer à titre liminaire. Une telle réalisation ne manquerait pas de générer de nouvelles activités au Havre et à Rouen !

M. Raymond Vall, président. – Enfin, un gouvernement qui va désenclaver les ports du Havre et de Rouen ! Je ne peux que reconnaître la pertinence de la vision globale qui a permis d'inciter l'Europe à soutenir financièrement ce projet que mes collègues Charles Revet et Marcel Deneux ont appelé de leurs vœux pendant des années !

M. Charles Revet. – Je souscris totalement à ce projet si celui-ci aboutit ! Dans mes précédents rapports, publiés lorsque la question du canal Seine-Nord-Europe n'était plus d'actualité, j'ai tout de même souligné que 300 millions d'euros avaient été investis pour assurer la connexion entre les transports ferroviaires et fluviaux.

M. Raymond Vall, président. – Quels sont les motifs pour lesquels les ports du Havre et de Rouen ne souhaitent pas participer au projet du canal ?

M. Gilles Leblanc. – Il faut être réaliste quant à la situation des grands ports maritimes qui sont actuellement confrontés à la baisse sérieuse des activités pétrolières qui obère sérieusement leurs capacités d'investissement. Ils limitent ainsi leurs investissements aux opérations qui les intéressent directement : au Havre, l'aménagement d'un accès direct et la rénovation des écluses du Pont de Tancarville, soit un investissement global de 115 millions ; à Rouen, le dragage de la Seine devrait représenter à lui seul une centaine de millions d'euros. La réalisation de ces travaux de proximité participera néanmoins à la réussite du projet global du canal Seine-Nord-Europe.

M. Yves Rome. – Je souhaiterais, à cette occasion, rappeler que les collectivités territoriales participent au financement de MAGEO. J'ai bien noté, dans vos propos, qu'il était urgent d'accélérer les procédures d'enquête d'utilité publique pour sécuriser la seconde phase de ce projet.

M. Gilles Leblanc. – Le fait que la partie Sud du projet n'ait pas bénéficié de cette procédure suscite en effet l'incompréhension des acteurs économiques. Que l'ensemble du dispositif devienne au plus tôt d'utilité publique ne pourra que restaurer la confiance.

M. Raymond Vall, président. – Je vous remercie, Monsieur l'Ingénieur général, pour vos précisions.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 7 janvier 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

Questions diverses - Composition de la commission

M. Philippe Marini, président. – En cette première séance de l'année, je renouvelle à chacune et à chacun d'entre vous tous mes vœux, en particulier à celles et à ceux qui sont soumis à la rude loi du suffrage.

Notre collègue Marc Massion ayant quitté son mandat de sénateur le 31 décembre 2013, il ne fait plus partie de notre commission. J'ai le grand regret de le voir partir, tant il est affable et soucieux du bien commun. Nous nous sommes encore longuement entretenus lors de notre récent déplacement à Vilnius, au mois d'octobre, pour la première conférence interparlementaire sur la gouvernance économique européenne. Dès son arrivée au Sénat en 1995, Marc Massion a été membre de notre commission. Il en a été secrétaire et vice-président et il a notamment rapporté les crédits de la mer, ceux du commerce extérieur, puis ceux de l'outre-mer et, depuis 2011, il était co-rapporteur spécial du prélèvement européen avec Jean Arthuis. Si vous n'y voyez pas d'objection, je lui adresserai en notre nom à tous un courrier pour lui exprimer notre amitié et notre reconnaissance pour le travail accompli au sein de notre commission pendant dix-huit ans.

Son siège au Sénat est désormais occupé par Didier Marie, mais c'est Jacques Chiron, sénateur de l'Isère, qui siégeait à la commission de la culture, qui a rejoint notre commission à la place de Marc Massion. Je suis heureux de lui souhaiter la bienvenue.

Financement des politiques culturelles – Audition de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication

La commission procède à l'audition de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, sur le financement des politiques culturelles.

M. Philippe Marini, président. – Votre audition, Madame la Ministre, avait été évoquée bien avant le cycle budgétaire, mais elle revêt une actualité toute particulière, puisqu'un rapport réalisé conjointement par votre ministère et par le ministère de l'économie et des finances, relatif au soutien public de l'État en faveur de la culture et au poids de ce secteur dans notre économie, vient d'être publié. D'après ce rapport, l'État dépense plus de 13 milliards d'euros en faveur de la culture. Il est vrai que le secteur regroupe des politiques publiques très diverses, notamment les aides à la presse qui ont fait l'objet de travaux récents de notre commission, appuyés sur ceux de la Cour des comptes, mais aussi la protection du patrimoine, le soutien au livre et aux industries culturelles, le financement de la création...

Ce soutien est d'autant plus important que la plupart des acteurs du monde culturel sont aujourd'hui confrontés à la révolution du numérique et à la concurrence déloyale exercée par un certain nombre de sociétés étrangères, surtout américaines. Des initiatives s'imposent donc pour garantir un partage équilibré de la valeur à l'heure d'Internet. Il faudra

veiller au respect du droit des auteurs et au respect des données personnelles, autrement dit des libertés publiques.

Ce montant de 13 milliards d'euros peut paraître élevé dans le contexte budgétaire actuel. Lors de vos premières communications, vous annonciez vouloir réduire l'effort d'investissement directement à la charge de l'État et vous évoquiez la nécessaire rationalisation des dépenses fiscales au sein de votre ministère. Depuis 2009, notre commission a contribué à poser dans notre pays le problème de la fiscalité de l'économie numérique et le rapport de la mission conduite par Pierre Lescure pour un « Acte II de l'exception culturelle » à l'ère du numérique rejoint nos préoccupations. J'avais déposé une proposition de loi en ce sens, rapportée par Yvon Collin qui, avec sa subtilité toute radicale, avait souligné la qualité de l'initiative, tout en repoussant son adoption à des jours meilleurs.

Sans plus attendre, je vous cède la parole, Madame la Ministre, pour un propos liminaire à l'issue duquel nous vous demanderons de bien vouloir répondre à nos questions. Enfin, je précise que votre audition est ouverte à la presse.

Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication. – Merci de m'avoir conviée à cet exercice qui n'a rien d'habituel. Je suis heureuse de pouvoir m'exprimer devant vous, tant les questions économiques et fiscales sont au cœur de mes préoccupations. Le récent rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et de l'inspection générale des finances (IGF) intitulé *L'apport de la culture à l'économie en France* montre que notre pays peut compter sur les différents secteurs de la culture pour agir sur la croissance, l'emploi et l'attractivité du territoire.

En 2014, le budget de mon ministère s'élèvera à 7,26 milliards d'euros. Ce budget est conforme à la programmation triennale votée par le Parlement en 2012. Il diminue globalement de 2 % : le ministère de la culture participe au redressement des finances publiques, mais il n'y a pas eu d'accentuation de cet effort pour 2014. Néanmoins, dès ma prise de fonction, j'ai entrepris de restructurer ce budget, afin qu'il participe à l'effort général de redressement des comptes publics sans que ses missions fondamentales soient affectées. J'ai ainsi défini des priorités et cet exercice nous a permis de mettre un terme à l'accumulation de travaux parfois justifiés, mais parfois moins, et qui entraînaient des dépenses d'investissement, mais aussi de fonctionnement, extrêmement lourdes. C'est pourquoi certains projets ont été poursuivis mais d'autres rééchelonnés, recalibrés ou même arrêtés.

J'ai préservé les missions fondamentales du ministère en faveur des secteurs qui ont un impact sur nos territoires, sur l'économie et sur la vitalité de la création, dans le domaine du spectacle vivant, des arts visuels, de l'édition littéraire ou de la musique.

J'ai tenu à rééquilibrer le soutien apporté aux grands établissements, souvent parisiens, qui peuvent supporter une diminution des subventions en les compensant par une augmentation de leurs ressources propres, grâce au mécénat notamment. En revanche, les structures les plus fragiles et les crédits déconcentrés ont été préservés, voire augmentés. En outre, j'ai souhaité mieux soutenir l'éducation artistique et culturelle, conformément à la mission du ministère, afin de garantir l'égal accès des jeunes à la culture.

J'ai aussi soutenu les actions qui garantissent l'emploi et l'activité des entreprises qui œuvrent dans le domaine des monuments historiques. Ces entreprises du secteur de la restauration, du bâtiment et des travaux publics génèrent des dizaines de milliers d'emplois et

les effets récessifs de la suspension de certains chantiers seraient catastrophiques. En outre, quand on n'entretient pas de façon régulière les cathédrales, les travaux se révèlent, à terme, extrêmement coûteux. Il vaut donc mieux, du point de vue des finances publiques, permettre un entretien régulier de nos monuments.

Au total, ce budget marque une réduction sélective et réfléchie des dépenses et la fin d'une politique centrée sur les grands projets qui avait absorbé toutes les marges de manœuvre du ministère, menaçant les moyens de fonctionnement de l'ensemble de ses structures et, en définitive, ses missions fondamentales. Vous avez consacré à cette question un certain nombre de travaux, comme le rapport de Yann Gaillard sur la Philharmonie de Paris.

Cette année encore, ces économies et ces redéploiements financeront mes priorités. Nous poursuivrons notre action en faveur de la jeunesse avec le projet national pour l'éducation artistique et culturelle que j'ai présenté en septembre, qui financera 1 000 projets supplémentaires par an dans tous les territoires ; nous conforterons les moyens de l'enseignement supérieur du ministère de la culture qui forme 35 000 étudiants par an, en architecture, dans les écoles d'art, de design, d'arts appliqués, de photographie, de théâtre.

En outre, nous maintiendrons l'effort national en faveur du patrimoine et nous préserverons les moyens d'intervention de l'État en région, surtout dans le domaine de la création, car l'emploi culturel dans le spectacle vivant ou les arts plastiques est extrêmement important.

Enfin, nous ferons entrer le ministère dans l'ère numérique. Le président Marini a évoqué la révolution du numérique qui perturbe considérablement l'économie de la culture. Nous devons mettre en place une régulation adaptée de l'offre des industries culturelles fondée sur la lutte contre la contrefaçon commerciale et le téléchargement illégal, le développement de l'offre légale et de nouveaux outils de financement de la création. Il s'agit ainsi d'élargir l'assiette de certains dispositifs pour faire entrer les nouveaux diffuseurs numériques dans le financement de l'exception culturelle.

Nous serons plus à l'écoute de la culture telle qu'elle se fait, avec ceux qui la font. Nous favoriserons l'émergence et nous accompagnerons la transition des secteurs économiques vers le numérique, tout en menant une action responsable. Avec les collectivités locales, nous mettrons en œuvre ces priorités dans le cadre du plan d'éducation artistique.

Les professionnels de la culture et les autres ministères concourent bien évidemment à la politique culturelle, dont le périmètre dépasse largement mes seuls crédits budgétaires, comme le montre le rapport que vous avez évoqué. Il faut en effet y agréger le compte de concours financiers relatif aux avances à l'audiovisuel public, les taxes affectées - qui font l'objet de nombreux débats au sein de votre commission - et, enfin, les dépenses fiscales.

En 2014, nous vous proposerons des textes pour repenser l'action publique en matière culturelle : une loi sur la création intégrera les dispositions de l'acte II de l'exception culturelle issues des recommandations du rapport Lescure ; une loi sur les patrimoines revisitera les régulations de ce secteur capital des politiques culturelles, qui impacte le tourisme, le développement local, ou encore l'urbanisme.

J'en viens au résultat des travaux de l'IGAC et de l'IGF. Avec Pierre Moscovici, nous avons lancé cette étude, qui en complète d'autres, comme celle de la coalition France Créative, il y a près d'un an. Le rapport démontre que la culture, au sens étroit du terme, représente 670 000 emplois et 58 milliards d'euros de valeur ajoutée, soit 3,2 % du PIB, l'équivalent de l'agriculture et des industries agro-alimentaires. En y ajoutant les secteurs qui bénéficient des retombées indirectes et induites de la culture, on arrive à 5,8 % du produit intérieur brut (PIB). En y intégrant la mode, le luxe et la gastronomie, les 10 % du PIB sont atteints, soit deux millions d'emplois. Cette étude nous donne des outils pour comprendre le poids respectif de l'État et des collectivités locales dans le financement des politiques culturelles : ces dernières, surtout les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), y participent à hauteur de 7 milliards d'euros. Le musée Guggenheim de Bilbao, mais aussi le Centre Pompidou de Metz ou le Louvre à Lens démontrent que les investissements des collectivités sont rentables, aussi bien en termes d'image que d'attractivité économique.

Un chapitre de ce rapport, qui est disponible sur le site de mon ministère, est consacré aux retombées économiques des différents festivals qui parsèment le territoire.

Je tiens à insister sur la cohérence de ma politique, au plus près des besoins de nos concitoyens les plus jeunes et des collectivités territoriales, afin que la France demeure un grand pays de culture, bénéficiant de l'effet de levier de ses investissements et de ses dépenses, à l'échelle nationale comme dans chacun de ses territoires.

M. François Marc, rapporteur général. – Je vous remercie de venir répondre à nos questions. La commission des finances est composée de femmes et d'hommes de culture. L'exception culturelle est régulièrement évoquée ici et le fait que nos débats budgétaires aient permis d'adapter les taux de TVA pour tenir compte de cette exception démontre notre engagement.

Nous avons bien noté votre volonté d'être vigilante sur les dépenses et de procéder à leur réduction sélective. Justement, en 2014, il sera question de réforme de la fiscalité et d'économies budgétaires : les dépenses fiscales seront regardées de près. Avez-vous commencé à passer au peigne fin l'ensemble de ces dépenses ?

S'agissant de la tutelle du ministère sur ses opérateurs, d'après vos réponses aux questionnaires budgétaires, seuls 23 des 81 opérateurs qui dépendent de votre ministère ont signé un contrat de performance et 16 documents stratégiques sont en cours de préparation, soit un taux de l'ordre de 30 %. Allez-vous accroître cette proportion ? Au-delà, quelles mesures prendrez-vous pour améliorer l'exercice de la tutelle ?

En outre, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre dernier a prévu le développement des ressources propres des établissements publics culturels de l'État. Cette intention est louable, et notre commission ne peut qu'encourager sa mise en œuvre, mais quelles sont concrètement les pistes envisagées pour accroître ce type de ressources ? Les prix d'entrée vont-ils augmenter ? Le mécénat sera-t-il encouragé ? Des objectifs spécifiques seront-ils fixés ?

Enfin, le rapport Lescure propose la création d'une taxe sur les appareils connectés destinés à stocker ou à lire des contenus culturels, dont le produit serait affecté prioritairement au financement du développement numérique des industries culturelles. Ce projet de taxe n'a pas été retenu dans la loi de finances pour 2014. Qu'en sera-t-il pour 2015 ?

Mme Aurélie Filippetti. – Effectivement, la création d’une contribution sur les terminaux connectés (CTC) nécessite, au préalable, des expertises approfondies, en période de pause fiscale. Afin de ne pas alourdir la pression fiscale globale, cette contribution aurait vocation à se substituer progressivement à la baisse prévisible de rendement de la rémunération pour copie privée qui, à l’heure actuelle, ne diminue pas. Mais cela sera le cas dans les années à venir car les supports de la copie privée sont les outils de stockage des appareils électroniques. Or, aujourd’hui, on y recourt beaucoup moins, du fait de l’apparition de pratiques en ligne telles que le *streaming*.

Il n’y a donc pas urgence à créer la CTC, mais nous travaillons avec les services de Bercy afin d’élargir l’assiette de la fiscalité touchant les supports physiques de stockage à ces nouvelles pratiques de plus en plus répandues. Le rapport Lescure évalue à 86 millions d’euros le rendement de la CTC. La question reviendra sûrement à l’occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2015 : je souhaite qu’on puisse défendre cette proposition qui va dans le sens de la neutralité technologique, principe souhaitable en matière fiscale : il n’y a pas de raison que l’on taxe les cassettes vidéos et les walkmans, d’ailleurs de moins en moins utilisés, et pas les supports modernes dont on se sert aujourd’hui.

Depuis dix ans, les ressources propres des opérateurs du ministère de la culture se sont accrues de 48 % grâce à dix années d’application de la loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat. Mais l’inégalité reste grande entre les établissements parisiens qui peuvent attirer les mécènes et ne s’en privent pas, et les plus petits établissements ou ceux qui se trouvent en province. Je cherche donc à faire mieux connaître et à adapter le dispositif sur le mécénat, pour qu’il attire davantage les petites et moyennes entreprises (PME) implantées dans les régions. Quant à la billetterie, j’ai donné mon accord à la proposition du Louvre de mettre fin à la gratuité des dimanches d’été, où les files d’attente sont essentiellement constituées de touristes étrangers, auxquels certains aigrefins vendent même de faux billets.

De plus, j’ai fait évaluer les conséquences de la gratuité pour les 18–25 ans : cette mesure ayant des effets positifs, elle a été maintenue. Les établissements parisiens ont des taux de ressources propres très élevés : 45 % pour le Louvre, 80 % pour le Grand Palais. Quels que soient leurs efforts en la matière, il sera très difficile aux petits établissements d’en faire autant. Je les soutiendrai, mais ne nous attendons pas à des miracles : des subventions publiques demeureront nécessaires à leur équilibre économique.

Les « contrats de performance », appellation peu élégante à laquelle je préfère celle de « contrats d’objectifs », se généralisent à tous nos opérateurs. Nous avons mutualisé un certain nombre de services pour réduire les coûts que ceux-ci supportent.

Les dépenses fiscales représentent 1,26 milliard d’euros : pour 57 %, il s’agit des dégrèvements de redevance à l’audiovisuel public et de la récupération de TVA par les entreprises de l’audiovisuel. Pour le reste, il s’agit de crédits d’impôt, notamment en faveur du cinéma et des jeux vidéo. Tout crédit d’impôt fait l’objet d’une évaluation. Dans le cadre du budget 2013, l’assiette des crédits d’impôts cinéma national et international a été élargie et améliorée. En un an, les résultats sont là : il y a eu un tiers de moins de délocalisations de tournages de film français vers l’étranger. En outre, nous avons attiré des tournages étrangers. Ces mesures s’imposaient face aux *tax shelters* attractifs de la Belgique et du Luxembourg. La France a également d’autres atouts. Je vous fournirai, dans les mois qui viennent, une évaluation plus précise de ces deux crédits d’impôt.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – D’après les données dont j’ai pu disposer au cours de l’examen du projet de loi de finances pour 2014, le coût du chantier de la Philharmonie de Paris devrait s’élever au final à 396 millions d’euros. Ce montant est-il susceptible d’évoluer encore à la hausse ? Où en sont les discussions avec la ville de Paris et la région Ile-de-France sur la prise en charge des surcoûts ? L’on sait cette dernière très réservée sur la participation qui lui est demandée.

En outre, dans mon rapport d’octobre 2012, j’avais souligné les incertitudes sur le coût de fonctionnement du futur auditorium en régime de croisière. Je souhaitais obtenir des données fiables sur le budget et sur les prévisions de fréquentation de la nouvelle salle. Enfin, le rapport demandait des précisions sur les mutualisations entre la nouvelle salle et la Cité de la musique, mises en avant par l’association de préfiguration de la Philharmonie de Paris. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Par ailleurs, où en sont les *scenarii* de reconversion de la salle Pleyel qui étaient encore très vagues lors de la publication du rapport en 2012 ?

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Les élus locaux s’inquiètent souvent des recherches archéologiques préventives.

Quel premier bilan dressez-vous de la réforme de la redevance d’archéologie préventive (RAP) en 2012, qui devait permettre de renforcer le financement de l’Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) ? Cette année sera consacrée à l’élaboration d’un avenant au contrat d’objectifs de l’opérateur : pouvons-nous en connaître les grandes lignes ? La tutelle de l’Inrap sera-t-elle renforcée ?

Quand sera présenté le projet de loi sur les patrimoines ? S’agissant du Centre des monuments nationaux (CMN), ce texte prévoira-t-il la redéfinition de son périmètre ainsi que l’inscription, dans la loi, du principe de péréquation des ressources entre les monuments, susceptible de garantir à l’opérateur le bon fonctionnement du patrimoine monumental dont il a la responsabilité ?

Enfin, pardonnez cette question iconoclaste, mais certains pays de l’Union européenne n’ont pas de ministère des affaires culturelles...

M. Richard Yung. – Ils n’ont pas eu Malraux...

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Certes, depuis Malraux, nous en avons un, mais les différences entre pays sont-elles si importantes ?

M. Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». – À vous entendre, Madame la Ministre, tout va très bien... Je ne partage pas votre optimisme : certains titres de la presse périssent. Avec la fin du moratoire, la presse spécialisée est en grand danger car l’essentiel du transport s’effectue par voie postale. Je suis très inquiet pour un certain nombre de titres de la presse générale, d’information, et sur certains titres de la presse spécialisée.

Vous avez à peine évoqué France Télévisions alors que 1 000 emplois vont disparaître, en grande partie à France 3, c’est-à-dire dans les régions. Mais rien n’est fait et la publicité n’est toujours pas autorisée le soir ! On ne bouge pas, on ne change rien...

Vous avez évoqué la révolution numérique. *Quid* du taux de TVA de 20 % pour la presse en ligne et de 2,1 % pour la presse écrite qui se porte très mal ? On ne vous entend guère sur le sujet...

Si l'Hadopi (Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet) était si mauvaise que vous l'avez dit, il aurait fallu la supprimer. Or, si ses crédits de fonctionnement ont diminué, elle perdure. Transférez cette compétence au CSA, qui n'y est pas préparé, si c'est ce que vous voulez ! Mais décidez-le ! Il ne semble pas dans vos intentions d'abandonner la taxe Smartphone qu'avait suggérée Pierre Lescure. Mais le président de la République ne parle-t-il pas d'alléger les impôts ? Tout cela n'est pas très cohérent.

Vous avez mis fin au projet de regroupement en Seine-et-Marne de l'INA. La jeune équipe entreprenante de cet établissement avait accumulé des moyens pendant des années, grâce aux recettes de commercialisation des archives publiques dont il a le monopole, pour opérer ce transfert : vous leur avez tout pris ! Cela n'encourage pas de telles initiatives.

Vous êtes le septième ministre devant lequel je rapporte ce budget. Catherine Tasca et Catherine Trautmann, pour ne citer qu'elles, sollicitaient l'avis des rapporteurs sur les sujets d'actualité. Vous ne l'avez pas fait jusqu'à présent. Je le dis dans un esprit constructif, dans cette période où il y a tant à faire, d'autant que je ne considère pas qu'un bon budget doit être forcément en hausse : il serait bon que vous suiviez leur exemple.

M. Philippe Marini, président. – Quelques considérations sur l'évolution du marché publicitaire : une société allemande de statistique, Statista, a publié récemment une étude selon laquelle aux États-Unis, sur les six premiers mois de 2012, l'activité de la société Google aurait engendré plus de 20 milliards de dollars de revenus publicitaires, soit plus que la totalité du chiffre d'affaires publicitaire de l'ensemble de la presse papier américaine ! En France, bien sûr, le marché est plus étroit, mais sur 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires publicitaire, Google s'en arroge à peu près la moitié. Quelle est votre analyse ?

Juste avant la trêve des confiseurs, le Parlement italien a adopté, le 20 décembre, une sorte de taxe Google, très proche de celle que j'avais suggérée, obligeant toute entreprise qui fait de la publicité en ligne ou du commerce électronique à passer par des agences ayant un foyer fiscal dans la péninsule, ce que nous appelons un représentant fiscal dans une proposition de loi. La Commission européenne a fait les gros yeux et le président du Conseil italien a décalé l'application de cette loi, mais cet événement mérite d'être relevé.

Enfin, je me suis réjoui que vous n'assistiez pas à l'inauguration de cette chose extraordinaire que Google a livrée aux consommateurs français dans son site parisien de la « nouvelle Athènes ».

Mme Aurélie Filippetti. – Vous avez salué ma décision par un *tweet* et je vous en remercie.

La Philharmonie de Paris fait partie des grands projets d'investissement que j'ai évoqués : son coût sera de 386 millions d'euros. J'ai missionné un inspecteur pour établir la réalité des surcoûts qui nous ont été imputés du fait de la suspension des travaux en 2010 – 2011. Ce chantier doit aller à son terme et l'ouverture est prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Cette salle comptera 2 400 places et mettra Paris au même niveau que les grandes scènes internationales. Ce projet diversifiera les publics et renforcera l'éducation artistique. Ce n'est

pas qu'une salle, mais tout un ensemble d'équipements qui va faire connaître la musique philharmonique à un public plus large. Le travail que j'ai confié à cet inspecteur permettra de réduire les coûts et de vérifier la tenue des délais : sa mission se déroule en plein accord avec la mairie de Paris, à parité de financement et de fonctionnement. La région Ile-de-France participera, mais à un degré moindre. À titre de comparaison, des salles du même type ont coûté 400 millions d'euros à Hambourg et 550 millions d'euros à Saint-Pétersbourg.

Conformément aux préconisations de la Cour des comptes, j'ai veillé à ce que l'on élargisse l'assiette de la RAP pour mettre un terme au sous-financement chronique de l'Inrap qui ne peut assumer ses missions. Pour 2015, notre objectif est d'attendre 122 millions d'euros, au lieu des 105 millions actuels. Nous sommes confrontés à une difficulté très technique liée au défaut d'un logiciel au ministère du logement, ce qui ne nous permet pas de percevoir la RAP ; nous mettons tout en œuvre pour que ce problème soit rapidement résolu.

La liste des monuments nationaux relevant du CMN sera fixée par arrêté et ne figurera donc pas dans la loi relative aux patrimoines. Mais le principe de la péréquation entre monuments nationaux, auquel je suis très attachée, sera réaffirmé. Toute velléité d'aliénation devra recueillir l'avis positif de la commission nationale des monuments historiques avant validation par le ministre, afin d'éviter ce qui s'est passé pour le château du Haut-Koenigsbourg, dont les ressources manquent aujourd'hui au Centre des monuments nationaux (CMN).

Les taxes affectées sont justifiées lorsqu'elles ont un lien avec le domaine qu'elles financent ; la taxe sur les jeux en ligne n'en avait aucun avec le CMN : j'ai donc mis fin à cette affectation, qui a été compensée par une dotation budgétaire d'un montant inférieur.

La presse est dans une situation difficile en raison de la transition de son modèle économique vers le numérique. Les grands principes édictés par la Cour des comptes sont au cœur du rapport que j'ai demandé à Roch-Olivier Maistre, lequel préconise un fonds stratégique orienté vers la modernisation des outils et leur mutualisation, et non plus le financement d'outils obsolètes. La baisse des aides de 32 millions d'euros par an sur deux années, soit 64 millions d'euros, équivaut au coût du moratoire fiscal décidé à la suite des états généraux de la presse écrite, sans pour autant peser trop sur la presse d'information politique et générale (dite « IPG »), dont l'effort sera amoindri en 2014, de deux millions d'euros pris en charge par mon ministère et d'un million d'euros supporté par La Poste ; cet allègement sera de six millions d'euros en 2015, répartis à parts égales entre le ministère et la Poste. Au final, le surcoût de la fin du moratoire pour la presse d'IPG sera donc très faible. D'ailleurs, ses représentants se sont déclarés satisfaits par cet arbitrage rendu le 17 décembre par le Président de la République.

La presse spécialisée s'estime lésée par la définition de la presse d'information politique et générale qui l'exclut à cause de sa parution mensuelle ; je suis ouverte à la discussion sur ce sujet, comme sur les suppléments des quotidiens d'IPG qui se multiplient et ne méritent peut-être pas cette qualification. Une inspection sera menée sur ces thèmes.

Monsieur Belot, ce ne sont pas mille emplois, mais 351 emplois qui seront supprimés à France Télévisions, France 3 ne contribuant qu'à hauteur de quelques dizaines d'emplois. Toute entreprise publique doit participer à l'effort de réduction des dépenses publiques. L'effort de l'Etat en faveur de la télévision publique est considérable. Le rapport de l'IGAC et de l'IGF montre qu'une grande part des 13 milliards d'euros de l'État va à l'audiovisuel public, dont les 3,2 milliards d'euros de redevance. J'ai veillé l'année dernière à

ce que celle-ci augmente de six euros, dont deux euros d'inflation, ce qui représentait un effort pour nos concitoyens dans une période difficile.

Il n'en reste pas moins que l'organisation de l'entreprise publique doit être rationalisée, comme le relèvent d'innombrables travaux, dont des rapports parlementaires. J'ai confié à Anne Brucy la mission de travailler sur l'avenir de l'offre régionale et locale de France 3. La suppression de la publicité a été décidée unilatéralement par le précédent président de la République, certains ayant promis qu'il n'y aurait pas d'augmentation de la redevance de leur vivant... Ces inconséquences dans la politique de l'audiovisuel public sont à la source de ses problèmes. Nous reprenons en main ce dossier. La réforme de la nomination des dirigeants en 2013 apportera certainement de la sérénité.

Le Gouvernement est favorable à l'alignement de la TVA appliquée à la presse en ligne sur celle de la presse papier, comme pour le livre numérique. Je rencontre Bernard Cazeneuve, le ministre délégué chargé du budget, la semaine prochaine sur ce sujet. La CTC ou « taxe Lescure » ne pourra être mise en place qu'à pression fiscale constante, lorsqu'une diminution du rendement de la redevance pour copie privée aura été constatée, ce qui n'est pas encore le cas.

Vous proclamez ne pas vouloir augmenter la pression fiscale, mais vous vous insurgez, dès qu'il est question de baisser les dépenses à France Télévisions : c'est incohérent ! De la même manière, l'INA – dont les missions sont très importantes – avait un fonds de roulement de 40 millions d'euros pour un budget de 90 millions d'euros...

M. Philippe Marini, président. – C'est beaucoup !

Mme Aurélie Filippetti. – En effet ! Ce fonds de roulement devait financer un projet immobilier sur lequel aucun accord définitif n'avait été signé et qui nécessitait de l'État un investissement complémentaire de 55 millions d'euros ! Je ne les ai pas, et si je les avais, ils n'iraient sans doute pas en priorité à ce projet.

De même, j'ai refusé le projet pharaonique à 200 ou 300 millions d'euros de construction de réserves pour le Louvre à Cergy-Pontoise. Avec la région Nord-pas de Calais, j'ai redéfini le projet pour le rapprocher du Louvre-Lens, ce qui coûtera beaucoup moins cher. J'ai prélevé 20 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'INA, soit la moitié seulement de ce fonds. Je doute que votre commission des finances m'en fasse grief.

L'Hadopi, à qui j'ai demandé des efforts, continue à remplir ses missions – riposte graduée sans coupure de l'accès à Internet et évaluation de l'offre légale. J'ai demandé un rapport sur la contrefaçon commerciale à Mireille Imbert-Quarretta. La loi sur la création transfèrera ses compétences au CSA, ce qui constituera une rationalisation bienvenue de l'organisation administrative.

Nous ne devons pas alourdir la fiscalité qui pèse sur les entreprises de la communication, notamment les PME ; mais je cherche tous les moyens pour étendre la fiscalité aux entreprises de type Google. Vous le savez, un accord entre cette entreprise et les éditeurs de presse a mis en place un fonds de 60 millions d'euros qui financera 19 projets de modernisation de la presse aujourd'hui validés sur les 36 présentés. Le choix du Gouvernement d'un accord à l'amiable se justifie lorsqu'on le compare avec le choix allemand d'une loi : un an après, les éditeurs de presse allemands, sous la pression, ont tous choisi d'être référencés par Google, ce qui les exclut *ipso facto* du champ d'application de la

loi. Intellectuellement satisfaisant, le choix de la loi a provoqué un blocage, alors que notre fonds fonctionne.

M. Albéric de Montgolfier. – Ne craignez-vous pas que, face à la baisse de leurs dotations, les collectivités territoriales n'aient la tentation de se désengager de l'action culturelle ? Quelles garanties pouvez-vous nous donner sur le régime fiscal du mécénat, qui a fait ses preuves depuis la loi Aillagon, et qui est devenu indispensable aux grands opérateurs tels que Versailles et le Louvre, dont vous dites qu'ils doivent augmenter leurs ressources propres ?

M. Gérard Miquel. – L'attractivité de la France doit beaucoup à la richesse de son patrimoine, notamment architectural, dont la rénovation et l'entretien entraînent activité économique et emplois, tout en préservant les savoir-faire. La gestion des crédits de l'État en matière de patrimoine est souvent lourde et décourageante ; l'un de vos prédécesseurs avait – par appel à projets – proposé de la déléguer à des départements ; mon département, seul à aller au bout de la négociation, s'en est chargé pendant de longues années, ajoutant aux crédits nationaux des crédits du conseil général et du conseil régional, ce qui a entraîné des résultats positifs en permettant la réalisation de nombreux travaux de rénovation de notre patrimoine. Dans le cadre d'une décentralisation avancée, envisagez-vous de généraliser cette option, qui fluidifierait l'action publique, augmenterait la réactivité et donnerait du travail aux entreprises, tout en permettant d'améliorer l'état de notre patrimoine ?

Par ailleurs, la presse quotidienne est soutenue en raison de ses difficultés, que ne connaissent pas les magazines ; pourquoi ne pas imposer à ces derniers une éco-contribution, redistribuée aux collectivités, pour financer dans de bonnes conditions le recyclage du papier qu'ils génèrent ? Nous avons déposé plusieurs amendements en ce sens, ce qui est plus difficile depuis deux ans, dans la mesure où nous n'examinons plus la deuxième partie de la loi de finances. Nous ferions œuvre utile. *Gala*, *Closer*, *Auto plus* ou le *Figaro magazine* ne me paraissent pas en grande difficulté ; mais le papier qu'ils représentent pèse lourd dans nos poubelles et coûte cher aux collectivités.

M. Philippe Marini, président. – C'est un long combat de notre collègue ; je rends hommage à votre constance.

M. Jean Arthuis. – La presse papier bénéficie d'un taux de TVA de 2,1 %, alors que la presse en ligne est soumise à un taux de 20 %. J'ai bien noté que vous y mettez bon ordre en alignant les taux, même s'il y aura peut-être quelques problèmes au niveau européen. Mais, concernant les contentieux, les organes ayant appliqué de bonne foi un taux réduit bénéficieront-ils d'un sursis à statuer ?

M. Philippe Marini, président. – Merci pour cette question, un peu malicieuse, mais très concrète.

M. Richard Yung. – Le réseau de l'action culturelle française à l'étranger est un outil diplomatique d'influence. Depuis plusieurs années, il connaît des difficultés budgétaires considérables : sa dotation diminue de 5 % à 8 % par an et le nombre de ses « équivalents temps plein », selon le jargon en vigueur, encore plus. Ce n'est pas un secteur protégé : peu de gens sont prêts à s'enchaîner aux grilles de l'Élysée pour sauver un centre culturel ou une salle de cinéma français à Ouagadougou !

M. Philippe Marini, président. – À part les sénateurs représentant les Français de l'étranger... !

M. Richard Yung. – Ce secteur relève de la tutelle du ministère des affaires étrangères, certes, mais ne peut-on pas imaginer une coopération plus forte avec votre ministère pour limiter cette casse ? Vous conditionneriez sans doute le partage du financement au partage de la tutelle...

M. Jean Germain. – Je suis de ceux qui considèrent qu'il faut un ministère de la culture. Lorsqu'ils l'ont créé en 1959, avec une pérennité de dix ans, le général de Gaulle et André Malraux avaient une certaine idée de la culture, de la France et de sa présence dans le monde. N'en a-t-on plus besoin aujourd'hui ? Rappelons le combat pour l'exception culturelle, pour une culture qui ne soit pas une marchandise comme les autres ; rappelons la longévité de Jack Lang rue de Valois, que nous vous souhaitons : il faut de la durée pour agir dans ce ministère ! De 1969 à 1981, il y eut onze ministres, dont nous serions bien en peine de citer les noms !

Le rapport des deux inspections indique la contribution de la culture à l'économie et relève la nécessité de traiter la question des plates-formes numériques. Dans sa conclusion, il évoque une corrélation plausible entre implantation culturelle et dynamisme local, au-delà du fait que la culture emploie 670 000 personnes, et que les deux secteurs les plus productifs sont le spectacle vivant et le patrimoine, en y incluant les musées. Or, pour la première fois depuis 1959, la circulaire du Premier ministre aux préfets de région sur la préparation des nouveaux contrats de projets Etat-région (CPER) ne parle pas de culture. C'est une erreur ou un oubli qui me semble devoir être réparé.

Mme Aurélie Filippetti. – Merci pour votre soutien ! Je ne puis qu'acquiescer. La culture est un secteur structurant ; ce n'est pas la cerise sur le gâteau. Elle est au cœur de notre histoire, de la citoyenneté française : André Malraux, voire Jean Zay avant lui, ont considéré que la culture faisait partie du projet national. L'action de ce ministère, qu'on dit souvent très parisien, se déploie en réalité dans tous les territoires, où s'épanouit la vitalité du tissu créatif : spectacles vivants, arts visuels contribuent à la dynamique économique, et pas seulement par les festivals. J'ai fait remarquer l'oubli de la circulaire que vous évoquez : il m'a été répondu que la culture était transversale et, bien entendu, présente dans tous les esprits. Un rappel des parlementaires serait malgré tout bienvenu...

On constate malheureusement aujourd'hui qu'un certain nombre de collectivités territoriales diminuent leur budget culturel. Il ne faudrait pas que cela engendre un effet boule de neige et que chacun soit amené à faire des économies sur la dépense culturelle, au risque de créer un effet récessif très négatif. C'est pourquoi je travaille avec la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture, afin de faire prendre conscience à tous les élus responsables, hors du cercle des spécialistes, des externalités positives de la culture. Des possibilités de délégation de compétence – et non de transfert – sont prévues dans la loi ; mais je veux préserver le rôle moteur des directions régionales des affaires culturelles (Drac). Malgré des équipes peu nombreuses, leur expertise scientifique et technique est indispensable, notamment pour accompagner les petites communes.

M. Jean Arthuis. – Les conseils généraux ont en charge les archives départementales. La nomination de leurs directeurs pourrait-elle résulter d'une codécision entre le représentant de l'État, en liaison avec votre ministère, et le président du Conseil général ?

Mme Aurélie Filippetti. – Je vois bien à quoi vous faites allusion. La situation s'arrange, n'est-ce pas ?

M. Jean Arthuis. – En effet...

Mme Aurélie Filippetti. – Vous vous référez à un cas exceptionnel : je n'ai jamais eu de demandes de ce type. Le réseau d'archives nationales et départementales fonctionne très bien : on en aura encore une preuve cette année avec le projet de numérisation du registre matricule des huit millions de soldats de la guerre de 1914, comme avec la grande collecte, qui a amené plus de 15 000 personnes aux archives cet automne pour déposer des documents sur cette guerre.

Vous vous souvenez du débat de l'an dernier sur le mécénat, au cours duquel j'ai obtenu un arbitrage en faveur du maintien des principes de la loi Aillagon, parmi les plus attractifs en Europe, sinon dans le monde, et qui ont porté leurs fruits, en quintuplant les sommes versées au mécénat. Ce débat est clos, je l'espère, pour le quinquennat.

La presse est exemptée de l'écotaxe papier ; mais en contrepartie, elle a signé une convention de partenariat avec Ecofolio qui peut diffuser gratuitement de la publicité pour le recyclage. Je suis favorable aux économies de papier, mais aussi attentive, compte tenu des difficultés actuelles de la presse dans sa transition vers le numérique, à ne pas alourdir les charges du secteur.

Si le Gouvernement n'a pas aligné les taux de TVA de la presse en ligne sur la presse papier, alors qu'il y est favorable, c'est que nous sommes en tension avec Bruxelles sur le livre numérique et que nous ne voulions pas ouvrir un nouveau front. Aujourd'hui, la nouvelle coalition allemande est de notre côté ; c'est un allié de poids. Enfin, il n'y a pas d'intervention du ministre du budget dans les contentieux fiscaux, ni dans un sens ni dans l'autre : l'administration fait son travail objectivement.

M. Jean Arthuis. – Des médias vivent donc peut-être aujourd'hui dans l'illégalité fiscale ?

Mme Aurélie Filippetti. – C'est à l'administration fiscale de le dire.

M. Philippe Marini, président. – C'est pourtant une perte de recettes dommageable : un alignement des taux de TVA par le haut n'était-il pas préférable ?

Mme Aurélie Filippetti. – L'application de la TVA à 2,1 % pour la presse en ligne entraînerait une perte de 5 millions d'euros à terme ; mais au départ, moins d'un million d'euros, peut-être 500 000 euros seulement.

Quant à notre réseau culturel à l'étranger, j'ai été sensible au cas de l'institut français de Berlin, avec son histoire, mais le ministère de la culture n'est pas en charge de cette question, qui relève du ministère des affaires étrangères. Nos grands établissements ont un tel rayonnement qu'ils mènent leur propre politique de relations internationales, que nous nous efforçons de coordonner. J'ai été très engagée sur la question du Louvre Abu-Dhabi, afin qu'il puisse ouvrir ses portes, comme prévu, fin 2015, dans le respect de la parole de la France.

M. Philippe Marini, président. – L’année dernière, nous n’avons pu procéder à beaucoup d’auditions ministérielles. Vous venez de confirmer l’intérêt de cet exercice, qui devrait se répéter à un rythme raisonnable cette année. Nous vous en remercions.

M. François Marc, rapporteur général. – Je vous remercie à mon tour, Madame la Ministre. Vous avez démontré que vous avez une volonté et une stratégie pour la culture. Nous reviendrons sur la dépense fiscale. Je vous présente tous mes encouragements et comme Jean Germain, vous souhaite une belle longévité dans vos fonctions.

Recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat – Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Philippe Marini, président, sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat.

M. Philippe Marini, président. – Plus de six ans après la mise en application par le Sénat du contrôle systématique et *a priori* de la recevabilité financière des initiatives formulées par les sénateurs et cinq ans après le premier rapport d’information de Jean Arthuis sur ce sujet, j’ai souhaité, comme je vous l’avais annoncé lors de notre séminaire d’Avignon au mois de mai 2013, faire le point sur la jurisprudence de la commission des finances en la matière.

Comme le montrent régulièrement certaines interventions en séance publique, la limitation du droit d’amendement qui résulte de l’application de l’article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) suscite, parfois, des incompréhensions. Le président de la commission des finances, quand il fait office de « juge », si l’on peut dire, de la recevabilité financière, se doit de respecter des contraintes strictes, qui résultent directement de la volonté du constituant et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce rapport a comme ambition de servir de guide aux sénateurs sur le cadre dans lequel les différentes instances sénatoriales se prononcent sur la recevabilité des propositions de loi ou des amendements parlementaires et sur la jurisprudence dégagée, au fil du temps, par la commission des finances. J’ai tâché de faire un point précis sur les solutions retenues face à certaines questions ayant émergé au cours de ces dernières années. En effet, si la règle est intangible – l’article 40 n’ayant pas été modifié depuis le 4 octobre 1958 – l’univers des finances publiques est singulièrement évolutif, ce qui justifie parfois un changement de jurisprudence.

Ce rapport ne se veut pas un simple « catalogue » de décisions. Il tente d’expliquer les raisonnements juridiques qui les ont sous-tendues pour faire apparaître la cohérence des analyses et lutter contre le sentiment d’arbitraire. Afin d’apporter une assistance pratique aux rédacteurs d’amendements, j’ai souhaité réunir dans deux annexes les jurisprudences relatives à deux domaines féconds en amendements : les collectivités territoriales et le secteur social. Ce rapport expose la manière dont la commission des finances exerce son office, dans le souci constant de faire vivre l’initiative parlementaire autant que le permet la Constitution.

Un schéma qui vous a été distribué illustre le contrôle de la recevabilité financière des amendements. Les auteurs d’amendements doivent se poser, successivement, quelques questions simples : l’initiative crée-t-elle ou aggrave-t-elle une charge publique ? Si oui, elle

est irrecevable. Diminue-t-elle les ressources publiques ? Si oui, elle doit être gagée. La recevabilité des amendements est également examinée au regard des dispositions de la LOLF : les amendements aux projets de loi de finances doivent entrer dans le domaine des lois de finances et respecter le principe de la bipartition ; les amendements aux projets de loi ordinaires ne peuvent empiéter sur le domaine exclusif des lois de finances.

Venons-en à des amendements illustrant quelques aspects de notre jurisprudence. Déposé dans le cadre de la dernière loi de programmation militaire, un premier amendement prévoit qu'à défaut de livraisons à l'exportation de Rafale en nombre suffisant, les cadences de commandes de l'Etat seraient augmentées, au travers des crédits de la mission « Défense ». L'intention de l'auteur est clairement coûteuse ; pourtant, l'amendement a été déclaré recevable, dans la mesure où il portait sur le rapport annexé à une loi de programmation et qu'il n'avait, par conséquent, pas de valeur normative. C'est ce que j'ai appelé, dans le rapport, un « vœu pieux ».

Un deuxième amendement prévoyant la création d'un fonds national des élus locaux, financé par des contributions des collectivités territoriales, a été déclaré irrecevable puisqu'il aurait créé une charge pour ces collectivités. En effet, l'article 40 s'applique non seulement à l'Etat, mais également aux collectivités territoriales et aux autres personnes publiques ; en outre, la compensation de l'aggravation d'une charge publique par un surcroît de recettes est interdite.

Un troisième amendement prévoyant un transfert de compétence du département vers une métropole est également irrecevable : tout transfert de compétence s'analyse comme une création de charge pour la personne destinataire. Toutefois, afin de favoriser l'initiative parlementaire, une pratique ancienne des commissions des finances des deux assemblées consiste à raisonner en termes de « blocs » de collectivités : le « bloc communal » – qui regroupe communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) –, le « bloc départemental » et le « bloc régional ».

Un quatrième amendement affecte une partie du produit d'une taxe à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La jurisprudence de la commission des finances assimile une telle affectation à une augmentation de dotation budgétaire pour les opérateurs dont les dépenses sont essentiellement discrétionnaires. Comme l'avait indiqué mon prédécesseur Jean Arthuis, dans certains cas, une augmentation des recettes constitue une incitation à dépenser. Cet amendement a donc été déclaré irrecevable.

Un cinquième amendement propose de créer au sein de l'établissement public Voies navigables de France un conseil de service aux usagers. Dans la mesure où cet établissement pouvait assurer cette nouvelle mission à moyens constants, j'ai considéré que cette initiative n'entraînait qu'une charge de gestion, en quelque sorte marginale, et était donc recevable – conformément à une pratique ancienne des deux assemblées, validée par le Conseil constitutionnel en 1999.

Un sixième amendement donne l'occasion de préciser le champ d'application de l'article 40. Il propose d'alourdir les charges de service public de l'électricité qui incombent à certaines entreprises du secteur. Néanmoins, ces charges sont intégralement compensées par une imposition – dénommée contribution au service public de l'électricité (CSPE) – acquittée par tous les consommateurs d'électricité. J'ai estimé qu'il convenait de considérer ces charges comme des charges publiques au sens de l'article 40, ce qui rendait cet amendement irrecevable. Depuis lors, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que cette

compensation par la CSPE constitue une intervention au moyen de ressources d'Etat, ce qui va dans le sens de mon interprétation, d'ailleurs contraire à la jurisprudence de l'Assemblée nationale.

Un septième amendement permet de présenter la jurisprudence relative aux sanctions. Il proposait de transformer les amendes pour stationnement irrégulier en redevance de post-stationnement. Bien qu'il puisse entraîner une diminution des ressources de l'Etat et de certaines collectivités, cet amendement a été considéré comme recevable sans gage. En effet, les sanctions financières n'ont pas pour objet d'apporter des recettes mais de sanctionner un comportement. Leur produit serait, idéalement, nul si tous nos concitoyens faisaient preuve d'un civisme parfait.

J'ajoute que cet exercice est souvent mené dans la hâte, du fait d'un délai d'examen généralement très bref. Des scories peuvent donc se glisser dans les décisions rendues. Le secrétariat de notre commission, qui compte une cellule permanente « article 40 », est à la disposition des auteurs d'amendements qui peuvent bénéficier de ses conseils, pour éviter une rédaction irrecevable : transformer en vœu une disposition normative ou trouver un autre moyen d'évoquer un sujet en séance. Lorsqu'un collègue conteste ma décision, je lui réponds par une lettre argumentée. Cela représente beaucoup de travail, mais c'est dissuasif : la proportion des amendements irrecevables, très variable selon les textes est en définitive très faible – environ 4 %, en moyenne.

M. François Marc, rapporteur général. – Merci de votre exposé fort utile, car nos collègues expriment beaucoup d'interrogations, parfois du courroux. Dans sa dimension magistrale comme dans sa dimension « travaux pratiques », il donne des éléments précis sur le bien-fondé des décisions prises. Ce que vous nous dites sur les « vœux pieux » réjouira nos collègues : toutes ces ambitions, volontés, stratégies ou tactiques pourront ainsi être défendues en séance.

M. Albéric de Montgolfier. – Lorsque l'Assemblée nationale a une jurisprudence différente de la nôtre et qu'elle n'a pas soulevé l'article 40, intégrant, de ce fait, une disposition qui aurait pu être déclarée irrecevable au Sénat, il ne nous est plus possible de soulever une telle irrecevabilité. Par ailleurs, le juge d'appel qu'est le Conseil constitutionnel ne peut pas non plus s'exprimer sur la question.

M. Philippe Marini, président. – Chaque assemblée est indépendante. Généralement, nous raisonnons de la même façon, mais il arrive qu'il y ait des écarts. Il appartient alors au Conseil constitutionnel de dire le droit. Le problème est que nous ne pouvons pas le consulter *ex ante* en lui demandant un rescrit. Nous nous sommes réunis avec la commission des lois, dont une délégation, tous groupes représentés, est venue exprimer son souhait de débattre de l'application de l'article 40. *In fine*, nous nous sommes plutôt bien accordés. La commission des lois s'estime à raison gardienne des dispositions de la Constitution portant sur les libertés individuelles ; nous sommes chargés de faire appliquer l'article 40. Or des cas de contradiction ont été évoqués : le respect des libertés individuelles peut conduire à considérer comme inéluctables ou souhaitables certaines dépenses publiques. Il serait utile d'être guidé *a priori* sur la manière de traiter ces cas. Nous nous en sommes ouverts au Conseil constitutionnel, auquel nous avons adressé une lettre cosignée par les présidents de chaque commission. Il nous a répondu que notre contribution alimenterait sa réflexion sur l'application de l'article 40. Pour autant, il dit le droit une fois que le Parlement a terminé son travail, et n'engage pas un dialogue avec les parlementaires. Ce n'est pas

forcément très satisfaisant, mais c'est ainsi. Le Conseil constitutionnel est dans son rôle ; ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel.

Pour revenir à la remarque d'Albéric de Montgolfier, il est vrai qu'il n'examine la conformité à l'article 40 que si l'irrecevabilité a été soulevée devant la première assemblée saisie de l'initiative litigieuse.

M. Albéric de Montgolfier. – Eh oui !

À l'issue de ce débat, la commission donne acte de sa communication à M. Philippe Marini, président, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 8 janvier 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. François Marc rapporteur de la proposition de résolution européenne n° 259 (2013-2014) de M. Dominique Bailly, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Ville et cohésion urbaine – Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Germain, rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 178 (2013-2014) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dans le texte n° 251 (2013-2014) adopté par la commission des affaires économiques le 18 décembre 2013.

M. Jean Germain, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, que nous examinons en procédure accélérée, propose un nouveau cadre pour l'intervention en faveur des quartiers en difficulté et défavorisés.

Ces dernières années, les lacunes et les échecs de la politique de la ville ont été mis en évidence par de nombreux rapports, en particulier celui de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONZUS) et celui de la Cour des comptes de juillet 2012 sur une décennie de réformes de la politique de la ville. Si des résultats sont constatés dans certains secteurs et si la rénovation urbaine a progressé, les inégalités persistent dans ces quartiers, notamment en matière d'emploi, de réussite scolaire ou encore d'accès aux soins.

La nouvelle étape de la politique de la ville a fait l'objet d'une concertation nationale – sous l'appellation « Quartiers, engageons le changement » – entre octobre 2012 et janvier 2013. Le Comité interministériel des villes du 19 février 2013 en a fixé les principaux axes. Ce projet de loi, qui en résulte, a été examiné par l'Assemblée nationale les 22 et 27 novembre derniers. La commission des affaires économiques du Sénat a, quant à elle, adopté son texte le 18 décembre.

Ce projet apporte un nouveau souffle à la politique de la ville, en renouvelant son cadre d'intervention, en définissant des objectifs structurants et des outils adaptés, tout en prévoyant la participation de l'ensemble des acteurs et l'association des habitants.

Il substitue ainsi une nouvelle géographie prioritaire, « *recentrée et unique* », aux différents zonages accumulés depuis des années, pour plus de ciblage et d'efficacité, mais aussi pour une meilleure lisibilité de l'action publique – et pour mettre un terme au « saupoudrage » tant critiqué depuis longtemps.

De nouveaux contrats de ville remplaceront les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à compter de 2015 ; ils seront conclus au niveau intercommunal, le plus adéquat pour piloter les actions menées dans le cadre de la politique de la ville. Ils pourront être cosignés par un plus grand nombre d'acteurs.

Enfin, parmi les outils proposés par ce texte, figurent un nouveau programme national de renouvellement urbain (PNRU) pour la période 2014-2024 et le remplacement de la dotation de développement urbain (DDU) par une nouvelle « dotation politique de la ville » (DPV).

Notre commission s'est saisie de neuf articles – 1^{er}, 1^{er} bis A (anciennement 3), 2, 4, 5, 8, 9 et, par coordination, les articles 17 et 18 – tels qu'issus des travaux de la commission des affaires économiques du Sénat.

L'article 1^{er} définit la politique de la ville, en fixe les objectifs, en identifie les acteurs et propose d'en améliorer l'évaluation, avec l'instauration d'un « observatoire national de la politique de la ville » ; du point de vue financier, il réaffirme le principe selon lequel les politiques publiques de droit commun doivent être prioritairement mobilisées, avant les instruments spécifiques de la politique de la ville qui ne doivent ainsi être mis en œuvre que « *lorsque la nature des difficultés le nécessite* ».

Déjà affirmé à plusieurs reprises, ce principe n'est qu'insuffisamment appliqué. La mobilisation des crédits de droit commun est pourtant essentielle. Les crédits spécifiques de la politique de la ville ne sauraient répondre seuls aux besoins des quartiers et ne devraient intervenir qu'en complément des crédits de droit commun, ce qui est loin d'être toujours le cas aujourd'hui. À cet effet, onze conventions ont été signées par le ministre délégué à la ville avec d'autres ministres chargés de politiques de droit commun et Pôle emploi, afin de prévoir un ensemble d'actions concrètes à destination des quartiers prioritaires.

Ensuite, l'évaluation des crédits consacrés par l'État à la politique de la ville s'avère particulièrement insuffisante, ce que l'on constate chaque année à la lecture du document de politique transversale annexé au projet de loi de finances ; le ministère délégué à la ville nous a indiqué vouloir améliorer la qualité et la fiabilité de ce document. Ce travail me paraît indispensable et je souhaite qu'il soit réalisé dans les meilleurs délais.

Les collectivités territoriales doivent également participer à la mobilisation des politiques publiques de droit commun, alors que les crédits qu'elles consacrent à la politique de la ville s'avèrent aujourd'hui difficilement identifiables. L'article 8 de ce texte dispose que les EPCI et les communes signataires de contrats de ville devront présenter, chaque année, une annexe à leur budget relative aux moyens mis en œuvre en faveur de la politique de la ville, quelle que soit leur origine. Sur cet article, pour lever toute ambiguïté, je vous propose

un amendement précisant que ce nouveau document de suivi de la politique de la ville n'est pas un budget annexe, mais bien une simple annexe au budget.

La nouvelle géographie prioritaire, prévue à l'article 4, met fin aux divers zonages actuels : les « *quartiers prioritaires de la politique de la ville* » se substitueront aux zones urbaines sensibles (ZUS), aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) et aux quartiers concernés par les CUCS. Outre un seuil minimal d'habitants, ces quartiers seront identifiés par leur « *écart de développement économique et social* », apprécié par un critère désormais unique : le revenu des habitants, par rapport à la moyenne nationale mais également par rapport au revenu moyen de l'unité urbaine dans laquelle ces quartiers se situent ; 1 300 quartiers prioritaires devraient ainsi être identifiés, contre près de 2 500 quartiers ciblés en CUCS aujourd'hui.

Je me félicite que le texte prévoie une actualisation de la liste des quartiers concernés, ce qui n'a pas été fait pour les zonages actuels.

Je me suis principalement intéressé dans mon rapport à l'impact financier de ce changement de zonage : les crédits spécifiques de la politique de la ville seraient désormais déployés sur les nouveaux quartiers prioritaires et l'essentiel des avantages liés aux ZUS devraient également être transférés vers ces quartiers, même si certaines modalités restent à définir – je pense en particulier à l'avenir de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux en ZUS, qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2014 par la loi de finances pour 2014.

S'agissant de la péréquation, seule la dotation de solidarité urbaine (DSU) fait intervenir, mais de façon marginale, la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, les communes nouvellement éligibles à la DSU pourraient être concernées par le changement de zonage ; le Gouvernement m'a indiqué qu'il préciserait ce point lors du prochain budget.

L'article 2 du projet de loi prolonge l'actuel PNRU pour deux ans, jusqu'en 2015, et prévoit le lancement d'un nouveau PNRU pour 2014-2024, qui bénéficiera en priorité aux quartiers présentant les « *dysfonctionnements urbains les plus importants* ». Ce nouveau programme bénéficierait d'un financement de 5 milliards d'euros, pour un investissement total estimé à 20 milliards d'euros, avec la participation des autres investisseurs.

Je me félicite du lancement de ce nouveau programme, mais il nous faudra rester vigilant sur son financement, en gardant à l'esprit ce qui s'est passé pour l'ANRU ces dernières années. Le Gouvernement prévoit de mobiliser le fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, la dotation annuelle de 30 millions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et, pour la partie la plus importante, la contribution de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action logement.

Cependant, la contribution d'Action logement devrait diminuer ces prochaines années et être négociée dans le cadre de sa nouvelle convention sur la participation des employeurs à l'effort de construction à compter de 2015, selon le dispositif prévu dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), en cours de débat. D'après les informations qui m'ont été fournies, cette contribution pourrait passer d'environ 1,05 milliard d'euros en 2015, à 500 millions annuels après une période de transition entre 2016 et 2018.

S'agissant de la soutenabilité financière de l'ANRU et des décaissements attendus au cours des prochaines années, les éléments qui m'ont été transmis pour les années 2013 à 2015 indiquent que les besoins devraient être couverts, mais que la trésorerie de l'agence devrait être sollicitée : elle passerait de 472 millions d'euros fin 2012 à environ 140 millions d'euros fin 2015. Cette prévision ne tient toutefois pas compte de l'éventuelle affectation du fonds de péréquation. Pour les années suivantes, les décaissements de l'ANRU devraient considérablement se réduire à compter de 2016.

L'étude d'impact explique que cette « compatibilité temporelle » entre l'achèvement du premier PNRU et la montée en charge du nouveau PNRU assurerait la soutenabilité de nouveau programme pour l'ANRU et ses financeurs. J'espère que ces hypothèses se confirmeront et que le nouveau PNRU ne connaîtra pas de difficultés de mise en œuvre en raison de problèmes de financement. Il est, par ailleurs, indispensable que l'ANRU dispose d'une trésorerie toujours suffisante pour ne pas retarder les opérations.

J'appelle votre attention sur le fait que le financement de l'ANRU pourrait être affecté par celui de la garantie universelle des loyers (GUL) prévue à l'article 8 du projet de loi ALUR. En effet, il est envisagé de solliciter Action logement pour financer en partie ce nouveau dispositif, le Gouvernement souhaitant que les 160 millions d'euros annuels qu'Action logement verse à la garantie des risques locatifs (GRL) soient transférés à la GUL. Mais rien ne garantit que cette solution soit finalement retenue. Pour autant, tout « dérapage » pour le financement de la GUL pourrait entraîner une demande de contribution complémentaire à Action logement.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je considère que le financement de l'ANRU demeure très tendu et qu'il conviendra de rester très vigilant quant aux ressources octroyées, en particulier à compter de 2016.

L'article 2 confie également deux nouvelles compétences à l'ANRU.

L'agence, d'abord, pourrait désormais prendre des participations dans des sociétés exclusivement dédiées au renouvellement urbain des quartiers, pour inciter les autres investisseurs, notamment privés, à s'engager dans certains projets à caractère économique. Cette nouvelle compétence serait exercée uniquement dans le cadre du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA2). L'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » du programme 414 « Ville et territoires durables » confie à l'ANRU la gestion d'une enveloppe de 250 millions d'euros de fonds propres destinés à la « *diversification des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville* » – l'agence a été choisie pour sa connaissance des quartiers en politique de la ville et son réseau territorial. Le Gouvernement m'a indiqué que la dotation de 5 milliards d'euros du nouveau PNRU ne pourrait pas être utilisée pour financer cette nouvelle compétence et que l'ANRU n'agirait qu'en qualité de gestionnaire de fonds du Trésor, pour le compte de l'État.

Il faudra rester très vigilant, car l'agence doit garder son cœur d'activité : la mise en œuvre du PNRU – et il ne lui appartient pas, à mon sens, de supporter des risques économiques en tant qu'investisseur, risques dont elle paraît toutefois prémunie du fait qu'elle agirait pour le compte de l'État.

N'oublions pas, enfin, que la Caisse des dépôts et consignations et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) investissent déjà pour la rénovation urbaine des quartiers.

Deuxième compétence nouvellement confiée à l'ANRU, par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et à l'initiative du Gouvernement : la possibilité d'« *entreprendre des actions concourant à promouvoir l'expertise française à l'international en matière de renouvellement urbain* », ce pour quoi elle est déjà sollicitée – une convention a d'ailleurs déjà été signée avec l'agence de rénovation urbaine tunisienne. L'agence pourrait ainsi participer à l'élaboration et la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et réaliser des prestations de services rémunérées, par exemple d'ingénierie urbaine.

Je suis circonspect sur cette seconde compétence, plus encore que sur la première : il ne faudrait pas que cette action internationale se traduise par des coûts supplémentaires pour l'agence, ce qui en impose, me semble-t-il, un usage ponctuel, ciblé et mesuré.

L'article 1^{er} bis A prévoit la mise en place, à compter de 2015, d'une « dotation politique de la ville » (DPV), en remplacement de la dotation de développement urbain (DDU), mise en place en 2009 pour compléter la dotation de solidarité urbaine (DSU), laquelle était critiquée pour son « saupoudrage ». Or, la DDU a été à son tour critiquée en raison de son faible taux d'exécution qui montre que des projets sont subventionnés alors qu'ils ne sont pas assez avancés, de ses conditions de « pré-éligibilité », qui excluent des communes pourtant concernées par la politique de la ville mais qui bénéficient de la dotation de solidarité rurale (DSR), de son coût de gestion et, selon le Gouvernement, de sa faible transparence.

Le présent projet de loi ne définit pas précisément la future DPV. Il en pose le principe – dans la continuité des travaux de la mission « péréquation et politique de la ville » conduite par notre collègue député François Pupponi – et prévoit un rapport au Parlement, déposé avant le 1^{er} septembre 2014, qui servira de base à la création de cette dotation dans la loi de finances pour 2015.

Selon les informations que j'ai recueillies, la future DPV devrait se rapprocher davantage d'un fonds de soutien au bénéfice des territoires les plus en difficulté de la politique de la ville, qui ont structurellement moins de ressources et plus de charges. Elle devrait, surtout, s'inscrire dans le contrat de ville au sein duquel elle serait relativement libre d'emploi : son octroi ne serait plus soumis à des appels à projet, mais répondrait aux objectifs définis par les acteurs locaux et serait encadré par des objectifs nationaux.

Le rapport prévu examinera notamment les critères d'éligibilité et de répartition de cette dotation, ses conditions d'utilisation ainsi que les dispositions spécifiques applicables aux départements et collectivités d'outre-mer.

Aussi cet article 1^{er} bis A, en définissant le contenu du rapport, se contente-t-il d'identifier les principales interrogations à lever en vue de la création de cette nouvelle dotation. Mais elles devront être tranchées et il importe que le Parlement soit étroitement associé à cette réflexion.

Sur le contenu de ce rapport, je vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

Enfin, il convient de noter que le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale prévoyait la suppression de la DDU, sans créer concomitamment la DPV. Je me réjouis que la commission des affaires économiques du Sénat ait maintenu la DDU, afin que sa suppression n'intervienne pas avant la loi de finances pour 2015, en même temps que la création de la DPV.

L'article 8 confie à l'échelon intercommunal le pilotage stratégique des contrats de ville et leur mise en œuvre de proximité aux communes. Par conséquent, l'exercice de cette compétence est généralisé à chaque catégorie d'EPCI.

Outre ce pilotage intercommunal de la politique de la ville, une réelle solidarité financière au sein des EPCI devra être garantie. En effet, seul un quart des communautés de communes et deux-tiers des communautés d'agglomération ont instauré une dotation de solidarité communautaire (DSC). Deux tiers des communautés de communes et près d'un tiers des communautés d'agglomération concernés par la politique de la ville n'ont pas de DSC.

Dès lors, l'article 9 vise à promouvoir la solidarité interne à ces EPCI. La rédaction initiale rendait obligatoire l'institution d'une DSC pour tous les EPCI signataires d'un contrat de ville ; nos collègues députés ont préféré rendre obligatoire, dans un délai d'un an, la conclusion d'un « pacte financier et fiscal de solidarité » pour réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres. Ils ont prévu qu'en l'absence d'un tel pacte dans la première année de mise en œuvre du contrat de ville, serait alors obligatoire une DSC *« dont au moins 50 % du montant doit être réparti en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de potentiels financiers entre les communes »*.

Enfin, à l'article 5 consacré aux nouveaux contrats de ville, l'Assemblée nationale a mis en place, à compter de 2016, un « malus » de 5 euros par habitant, sanctionnant les EPCI qui refuseraient de s'engager dans la politique de la ville. Ce « malus » me semble stigmatisant, peu utile et fragile constitutionnellement. Je me réjouis donc que la commission des affaires économiques du Sénat ait supprimé cette disposition.

Je vous propose en conséquence un avis favorable aux articles dont nous nous sommes saisis, sous réserve des deux amendements que je vous présente.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour ce rapport très éclairant.

Monsieur le rapporteur pour avis, savez-vous quand nous connaîtrons la nouvelle « géographie prioritaire » ?

M. Philippe Dallier. – Pas avant les élections municipales...

M. Philippe Marini, président. – Certes, mais la liste sera-t-elle publiée cette année, de façon à ce que les élus sachent sur quoi tabler pour 2015 ?

La nouvelle DPV, ensuite, sera-t-elle dans l'enveloppe normée ?

Je souscris parfaitement à votre appel à la prudence sur les deux nouvelles compétences confiées à l'ANRU. Nous devons éviter à cette agence de prendre des risques

inconsidérés : vous nous dites qu'elle pourrait prendre des participations mais que ce serait l'État, et seulement lui, qui encourrait les risques. Il faudrait en être certain, ce qui, du reste, pourrait motiver un contrôle de notre part...

M. Philippe Dallier. – Je partage la quasi-totalité des propos de notre rapporteur. Ce texte soulève peu de controverse, car les aspects les plus sensibles, comme la liste des quartiers de la géographie prioritaire, ont été reportés à plus tard, après les élections municipales ; le Sénat réclame depuis suffisamment longtemps la fin du « saupoudrage » des crédits et une nouvelle géographie prioritaire, pour que nous ne regardions pas avec espoir celle que nous annonce ce texte ; cependant, nous verrons ce qu'il en sera dans les faits – et si nos espoirs se concrétisent ou pas.

Je suis inquiet de voir la trésorerie de l'ANRU descendre à 140 millions d'euros : comment les délais de paiement, aujourd'hui déjà beaucoup trop longs, pourraient-ils ne pas s'aggraver, au-delà du raisonnable ? Comment imaginer que le passage d'un PNRU à l'autre pourrait se faire dans de bonnes conditions ? Je le sais comme maire qui termine une opération de rénovation importante, mais également comme ancien rapporteur spécial des crédits de la ville, à qui bien des élus ont dit les nombreuses difficultés liées au manque de financement de l'ANRU. L'administration a commencé par avancer des difficultés d'ordre technique, par exemple celle des logiciels comptables de l'agence, qu'il fallait adapter ; mais les logiciels ont été adaptés et les difficultés sont restées : on ne compte plus les allers-retours nécessaires pour qu'un dossier réputé financé, soit effectivement payé ! Pire, les services de l'État en sont à « gratter » une partie des enveloppes prévues, en refusant dans les avenants une fongibilité pourtant admise au départ. Un responsable de l'ANRU m'a d'ailleurs confié recourir à ce procédé pour redistribuer de l'argent entre territoires, faute de pouvoir honorer tous les engagements de l'agence...

Vous nous dites que le prochain PNRU aurait un effet de levier de quatre, puisque ses 5 milliards d'euros devraient entraîner un investissement global de 20 milliards d'euros : pour le programme actuel, on a constaté un effet de levier de trois. D'où viendra l'argent ? Cela m'inquiète...

Vous évoquez la possibilité qu'Action logement contribue à la GUL : aux dernières nouvelles, nous en étions restés au mécanisme annoncé par Cécile Duflot d'une participation de l'État, assise sur les économies résultant de la mise en extinction d'anciennes dépenses de type « Robien ». En réalité, le financement de la GUL est loin d'être fixé. Le Gouvernement devrait se garder de susciter de faux espoirs en ces temps de rigueur budgétaire aux nombreux maires qui présenteront leurs dossiers dans le cadre du nouveau PNRU.

La fusion de l'ONZUS et du comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU me paraît, elle, une très bonne chose : la dispersion des moyens n'est plus de mise !

Le pilotage de la politique de la ville est confié à l'échelon intercommunal : il faudra adapter ce principe à la nature des territoires ! Comment, par exemple, sera-t-il appliqué en Île-de-France ? Quel sera le périmètre au sein du Grand Paris ? Faudra-t-il se caler sur les conseils de territoire ? Le texte n'en dit rien, pour contourner l'obstacle... En Seine-Saint-Denis, les quatre ou cinq conseils de territoires représenteraient des ensembles bien trop vastes pour le pilotage concret des projets et mieux vaudrait, de loin, confier la gestion aux communes, surtout celles qui ont de l'expérience en la matière...

Je suis moi aussi sceptique s'agissant des nouvelles missions de l'ANRU. Elle pourra exporter son savoir-faire : ce serait une bonne chose, à condition que ce type d'action soit rentable. Il faut être prudent, car les quatre-vingts salariés de l'agence ont bien d'autres choses à faire, vu l'ampleur des projets ; on me dit que le texte ne fera que régulariser une pratique actuelle : cela n'enlève rien à l'obligation de prudence...

Seconde compétence nouvellement confiée à l'agence, la faculté d'investir pour le compte de l'État : la Caisse des dépôts et l'EPARECA le font déjà, faut-il le prévoir pour l'ANRU ? Je ne sais pas très bien où l'on veut aller.

Enfin, il y a la controverse née de la volonté d'acteurs associatifs de « co-élaborer » et de cogérer, avec les élus locaux, les actions de la politique de la ville ; ce texte ne s'avance pas sur ce terrain aussi loin que certains l'auraient souhaité et c'est une bonne chose – car nous vivons dans une démocratie représentative et il me semble sain que les élus décident des questions aussi importantes et complexes que celles posées par la politique de la ville.

En conclusion, c'est un texte qui me semble aller dans le bon sens, mais pour en dire plus, il faudra attendre de connaître le détail des choses.

M. Philippe Marini, président. – Merci, Monsieur le *shadow* rapporteur pour avis, votre analyse conforte celle de Jean Germain...

M. François Marc, rapporteur général. – Je m'associe à l'appel à la vigilance sur « l'action internationale » de l'ANRU ; cependant, s'il ne s'agit que de sécuriser une pratique actuelle, je n'y vois pas d'inconvénient.

Quant à la faculté ouverte à l'agence d'intervenir en étant co-investisseur, sur laquelle je me suis interrogé, la garantie me paraît provenir du fait que les 5 milliards d'euros du PNRU ne pourront pas être utilisés à cette fin : les fonds visés sont uniquement ceux du PIA, il y a une étanchéité avec ceux du renouvellement urbain ; et dans cette compétence nouvelle, l'agence agit pour le compte de l'État, sous l'œil notamment de la Caisse des dépôts et consignations et du Commissariat général à l'investissement : c'est rassurant. Le ministère de la ville dit que l'investissement dans les quartiers pourrait être plus vigoureux et que l'ANRU est la mieux placée pour soutenir le mouvement, qu'elle est un peu le chaînon manquant : pourquoi s'interdire son investissement, en complément des autres investisseurs publics ?

Enfin, je partage votre interrogation sur la subite amélioration de l'effet levier de l'investissement d'un PNRU à l'autre : on passerait de trois à quatre, sans bien savoir pourquoi...

M. Philippe Dallier. – C'est Noël !

M. Jean Germain, rapporteur pour avis. – Quand la liste des quartiers prioritaires sera-t-elle publiée ? Après les élections municipales, effectivement, mais probablement avant l'été, pour que les équipes fraîchement élues puissent avancer concrètement. Du reste, les agences locales d'urbanisme peuvent déjà esquisser la carte car la technique est connue : c'est celle du carroyage, consistant à découper des carreaux de territoire de 200 mètres de côté et à appliquer le critère de concentration des populations à bas revenus, c'est-à-dire dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu fiscal médian.

La DPV fera-t-elle partie de l'enveloppe normée ? La question n'est pas réglée ; le ministère de la ville voudrait un rattachement de ces crédits à son programme. S'agissant du montant, j'ai cru comprendre que l'on s'engageait dans des années de sobriété...

La trésorerie de l'ANRU est un vrai sujet de préoccupation pour tous ceux qui portent des projets. La pression est forte, c'est certain. Action logement a été sollicitée pour financer l'ANRU. Cet organisme a connu des difficultés financières et a su, à la suite du contrôle de la Cour des comptes, se réorganiser. Tout en prenant de nouveaux engagements pour la construction neuve, le niveau de participation d'Action logement doit être maintenu à un niveau de 500 millions d'euros à compter de 2018 pour que le financement des deux PNRU soit assuré. Or, la participation d'Action logement à la GUL ne sera peut-être pas sans incidence. Les choses ne sont pas encore fixées : l'obstacle n'est pas dirimant, mais il faut régler ce problème. J'ajoute que notre commission a demandé un contrôle de la Cour des comptes sur la gestion de l'ANRU, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ; la Cour devrait rendre son rapport en juin prochain, nous y verrons alors un peu plus clair.

Je vous concède bien volontiers que l'Île-de-France est un cas à part pour la DSC – alors que l'organisation métropolitaine permet de régler les choses à Lyon et à Marseille, et que dans les autres villes et métropoles, la DSC paraît de bon sens. Il faudra donc, effectivement, articuler cette nouvelle dotation avec le Grand Paris.

Je partage votre avis sur l'importance de la démocratie représentative : les élus sont responsables, c'est à eux que la décision doit revenir, et non à des personnalités dont on ne sait jamais précisément ce qu'elles représentent.

Enfin, je suis également favorable à la plus grande prudence sur les deux compétences confiées à l'ANRU : elle ne doit pas se disperser à l'international, quand il y a tant à faire sur le territoire national – et il faut également minimiser les risques de tension avec un acteur aussi déterminant que la Caisse des dépôts, c'est une certitude.

M. Philippe Marini, président. – Nous passons à l'examen des amendements.

Article 1^{er} bis A

L'amendement rédactionnel n° 1 est adopté

Article 8

M. Jean Germain, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement n° 2, je souhaite préciser que le nouveau document de suivi de la politique de la ville prévu à cet article n'est pas un budget annexe, mais bien une annexe au budget.

M. Philippe Dallier. – Les communes ont obligation de présenter un rapport sur la DSU devant leur assemblée délibérante : cet exercice est tout à fait formel, ne peut-on en supprimer l'obligation ? Ne pourrait-on supprimer cette obligation au profit de l'annexe prévue à l'article 8 ?

M. Jean Germain, rapporteur pour avis. – Le texte prévoyait un rapport DSU, un rapport « Politique de la ville » et l'annexe au budget dont nous discutons. Mais les deux premiers rapports ont été fusionnés par la commission des affaires économiques.

M. Philippe Marini, président. – L'obligation subsistera donc ?

M. Jean Germain, rapporteur pour avis. – Il y aura bien une annexe au budget, mais les deux rapports seront fusionnés.

M. Philippe Marini, président. – C'est déjà un résultat de la Haute Assemblée... où l'on voit, une fois encore et s'il en était besoin, que le cumul des mandats n'a pas que des défauts !

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Yann Gaillard. – Je m'abstiens sur ce texte, parce que même ses défenseurs ne m'en paraissent pas convaincus...

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 8 janvier 2014

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

Questions diverses – Composition de la commission

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous présente tous mes vœux la nouvelle année, en souhaitant notamment que nous continuions à travailler dans la convivialité et le respect mutuel. Je vous informe que M. Louis-Constant Fleming, membre de notre commission, a démissionné du Sénat. Nous sommes heureux d'accueillir M. François Grosdidier qui a choisi de rejoindre notre commission.

M. Jean-Pierre Michel. – J'ai été très choqué par une partie des propos prononcés par le président du Conseil constitutionnel dans ses vœux au président de la République : M. Jean-Louis Debré, qui fut un peu magistrat, parlementaire et ministre vise l'initiative parlementaire, lorsqu'il critique des « dispositions incohérentes et mal coordonnées ...gonflées d'amendements non soumis à l'analyse du Conseil d'État ». De tels propos excèdent le cadre de sa mission.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Acte vous est donné de ces déclarations.

M. Patrice Gélard. – Ce que vous dites n'est pas totalement faux...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le doyen Gélard est un maître de la litote.

Non-cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, de député ou de sénateur – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

La commission examine tout d'abord, en nouvelle lecture, le rapport de M. Simon Sutour et le texte proposé par la commission pour le projet de loi organique n° 168 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et pour le projet de loi n° 169 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Simon Sutour, rapporteur. – Après l'échec de la commission mixte paritaire du 9 octobre dernier, le Sénat est saisi en nouvelle lecture du projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et du projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Notre commission avait rejeté, le 11 septembre dernier, ces deux textes avant que le Sénat, en séance publique, ne modifie profondément le projet de loi organique.

Sans surprise, l'Assemblée nationale a rétabli, en nouvelle lecture, les textes qu'elle avait adoptés en première lecture, sous réserve de modifications essentiellement formelles. Elle est donc revenue sur l'ensemble des modifications opérées par notre assemblée, y compris – ce que l'on peut regretter – celles adoptées par le Sénat à la quasi-unanimité.

Les différences d'approche entre les deux assemblées sont désormais bien connues. L'Assemblée nationale est favorable à l'incompatibilité entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale – initialement proposée par le Gouvernement – ainsi qu'avec les fonctions « dérivées » locales, ce que l'Assemblée a souhaité introduire d'initiative.

A l'inverse, le Sénat, tout en admettant la nécessité de renforcer le régime d'incompatibilité, n'a pas souhaité appliquer ces nouvelles règles aux sénateurs et leur a ainsi créé un régime propre, eu égard à la fonction de représentation des collectivités territoriales que lui confie l'article 24 de la Constitution. Comme je l'ai indiqué en première lecture pour le déplorer, le Sénat mettait ainsi fin à l'identité de régime qui existe, depuis 1958, entre députés et sénateurs en matière d'incompatibilités. Il a aussi supprimé l'incompatibilité créée par l'Assemblée nationale avec les fonctions « dérivées » locales.

En première lecture, le Sénat a adopté sans modification le projet de loi ordinaire transmis par l'Assemblée nationale, mais les règles applicables aux représentants au Parlement européen dépendent de la rédaction finale du projet de loi organique. L'accord qui s'est exprimé est donc avant tout formel.

S'agissant du cumul des indemnités, l'Assemblée nationale n'a pas suivi le Sénat qui avait décidé en première lecture, à l'unanimité, d'exclure pour un parlementaire la perception des autres indemnités liées à la détention d'un mandat ou de fonctions locaux. Elle a supprimé une disposition, introduite par le Sénat, plafonnant au montant de l'indemnité parlementaire de base les indemnités perçues au titre de plusieurs mandats locaux. Je vous proposerai deux amendements pour rétablir la rédaction adoptée par la Haute assemblée en première lecture.

De même, l'Assemblée nationale a supprimé la modification introduite par le Sénat, à l'unanimité, qui visait à obliger à l'organisation d'une élection partielle lorsqu'un parlementaire voyait son mandat cesser à la suite de la prolongation au-delà de six mois d'une mission auprès du Gouvernement. Le consensus exprimé sur ce sujet m'a conduit à également vous proposer un amendement pour rétablir la position du Sénat.

Enfin, le Sénat avait adopté, en première lecture, cinq articles additionnels au projet de loi que l'Assemblée nationale a supprimés en nouvelle lecture, les considérant sans lien avec le texte. Ils instituaient de nouvelles incompatibilités applicables aux collaborateurs du président de la République et aux membres des cabinets ministériels et renforçaient les inéligibilités applicables à l'ensemble des membres des cabinets des autorités exécutives locales.

En conclusion, cette réforme, à laquelle j'étais et je reste favorable, appelle une réflexion sur ses conséquences. Tel est le sens du rapport rendu par Jean-Claude Peyronnet, au nom de la délégation des collectivités territoriales et de la décentralisation, le 17 décembre dernier, *Tirer les conséquences des règles de non-cumul : pour l'association des parlementaires aux commissions locales*.

L'examen imminent, en deuxième lecture, de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, dont nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur sont à l'origine, sera également l'occasion de traiter du statut de l'élu.

Comme je l'ai marqué en première lecture au nom de notre commission, le cumul dit « horizontal » entre mandats et fonctions locaux devra nécessairement être abordé, dans un souci de justice et d'équilibre, lors d'un prochain véhicule législatif, tout comme le renforcement des moyens d'action des parlementaires. Les partisans comme les opposants à la réforme dont nous débattons, l'ont également souhaité, ce qui laisse espérer une approche consensuelle au sein de notre assemblée.

Conformément à la méthode arrêtée par le bureau de notre commission pour la discussion des textes en seconde ou nouvelle lecture, je me bornerai à indiquer, pour certains amendements, qu'ils ont été rejetés par le Sénat en première lecture. La commission ainsi éclairée pourra donc choisir de maintenir sa position ou pas.

En outre, en application de l'article 45 de la Constitution et des alinéas 5 et 6 de l'article 48 de notre Règlement qui fixent la règle dite de l'entonnoir, deux amendements déposés par Mme Lipietz sont irrecevables car ils conduisent à remettre en cause des dispositions adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées dès la première lecture. Je les signalerai lorsque la commission viendra à leur examen.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous remercie d'avoir rappelé ces points de méthode. Je signale que le rapport sur la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leurs mandats, sera présenté par M. Bernard Saugey lors de notre réunion de mercredi prochain.

M. Jean-Jacques Hiest. – La position du Sénat est très claire : elle consiste à rendre possible l'exercice d'une seule responsabilité exécutive locale et d'un mandat parlementaire. Je pense, à titre personnel, qu'elle devrait s'appliquer à tous les parlementaires...

M. Michel Mercier. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hiest. – Le fait que sénateurs et députés relèvent du même régime ne résulte que d'un hasard historique, non pas d'une exigence constitutionnelle.

Je note que les députés qui soutiennent la réforme souhaitent *in petto* une censure du Conseil constitutionnel... et se représentent tous aux élections municipales, donc pour rester au-delà de 2017 ! Nous avons déposé le même amendement que d'autres groupes limitant le cumul à une seule fonction exécutive, dans la lignée historique de la restriction progressive du cumul des mandats. J'avais même déposé une proposition de loi afin de rendre la responsabilité de très grands exécutifs incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Faut-il interdire à un parlementaire d'être maire adjoint d'un village ? Je ne le comprends pas. D'où notre proposition, limitant le cumul à une seule fonction exécutive, en plus du mandat parlementaire.

Cette loi sera-t-elle interprétée comme une loi organique relative au Sénat ? Ce point de droit ne manquera pas d'intérêt. On ne peut traiter les députés comme les sénateurs. Nous verrons bien, à l'issue de nos travaux, si le Gouvernement insiste pour traiter le Sénat comme l'Assemblée nationale.

M. Christian Cointat. – Très bien !

M. Patrice Gélard. – Je vous félicite, Monsieur le rapporteur, pour la fin de votre exposé. Les conséquences de l'interdiction du cumul n'ont pas été étudiées. Par rapport à nos voisins, nous assistons à une dégradation constante du statut des parlementaires français, devenus des citoyens de seconde zone, auxquels on assène une multitude d'interdictions. Seuls deux pays européens ont interdit tout cumul : la Grèce et la Pologne. Pourquoi traiter différemment les élus nationaux et les élus locaux ? Les parlementaires ne pourront plus siéger dans les conseils d'administration des établissements publics, tels les hôpitaux, contrairement aux maires, ce qui posera des problèmes. C'est absurde ! Le Sénat ne peut être traité comme l'Assemblée nationale, puisqu'il représente les collectivités territoriales.

M. Jacques Mézard. – Je n'ai pas changé d'avis... Tout ce que j'ai entendu, ainsi que l'unanimité de mon groupe, me confortent dans mon opposition à un texte contraire aux intérêts du pays. Malheureusement, ce débat est délibérément tronqué, présenté de telle sorte qu'oser s'opposer à cette réforme, c'est passer pour être attaché à des privilèges, alors qu'un problème de fond se pose, relatif à nos institutions. Ce qui a été fait a été mal fait. Mais je crois en une justice immanente : la sanction viendra !

Le fonctionnement de nos institutions est atteint, avec un Parlement disposant de moins en moins de pouvoirs. En voulant à tout prix arriver à vos fins, vous mettez en place un autre système. Que dire du rapport de M. Dussopt sur le récent projet de loi relatif aux métropoles préconisant la création d'un « Haut Conseil des territoires », pour que le Gouvernement dialogue avec les collectivités territoriales, à la suite du non-cumul ! La Constitution dit que c'est la mission du Sénat. Une fois de plus, il n'a pas été défendu ! Je m'honore de l'avoir fait.

Le Sénat a voté un texte qui n'est pas conservateur, mais novateur, qui va même au-delà des propositions du Gouvernement, mais tout a été balayé. Je passe sur ce que nous avons subi sur Public Sénat. Je respecte la délégation aux collectivités territoriales, j'en suis membre, mais la charger de faire en sorte que les parlementaires continuent à exister sur le terrain est assez ubuesque. Il est urgent de continuer à lutter contre ce texte, dont on n'a pas voulu examiner les conséquences. Un jour ou l'autre, il faudra revenir sur ses dispositions, si elles ne sont pas censurées par le Conseil constitutionnel, car elles sont contraires aux valeurs de la démocratie et de la République.

Mme Catherine Troendlé. – Très bien !

M. Hugues Portelli. – Cette réforme, que je m'appliquerai à moi-même pour des raisons purement personnelles, pose de nombreux problèmes.

Pour l'essentiel, elle met en cause le fonctionnement même du Parlement. Le quinquennat, et l'alignement du mandat des députés sur celui du président de la République ont lié le destin de l'Assemblée nationale à celui du chef de l'État, la privant de toute autonomie face au pouvoir exécutif...

Mmes Éliane Assassi et Cécile Cukierman . – Allons bon ! Vous n'aviez qu'à ne pas voter cette réforme.

M. Hugues Portelli. – Seul le Sénat garde son autonomie, en raison de son mode de scrutin et de son ancrage territorial. Supprimer cet ancrage, alors que les députés sont élus

dans les mêmes conditions que le président de la République, c'est annihiler le pouvoir parlementaire. Nous assistons à une étape supplémentaire de la dégénérescence du système, après la réforme de l'an 2000. La prochaine consistera à abolir le scrutin uninominal pour l'élection des députés et des sénateurs, pour instaurer le scrutin de liste, grâce auquel les partis décideront des *cursus* politiques. Cette gestion partisane des carrières politiques, dans un pays où la décentralisation est beaucoup moins poussée que chez la plupart de nos voisins européens, où les compétences sont limitées, où chaque fois que l'on crée un pouvoir local, on l'ajoute aux autres sans rien supprimer...

M. Jean-Jacques Hyest. – Cela ne date pas d'hier !

M. Hugues Portelli. – ... aura pour effet d'affaiblir encore plus le pouvoir parlementaire. Tel est, pour des raisons institutionnelles qui n'ont rien à voir avec la morale en politique, le véritable objectif de ce texte. Il ne s'agit que de renforcer le pouvoir des partis, dans un pays où leur légitimité est l'une des plus faibles d'Europe.

Mme Éliane Assassi. – Eh bien !

M. François Zocchetto. – Nous avons longuement débattu en première lecture. La position de notre groupe n'a pas changé. Avec ce projet de loi organique, de valeur quasi constitutionnelle, nous modifions profondément, non sans légèreté, le sens de nos institutions et le rôle du Parlement, et du Sénat en particulier. Ayons conscience que cette loi organise la fin du Sénat ! Le quinquennat a asservi au président de la République une Assemblée nationale déjà affaiblie par la Constitution de la V^e République. Cette réforme induira une évolution sensible du personnel politique. Nous ne trouverons plus les mêmes gens pour exercer les mandats parlementaires. Déjà, 50 % des nouveaux députés n'ont plus d'ancrage politique territorial. Ils proviennent des cabinets, des partis, des ministères, des exécutifs. Cette tendance, que nous constatons également au Sénat, s'accentuera. Plus on renforce la proportionnelle, qui peut se justifier pour d'autres raisons, moins on diversifie le recrutement des parlementaires. Au-delà de nos différences partisans, nous sommes nombreux à nous accorder là-dessus. Mais faute de position claire, nos tergiversations feront que nous serons, une fois de plus, caricaturés. S'ensuivra la dégénérescence et, à terme, la disparition du Sénat. Pourquoi conserver une chambre sans spécificité ni autonomie ? La possibilité de cumuler le mandat parlementaire avec une seule fonction exécutive n'est en aucune façon l'obligation de cumuler, seulement une faculté. Pourquoi le Gouvernement ne s'attaque-t-il pas au cumul « horizontal » ? Personne ne niera les apports législatifs de collègues parfois absents, certes, mais qui sont toujours là quand nous avons besoin d'eux. Nous ne les aurons plus, et M. Debré se plaindra encore plus de la médiocrité des textes...

M. Michel Mercier. – Il n'a qu'à les censurer !

M. René Vandierendonck. – Je rappelle à mon tour ma position. Eu égard à la mission constitutionnelle du Sénat de représentation des collectivités territoriales, il eût été préférable de prévoir que pour exercer un mandat sénatorial, il fallait justifier d'une expérience préalable au sein d'un exécutif territorial. Ce n'est pas le cas, je le regrette. Je l'interprète comme une volonté de limitation drastique du cumul, que je partage. Elle n'exclut pas que le Sénat représente les collectivités territoriales. Enfin, jeune sénateur, précaire et révocable, mais libre, je constate que l'absentéisme au Sénat est une réalité...

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce n'est pas lié au cumul des mandats.

Mme Hélène Lipietz. – La position de mon groupe est connue et demeure inchangée. Il importe que nos discussions en séance publique ne dégénèrent pas comme ce fut le cas en première lecture, avec des attaques *ad hominem* qui m'ont choquée. Nous faisons tous des choix personnels et politiques qui nous appartiennent. Nous décidons de cumuler ou non, en fonction de notre déontologie politique. Comment soutenir que des sénateurs sont moins bons que d'autres parce qu'ils ne cumulent pas ? C'est choquant... Veillons à la dignité de nos débats.

M. Michel Mercier. – Il est vrai que la question du cumul nourrit l'antiparlementarisme existant dans notre pays. Le cumul est-il utile, ou ne représente-t-il qu'une situation confortable pour les parlementaires ? Notre République décentralisée est encore fragile. Pour qu'elle ne tire pas à hue et à dia, pour que vive la décentralisation, le cumul est facteur d'unité du pays et de liberté du parlementaire. Je regrette que l'amendement que nous proposons pour les sénateurs ne s'applique pas à tous les parlementaires. À quoi servirait un Parlement bicaméral où seule une chambre serait libre et où l'autre, qui a le dernier mot, ne le serait pas ? Nous avons besoin de députés libres, qui ne soient pas aux ordres des partis, qui puissent leur dire non, en raison de leur ancrage local. Le cumul peut donc être utile à la République.

M. Nicolas Alfonsi. – Je m'interroge sur l'extraordinaire capacité de résistance manifestée par le Sénat en 1969, face au général de Gaulle. Cela ne relève que de l'histoire, mais je me demande quelle serait sa capacité de résistance demain, alors qu'il aura été affaibli et qu'auront disparu des barons à forte personnalité, pour faire face à de nouveaux coups...

M. Gaëtan Gorce. – Il n'a pas face à lui le général de Gaulle !

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est vous qui le dites !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Monsieur Mézard, nous fonctionnons ici selon l'immanence républicaine, qu'il s'agisse de la Constitution ou de la loi. Je rappelle que le Haut Conseil des territoires a été aboli grâce au Sénat. La loi relative aux métropoles, votée au bout de quatre lectures, dont deux au Sénat, à l'issue de discussions approfondies, a abouti, au terme d'une longue CMP, grâce aux efforts de tous. Cela montre que le Sénat a la capacité de faire entendre une voix singulière.

C'est une réforme qui va marquer une étape importante dans notre vie politique. Monsieur Zocchetto, la réalité sociologique des nouveaux députés, que vous avez décrite, existe déjà, c'est-à-dire avec le scrutin majoritaire et la possibilité de cumuler les mandats. Prenons garde à ne pas singer l'Allemagne où une assemblée n'est saisie que des textes relatifs aux collectivités locales. Il importe que deux chambres examinent tous les textes. Le bicamérisme est une valeur absolue.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Nous avons des positions différentes. Je demande à ceux qui s'opposent à ce projet d'admettre que nous sommes sincèrement attachés au bicamérisme, quand bien même nous n'exerçons pas de mandat local. Comme l'a dit Mme Lipietz, nous ne sommes pas des sénateurs de seconde zone. Nous sommes élus comme vous. Certaines de vos déclarations hostiles aux partis m'étonnent : nous sommes tous membres de partis politiques ! Et la Constitution dispose qu'ils concourent à l'expression du suffrage.

J'ajoute que les conditions d'exercice des mandats ont changé. La fonction de maire aujourd'hui est bien différente de ce qu'elle était il y a quarante ans. Lorsque je fus élu au Sénat, il y a quinze ans, nous arrivions au Sénat le mardi matin, les groupes se réunissaient le mardi après-midi, nous siégeons le mercredi et pouvions regagner notre circonscription parfois dès le mercredi soir. Il n'est plus rare, désormais, de siéger en séance publique du lundi au vendredi, voire, quelquefois, le samedi ou exceptionnellement le dimanche. L'on disait autrefois justement dans nos campagnes que les journées n'ont que 24 heures et cela vaut pour tout le monde.

Cela fut évoqué au cours de nos débats de première lecture, je fus directeur adjoint des services de la ville de Nîmes entre 1995 et 1998, avant mon élection au Sénat. J'ai constaté que lorsque le maire et un adjoint furent élus députés en 1997, ils devinrent moins présents dans la commune. Je n'ai pas d'autre mandat que celui de sénateur, pourtant, chacun reconnaît dans mon département mes liens avec le terrain.

Nos visions diffèrent. Je respecte celle des opposants à ce projet, qui se sont exprimés parfois avec virulence. Je vous demande de respecter la mienne, qui est partagée ici, même si elle est minoritaire. Nous ne sommes pas inexistantes et nous sommes fiers de nos convictions.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Jacques Mézard. – L'amendement n° 10 reprend une disposition votée très majoritairement par le Sénat en première lecture. Il eût été bon, comme l'a souhaité M. Hiest, que les députés puissent cumuler avec une fonction exécutive, mais ils font ce qu'ils veulent. Les sénateurs ont estimé qu'ils peuvent, conformément à la Constitution, exercer une fonction exécutive locale. L'équilibre et l'avenir de nos institutions sont en jeu.

Le Sénat n'est pas la copie servile de l'Assemblée nationale. Il ne peut censurer le Gouvernement. L'article 24 de la Constitution lui confère la mission de représenter les collectivités locales, que n'a pas l'Assemblée nationale, même si nous votons l'ensemble des lois.

L'histoire constitutionnelle montre pourquoi les dispositions régissant l'élection des députés et celle des sénateurs diffèrent. Nous avons voté récemment des mesures spécifiques concernant les suppléants de sénateurs, différentes de celles qui visent les suppléants de députés. Selon l'image que l'on veut donner à l'opinion, l'on emploie des arguments contradictoires : telle est la vie politique. Nous ne nous opposons pas à l'évolution vers le non-cumul, nous proposons un article novateur.

Monsieur le rapporteur, votre appel au calme doit valoir pour tous : il faut aussi faire passer le message à Public Sénat...

Le projet de loi limite fortement le cumul. Je déplore que l'Assemblée nationale ait écarté, par la volonté expresse du Gouvernement, les articles additionnels très novateurs que nous avons insérés en première lecture. Vous prétendez que vous vous attaquez « bientôt » au cumul horizontal. Appelons un chat un chat : vous voulez supprimer les baronnies verticales, mais conserver les baronnies horizontales. Je ne reviens pas ici sur un cas du Nord de la France, révélateur de l'incongruité de ce texte...

La délégation aux collectivités territoriales en est conduite à réfléchir aux voies et moyens de créer une commission qui réunirait dans les régions les parlementaires exclus des conseils des établissements publics locaux, des sociétés d'économie mixte, ou des syndicats mixtes. C'est une aberration. Notre proposition est raisonnable et équilibrée.

M. Zocchetto a raison : la suite est la condamnation du Sénat, de sa vocation historique dans notre République...

M. Simon Sutour, rapporteur. – Non !

M. Jacques Mézard. – Le vrai problème de ce texte, c'est l'équilibre de nos institutions. Nombre d'universitaires l'ont dit et écrit...

M. Jean-Jacques Hyest. – Oui.

M. Jacques Mézard. – Notre groupe a combattu la V^e République, nous l'assumons. Avec le quinquennat, nous avons l'hyper-présidence et un Parlement croupion. Votez cet amendement, il appartiendra ensuite au Conseil constitutionnel de se prononcer, car ce texte aura des conséquences constitutionnelles considérables, dont on ne veut pas parler.

M. Jean-Jacques Hyest. – L'amendement n° 12, que je présente avec M. Bas, est identique.

M. François Zocchetto. – Notre amendement n° 14 est également identique.

M. Christian Cointat. – Je suis tout à fait d'accord avec les trois orateurs précédents. A quelque chose, toutefois, malheur est bon... Je me félicite du 14^e du texte proposé par ces amendements pour l'article L.O 297 du code électoral visant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Enfin, cette instance est reconnue et son exécutif mis sur le même plan que les exécutifs locaux, ce qui marque un pas de plus vers la constitution d'une collectivité extraterritoriale d'outre-frontières, que j'appelle de mes vœux. Je remercie les auteurs de ces amendements.

La loi nous retire le droit de siéger à l'AFE. C'est extrêmement grave, car c'était le seul moyen d'avoir un contact avec le monde entier pour représenter nos concitoyens au Parlement de la République. Avec ce dispositif, nous serons obligés d'aller encore plus souvent sur le terrain. Or, le monde, même s'il se réduit, reste vaste. Les élus des Français de l'étranger auront donc beaucoup de mal à remplir leur mandat avec ce « département » mondial.

Comme cela se passe dans les autres pays, nos parlementaires deviennent inexorablement des apparatchiks des partis politiques, mais il n'y a qu'en France que le scrutin proportionnel ne s'accompagne pas de vote préférentiel. C'est pour cela que lorsque des femmes sont élues à l'étranger, elles sont vraiment élues car elles ont gagné l'élection, alors qu'en France, elles sont élues parce que leur parti politique les a placées en position éligible.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Même si la circonscription est mondiale, il y aura toujours des candidats.

M. André Reichardt. – Comme en première lecture, je voterai ces trois amendements et je le ferai avec d'autant plus d'enthousiasme qu'entre ces deux lectures, la

délégation aux collectivités territoriales s'est réunie. Nous n'étions que trois ou quatre sénateurs présents et nous avons eu les plus grandes difficultés à avoir des réponses précises sur la façon d'éviter une césure définitive entre les élus locaux et les sénateurs. Avec la future loi, un sénateur n'aura plus d'ancrage sur le terrain. C'est très grave et l'on ne pourra pas revenir en arrière.

M. François Grosdidier. – J'ai fait trois mandats à l'Assemblée nationale et j'ai été heureux d'arriver au Sénat pour porter la voix des collectivités territoriales mais aussi pour participer à des débats beaucoup plus libres qu'à l'Assemblée. Si la Constitution consacre le rôle des partis, elle interdit les mandats impératifs. Or, l'Assemblée s'oriente vers cette pratique. Il est donc essentiel de préserver la spécificité du Sénat comme porte-parole des collectivités territoriales. Or, on ne peut porter la parole que d'un groupe auquel on appartient. C'est la participation aux exécutifs qui confère la connaissance en profondeur des réalités locales. En outre, la liberté d'un parlementaire repose sur son assise. Un sénateur élu par les élus est infiniment plus libre face aux consignes nationales qu'un député dont l'élection dépend essentiellement de l'investiture de son parti. Je voterai donc ces trois amendements, afin de défendre l'identité et la liberté du Sénat. Dans le cas contraire, cela donnerait raison à ceux qui prônent sa suppression. Or, nous connaissons les dérives et les excès des chambres uniques.

Les amendements identiques n^{os} 10, 12 et 14 sont adoptés.

Mme Hélène Lipietz. – Mon amendement n° 1 instaure le mandat unique pour les parlementaires.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Cet amendement avait été rejeté en première lecture. Il est contraire à la position de la commission.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

Article 1^{er} ter A

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vois que cet amendement n° 3 a aussi été rejeté en première lecture. Donc l'avis est défavorable.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

Article 1^{er} ter

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 2 interdit le cumul de mandat de député avec les fonctions de président, de vice-président et de membre de différents conseils et d'un organisme HLM.

M. Simon Sutour, rapporteur. – En première lecture, l'Assemblée nationale avait indiqué que le mandat de parlementaire était incompatible avec les fonctions que vous indiquez, mais en nouvelle lecture, elle a supprimé le terme « membre », ce qui va dans notre sens. L'avis est donc défavorable.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

Article 3

M. Simon Sutour, rapporteur. – L'amendement n° 17 reprend une disposition adoptée par le Sénat en première lecture à l'initiative de M. Mézard. Il exclut du recours au suppléant le remplacement du parlementaire élu au scrutin majoritaire dont la mission confiée par le Gouvernement, en application de l'article LO 144 du code électoral, se prolongerait au-delà de six mois. Les missions confiées aux parlementaires par le Gouvernement l'étant de façon discrétionnaire, il convient de prévoir le retour aux urnes dans ce cas précis. Cette rédaction a été adoptée par le Sénat à la quasi-unanimité en première lecture.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il y eut parfois des parlementaires en mission pour des raisons de commodité, de manière à passer le relais au suppléant. Il faut mettre un terme à cette pratique.

L'amendement n° 17 est adopté.

Mme Hélène Lipietz. – Les fonctions de mères et de parlementaires sont difficilement conciliables. Mon amendement n° 8 permet aux parlementaires femmes d'être suppléées en cas de congés maternité.

Mme Catherine Troendlé. – Pourquoi les suppléants ne toucheraient-ils pas d'indemnités ?

Mme Hélène Lipietz. – Nous ne voulions pas tomber sous le coup de l'article 40.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Sur le fond, on peut être en accord avec cet amendement, comme avec le suivant. Comme en première lecture, j'y suis pourtant défavorable car ce sont des cavaliers.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous voterons donc contre, mais Mme Lipietz évoquera cette intéressante question en séance publique.

L'amendement n° 8 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° 9.

M. Jacques Mézard. – L'amendement n° 11 est de conséquence : il supprime les dispositions relatives aux modalités de remplacement des sénateurs élus au scrutin majoritaire atteints par le cumul des mandats. Le Sénat l'avait voté en première lecture.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Par cohérence avec ma position, avis défavorable du rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Peut-on considérer que les amendements identiques n^{os} 13 et 15 sont défendus ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Tout à fait !

M. François Zocchetto. – Oui.

M. Christian Cointat. – J'ai une question. Nous pourrions rencontrer le cas d'un double cumul qui, lui, est interdit. Pourquoi donc supprimer la disposition relative au remplacement d'un sénateur en situation d'incompatibilité ?

M. Jean-Jacques Hyest. – La loi ordinaire interdit d’être président de conseil général et maire. En revanche, le problème n’a pas été traité pour les présidents de communautés. Une future loi sur les mandats locaux devrait sans doute se pencher sur la présidence de certaines grandes intercommunalités...

M. François Pillet. – Ou de deux ou trois syndicats !

M. Jean-Jacques Hyest. – ... qui pourraient ne pas être compatibles avec un autre mandat exécutif local.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci pour cette réponse.

Les amendements identiques n^{os} 11, 13 et 15 sont adoptés.

L’amendement n° 18 devient sans objet.

Article additionnel après l’article 3

Mme Hélène Lipietz. – L’amendement n° 4 interdit le cumul de fonctions exécutives entre plusieurs collectivités locales. Il s’agit peut-être d’un cavalier, mais le problème mérite d’être posé.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Au-delà du fait qu’il s’agit d’un cavalier, cet amendement relève de la loi ordinaire et non pas organique. Avis défavorable.

L’amendement n° 4 est retiré.

Article 3 ter A

M. Simon Sutour, rapporteur. – L’amendement n° 16, comme l’amendement identique n° 5, interdit le cumul d’indemnités pour un parlementaire qui exercerait parallèlement un mandat ou une fonction locale. Ce projet de loi qui n’instaure pas le mandat unique permettra toujours à un parlementaire de siéger au sein d’une assemblée délibérante locale. Cet amendement avait été voté à une large majorité en première lecture.

M. François Zocchetto. – Ces amendements visent-ils le cas spécifique des conseillers municipaux délégués ?

M. Simon Sutour, rapporteur. – Les conseillers régionaux et généraux perçoivent également une indemnité.

Mme Hélène Lipietz. – Mon amendement n° 5 est identique.

Les amendements identiques n^{os} 16 et 5 sont adoptés.

Article additionnel après l’article 3 ter A

Les amendements n^{os} 6 et 7 sont irrecevables.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous allons maintenant nous prononcer sur l’ensemble du projet de loi organique ainsi amendé.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Compte tenu des amendements adoptés, mon avis est défavorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous passons aux amendements au projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Article 1^{er} E (supprimé)

M. Simon Sutour, rapporteur. – L'amendement n° 2, comme l'amendement identique n° 1 de Mme Lipietz, plafonne, par cohérence, le montant des indemnités perçues au titre de plusieurs mandats ou fonctions locaux au montant de l'indemnité parlementaire de base. Cette mesure est logique au regard du plafonnement identique des indemnités perçues par un parlementaire. Cet amendement rétablit ainsi l'article 1^{er} E dans la rédaction du Sénat en première lecture.

Mme Hélène Lipietz. – Mon amendement n° 1 est défendu.

M. François Zocchetto. – Le régime fiscal des différentes indemnités n'est pas identique : pour les indemnités des élus locaux, il y a une retenue à la source alors que pour celles des parlementaires, une partie n'est pas imposable et l'autre partie s'ajoute aux éventuels revenus du parlementaire. Cet amendement, que je voterai, me semble donc imparfait.

M. Patrice Gélard. – L'indemnité du parlementaire français va devenir inférieure à la moyenne européenne, sans revalorisation, puisque depuis dix ans, nous percevons le même montant.

Or, les indemnités des parlementaires, que la gauche a historiquement obtenues pour assurer l'indépendance des élus, sont insuffisantes. Lorsque l'indemnité ne permettra plus que de payer les frais d'hôtel, il n'y aura plus personne pour exercer des mandats.

M. René Vandierendonck. – Et l'IRFM ?

M. Patrice Gélard. – L'IRFM sert à payer les frais de permanence. Nous allons gagner moins que les parlementaires grecs.

M. René Vandierendonck. – J'en reste pantois !

M. Michel Mercier. – Il est regrettable de s'acharner sur les élus locaux parce que l'on est incapable de revaloriser les indemnités des parlementaires.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce n'est pas ce que l'on dit !

M. Michel Mercier. – Si, puisque cet amendement interdit à un élu local de percevoir davantage qu'un parlementaire. Or, depuis l'ordonnance de 1959, le mode de calcul des indemnités parlementaires n'a pas été modifié. Cet acharnement sur les élus locaux me semble excessif.

M. René Garrec. – Le revenu des parlementaires a diminué car il est indexé sur les échelles lettres des hauts fonctionnaires. Les revenus de ces derniers ont augmenté en raison du glissement vieillesse technicité (GVT), tandis que les parlementaires, avec l'indice de référence, ont gagné entre 0,80 et 0,90 % par an tandis que l'inflation était de 1,5 à 2 %. Si nous rétablissions la situation, nous serions à 7 800 euros par mois.

M. Patrice Gélard. – Très bonne remarque !

M. Hugues Portelli. – Faisons preuve de décence : nous sommes confrontés à un conflit d'intérêt puisque nous légiférons sur nos propres indemnités.

M. Jean-Pierre Michel. – Politiquement, il est assez difficile de modifier les indemnités parlementaires. En revanche, les moyens mis à notre disposition sont notoirement insuffisants. Les collègues membres du Bureau adoptent des dispositions qui nous pénalisent tous : le forfait téléphonique, le forfait transport, la dotation informatique sont trop faibles. Le Sénat nous fait payer en partie les missions que nous effectuons à l'étranger dans le cadre des groupes d'amitié. Je refuse de payer : lorsque j'ai été au Kosovo et en Serbie, ce n'était pas un voyage d'agrément !

Peureux comme le sont nos chefs devant l'antiparlementarisme qui se développe et incapables d'expliquer la vérité, ils réduisent le budget du Sénat, ce qui ne nous permet pas de travailler dans de bonnes conditions. C'est inconcevable.

M. Christian Cointat. – Tout à fait d'accord.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Si je suis d'accord sur une partie de ce qui a été dit, nous ne devons pas confondre les problèmes : le non cumul des indemnités a été voté en première lecture et je souhaite que nous confirmions notre position.

Les amendements identiques n^{os} 2 et 1 sont adoptés.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale			
M. MÉZARD	10	Régime d'incompatibilités applicable aux sénateurs pour les fonctions exécutives locales	Adopté
M. BAS	12	Régime d'incompatibilités applicable aux sénateurs pour les fonctions exécutives locales	Adopté
M. ZOCCHETTO	14	Régime d'incompatibilités applicable aux sénateurs pour les fonctions exécutives locales	Adopté
Mme LIPIETZ	1	Incompatibilité du mandat parlementaire avec tout mandat électoral sauf celui de conseiller municipal	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} ter A Interdiction du cumul de plusieurs indemnités liées à un mandat local, national ou européen			
Mme LIPIETZ	3	Règle de non-cumul des indemnités perçues au titre d'un mandat parlementaire et de mandats locaux	Rejeté
Article 1^{er} ter Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction dérivée d'un mandat local			
Mme LIPIETZ	2	Extension de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions « dérivées » locales	Rejeté
Article 3 Extension du recours au suppléant en cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire			
M. SUTOUR, rapporteur	17	Remplacement par une élection partielle d'un parlementaire renouvelé dans ses fonctions de parlementaire en mission auprès du Gouvernement	Adopté
Mme LIPIETZ	8	Droit au congé maternité des femmes parlementaires et remplacement par leur suppléant	Rejeté
Mme LIPIETZ	9	Droit au congé parental des parlementaires et remplacement par leur suppléant	Rejeté
M. MÉZARD	11	Conséquence	Adopté
M. BAS	13	Conséquence	Adopté
M. ZOCCHETTO	15	Conséquence	Adopté
M. SUTOUR, rapporteur	18	Remplacement par une élection partielle d'un parlementaire renouvelé dans ses fonctions de parlementaire en mission auprès du Gouvernement	Tombe
Article additionnel après l'article 3			
Mme LIPIETZ	4	Limitation du cumul des fonctions exécutives locales	Retiré
Article 3 ter A Plafonnement du montant des indemnités perçues par les parlementaires			
M. SUTOUR, rapporteur	16	Plafonnement des indemnités des parlementaires au montant de l'indemnité parlementaire de base	Adopté
Mme LIPIETZ	5	Plafonnement des indemnités des parlementaires au montant de l'indemnité parlementaire de base	Adopté
Article additionnel après l'article 3 ter A			
Mme LIPIETZ	6	Date d'application des nouvelles incompatibilités	Irrecevable
Mme LIPIETZ	7	Date d'application des nouvelles incompatibilités	Irrecevable

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} E (supprimé) Plafonnement du montant des indemnités perçues par les élus locaux			
M. SUTOUR, rapporteur	2	Plafonnement des indemnités des élus locaux du montant de l'indemnité parlementaire de base	Adopté
Mme LIPIETZ	1	Plafonnement des indemnités des élus locaux du montant de l'indemnité parlementaire de base	Adopté

Procédures européennes de règlement des petits litiges – Communication

La commission entend enfin la communication de M. Simon Sutour sur la proposition de règlement (E 8895) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une **procédure européenne de règlement des petits litiges** et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une **procédure européenne d'injonction de payer**, dont la commission s'est saisie en application de l'article 73 *quinquies*, al. 2, du Règlement du Sénat.

M. Simon Sutour, rapporteur. – A partir du moment où il est adopté, un règlement européen est un texte qui s'applique immédiatement dans tous les pays de l'Union. La situation est donc bien différente de celle d'une directive qui doit faire l'objet d'une transposition.

Le mois dernier, notre commission s'est saisie de la proposition de règlement relative à la procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges, qui a été transmise au Sénat le 29 novembre 2013. Ce texte renforce cette procédure européenne, prévue par le règlement du 11 juillet 2007, en vigueur dans l'Union depuis le 1^{er} janvier 2009. Il modifie également le règlement du 12 décembre 2006 en précisant que la procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges peut s'appliquer aux procédures européennes d'injonction de payer.

Cette procédure simplifiée a été mise en place au niveau européen pour améliorer l'accès à la justice, rendu parfois complexe en présence d'un élément transfrontalier, en simplifiant et en accélérant le règlement de ces litiges et en réduisant les coûts de procédure pour les parties. Elle est applicable aux personnes physiques et morales en matière civile et commerciale, pour les contentieux transfrontaliers d'un montant limité à 2 000 euros. Cette procédure est allégée à plusieurs titres : elle est principalement écrite, elle est fondée sur l'utilisation de formulaires types et la représentation par un avocat n'est pas obligatoire. L'exécution de la décision est également facilitée car elle ne nécessite pas ensuite de procédure intermédiaire (*exequatur*) pour être mise en œuvre.

Cependant, la procédure européenne simplifiée de règlement des petits litiges demeure méconnue et peu utilisée. Selon une enquête Eurobaromètre, seules 12 % des personnes interrogées la connaissent et 1 % seulement l'ont déjà utilisée. Quant aux

entreprises, 45 % ayant un litige transfrontalier ne saisissent pas la justice car les frais de procédure seraient disproportionnés au regard du montant des demandes et 27 % parce que la procédure serait trop longue.

Cette proposition de règlement entend modifier cette procédure pour la rendre plus accessible et plus efficace. Selon l'exposé des motifs, l'amélioration de l'efficacité de la justice contribuerait à la réalisation des priorités politiques actuelles de l'Union, consistant à favoriser la reprise économique et la croissance durable. À cet effet, la proposition de règlement modifie la réglementation en vigueur sur plusieurs points : elle élève le seuil d'application de la procédure de 2 000 à 10 000 euros ; elle impose aux juridictions l'obligation d'utiliser la vidéoconférence ; elle favorise les notifications par voie électronique ; elle plafonne les frais de justice acquittés par les justiciables, en proportion du montant du litige.

Si nous soutenons l'objectif général énoncé par la proposition de règlement, plusieurs dispositions posent des problèmes au regard de notre législation. Notre proposition de résolution européenne souhaite donc faire évoluer la proposition de règlement sur plusieurs points.

Premièrement, le texte propose d'étendre le champ d'application de la procédure européenne simplifiée aux litiges transfrontaliers dont le montant atteint jusqu'à 10 000 euros contre 2 000 euros actuellement. Cette élévation, applicable aux seuls litiges transfrontaliers ne serait pas cohérente avec les seuils retenus, en droit français, pour les procédures simplifiées. En effet, le seuil en deçà duquel il est possible d'assigner son adversaire par simple déclaration au greffe du tribunal d'instance est de 4 000 euros, ce qui correspondait au seuil maximum de compétence de la juridiction de proximité. Il s'agit aussi du seuil en deçà duquel il n'y a pas d'appel possible, mais seulement la cassation. Par conséquent, si le plafond de 10 000 euros était retenu, un Français pourrait être attiré à une procédure simplifiée, qui ne présente pas les mêmes garanties pour la défense, alors que sa cause relèverait, si le litige était uniquement situé en France, d'une procédure et de garanties normales.

Deuxièmement, le texte prévoit un recours quasi-systématique aux moyens de communication électronique pour l'ensemble des échanges au cours de la procédure. Certes, ces moyens font gagner du temps, mais il est préférable de maintenir explicitement la possibilité de recourir à la voie postale en raison du risque de rupture d'égalité entre les personnes qui possèdent un équipement informatique et les autres. Si cette possibilité semble implicitement admise par la proposition de règlement, qui impose l'acceptation de ces moyens de communication par les parties, ce point mérite d'être clarifié.

Troisièmement, la modification de la réglementation en vigueur renforcerait le caractère écrit de la procédure et restreindrait la liberté du juge d'apprécier l'opportunité de tenir une audience ou de recourir à des preuves orales.

Favoriser la célérité de la procédure ne peut être considéré comme une fin en soi. Priorité doit être donnée à la protection des droits des parties, notamment du droit à être entendu par un juge. C'est pourquoi le juge doit conserver sa liberté d'appréciation, ce qui est le cas dans le règlement appliqué actuellement. Conservons donc la rédaction en vigueur.

Quatrièmement, en cas d'audience, le texte impose aux juridictions d'utiliser la vidéoconférence ou d'autres moyens de communication à distance équivalents. Les parties n'auraient ainsi plus besoin de se déplacer dans un autre État mais cette procédure obligerait

les membres de l'Union à équiper leurs juridictions de technologies de communication appropriées, ce qui pourrait s'avérer très coûteux. De plus, cela supposerait de mobiliser des personnels d'une autre juridiction que celle saisie pour que la partie convoquée, qui ne se déplacera pas à l'audience, puisse se connecter à partir de la juridiction la plus proche.

Le maintien d'une simple faculté pour la juridiction d'utiliser les moyens de communication à distance, actuellement prévue par le règlement de 2007, serait plus approprié. Cette solution a d'ailleurs été retenue en droit français par la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

Dernier point : la proposition de règlement limite les frais de justice supportés par les parties à 10 % du montant de la demande. Au-delà de ce plafond, ils seraient considérés comme disproportionnés et constituant un obstacle à l'accès à la justice. Or, il est possible, dans un contexte transfrontalier, que les frais engagés soient supérieurs à ce seuil, notamment s'il faut traduire les pièces échangées. Qui supportera alors le coût des frais de justice supérieurs ? Il semble que l'État devra supporter cette charge, or nous connaissons tous les difficultés à financer les frais de justice. Ce point mérite donc également des éclaircissements.

Cette proposition de résolution européenne améliore la cohérence de la réglementation européenne avec notre droit national. Je vous propose de l'adopter, étant entendu que vous pourrez déposer des amendements qui seront examinés lorsque nous débattrons de cette résolution en commission le 22 janvier pour la voter définitivement.

M. René Garrec. – Je m'interroge sur l'intérêt de fixer le seuil d'application de cette procédure en euros, sous forme de somme fixe. Pourra-t-elle ensuite être réévaluée ? Comment ce seuil s'applique-t-il dans les États membres qui n'ont pas l'euro comme monnaie ?

M. Simon Sutour, rapporteur. – La formulation est celle de la proposition de règlement. Vous pourrez déposer des amendements.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie M. Sutour pour sa communication.

À chaque fois que la commission des lois peut se saisir de ce type de texte européen, elle doit le faire, sans préjudice du travail que peut réaliser la commission des affaires européennes. Notre commission doit être informée et pouvoir présenter des amendements qui seront présentés au Gouvernement.

M. Hugues Portelli. – En Europe, les gouvernements nationaux sont législateurs, par le biais du Conseil des ministres. Le Gouvernement français a l'initiative des lois quand il est en France mais il devient législateur en Conseil des ministres. La seule arme qui nous reste est d'utiliser notre pouvoir de résolution pour donner notre avis au Gouvernement.

M. Simon Sutour, rapporteur. – La commission des affaires européennes du Sénat peut voter soit des avis motivés en matière de subsidiarité (article 88-4 de la Constitution) soit des avis politiques (article 88-6) qui donnent notre point de vue à la Commission européenne. Très souvent, nous faisons les deux en votant une proposition de résolution et un avis politique et la Commission, qui ne répondait pas à nos avis politiques, en tient désormais souvent compte. Depuis le traité de Lisbonne, une minorité qualifiée de Parlements nationaux peut demander à la Commission de revoir sa copie.

Mme Sophie Joissains a récemment fait une communication sur le parquet européen. Il y a deux ans, nous avons transmis une communication sur le droit de grève des travailleurs détachés que la Commission se proposait de supprimer. Elle en a tenu compte en retirant le texte, que l'on appelait le Monti II. C'est heureux, vu les évolutions récentes.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Si ce texte était un projet de loi, nous en discuterions longuement, car il traite de la vidéoconférence pour les audiences, des frais de justice, du recours aux moyens électroniques et du caractère écrit de la procédure. Or, l'effet du règlement sera prescriptif pour nous.

M. Patrice Gélard. – Pourquoi passer de 10 000 à 4 000 euros ?

M. Simon Sutour, rapporteur. – Actuellement, la France a instauré un plafond de 4 000 euros pour les procédures simplifiées nationales. Nous allons voter une proposition de résolution pour renforcer la position de notre Gouvernement qui n'est qu'un des 28 gouvernements de l'Union européenne. Cela dit, nous devons dire quelle est notre position.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous allons nous prononcer sur le dépôt de cette proposition de résolution. Si nous l'acceptons, elle sera distribuée et, le 22 janvier, nous examinerons les amendements et nous voterons sur ce texte qui deviendra une résolution du Sénat, à moins que son inscription à l'ordre du jour ne soit demandée.

Le dépôt de la proposition de résolution est décidé.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JANVIER ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 14 janvier 2014

à 13 h 45 et à la suspension du soir

Salle n° 263

- Examen des amendements sur le texte n° 251 (2013 2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 178 (2013 2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (M. Claude Dilain, rapporteur).

Mercredi 15 janvier 2014

à 9 h 30 et à 14 h 30 ou à l'issue de l'examen du projet de loi de programmation pour la ville, en séance publique

Salle n° 263

- Désignation de deux sénateurs pour siéger au sein de la Commission pour la modernisation de la diffusion audiovisuelle (en application de l'article 18 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 244 (2013 2014), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la consommation (MM. Martial Bourquin et Alain Fauconnier, rapporteurs).

Délai-limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Jeudi 9 janvier à 17 heures

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 14 janvier 2014

à 15 heures

Salle RD 204

Audition conjointe avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Evangelos Vénizélos, vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères du Gouvernement grec, et de M. Théodore Passas, ambassadeur de Grèce en France, sur les priorités de la présidence grecque de l'Union européenne.

Mercredi 15 janvier 2014

à 16 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur l'intervention de la France en Centrafrique.

Commission des affaires sociales

Mardi 14 janvier 2014

à 16 heures

Salle n° 213

- Proposition de loi n° 708 (2012-2013) tendant à instaurer un moratoire sur les fermetures de service et d'établissements de santé ou leur regroupement :

. examen du rapport de Mme Laurence Cohen,

. examen des amendements,

. adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 13 janvier, à 12 heures

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale (sous réserve de son adoption en conseil des ministres et de son dépôt).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 15 janvier 2014

à 10 heures

Salle n° 245

- Audition de Mme Mireille Riou-Canals, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture.

- Désignation de deux sénateurs pour siéger au sein de la Commission pour la modernisation de la diffusion audiovisuelle (en application de l'article 18 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public).

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Carle et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 116 (2013-2014) de MM. Jean-Claude Gaudin, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Vendredi 10 janvier à 12 heures

Mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation

Mardi 14 janvier 2014

à 14 heures

Salle Médicis

à 14 heures :

Audition de Mme Martine Jaubert, administratrice provisoire de l'ÉSPÉ de Bordeaux.

à 15 heures :

Audition de MM. François Louveaux et Claude Fabre, coordonnateurs du groupe interministériel de pilotage des ÉSPÉ.

à 16 heures :

- Audition de M. Patrick Rayou, professeur en sciences de l'éducation à l'université Paris VIII.

Groupe d'études sur les pratiques sportives

Mercredi 15 janvier 2014

à 17 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Philippe Piat, président de l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP).

Groupe d'études Médias et Nouvelles technologies

Jeudi 16 janvier 2014

de 9 h 30 à 12 heures

Salle Clemenceau

Table ronde relative à la régulation dans le domaine des technologies de l'information

Intervenants :

- Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'information et des libertés,

- Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI),

- M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA),

- M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 14 janvier 2014

à 14 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 59 (2011 2012), présentée par Mme Mireille Schurch et plusieurs de ses collègues, relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transports (Mme Evelyne Didier, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission (Ameli commission) :

Lundi 13 janvier, à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 15 janvier 2014

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 179 (2013-2014) de M. Hervé Maurey visant à renforcer la protection des épargnants, titulaires ou bénéficiaires de contrats d'assurance sur la vie et d'avoirs bancaires.

- Désignation d'un rapporteur sur le rapport thématique conjoint avec la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, sur les dispositions législatives relatives aux pouvoirs de sanction des régulateurs financiers et notamment la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière

- Audition conjointe, ouverte à la presse, de Mme Delphine D'Amarzit, chef du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor, MM. Denis Beau, directeur général des opérations à la Banque de France, Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), Jean-Michel Cornu, directeur scientifique de la fondation Internet nouvelle génération, Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et Gonzague Grandval, président de PAYMIUM SAS, sur les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles de type Bitcoin.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 15 janvier 2014

à 8 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 267 (2013-2014) de la commission pour le projet de loi organique n° 168 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le texte n° 268 (2013-2014) pour le projet de loi n° 169 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (rapporteur : M. Simon Sutour).

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Sueur et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 257 (2013-2014) relatif à la géolocalisation (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 13 janvier 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Tasca et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 210 (2013-2014), présentée par Mme Catherine Tasca et plusieurs de ses collègues, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 janvier 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Thani Mohamed Soilihi et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 175 rectifié (2013-2014) relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 janvier 2014, à 12 heures

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Bernard Saugey et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 255 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 janvier 2014, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mardi 14 janvier 2014

à 15 heures

Salle RD 204

En commun avec la commission des affaires étrangères

- Audition de M. Evangelos Vénizélos, Vice-Premier ministre et Ministre des affaires étrangères du Gouvernement grec, et de M. Théodore Passas, Ambassadeur de Grèce en France, sur les priorités de la présidence grecque de l'Union européenne.

Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds

Mardi 14 janvier 2014

à 14 h 30

Salle n° 263

Audition ouverte à la presse

- Audition de M. Michel Hersemul, chef du département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite de projets délégués au sein de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Mercredi 15 janvier 2014

à 14 h 30

Salle A 120

Auditions ouvertes à la presse

- Audition conjointe de MM. François Lichère, professeur de droit (Université d'Aix en Provence) et Frédéric Marty, économiste, chercheur au sein du Groupe de Recherche en Droit, Économie et Gestion (CNRS et Université de Nice – Sophia Antipolis).

- Audition de M. Romaric Lazerges, avocat au Barreau de Paris (Cabinet Allen & Overy).

Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales

Mercredi 15 janvier 2014

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Table ronde sur la place des stades dans la cité

- Introduction de M. Michel Savin, président de la mission commune d'information
- Interventions de :
 - . Mme Borina Andrieu, directeur général en charge du développement et de la communication du cabinet d'architectes Wilmotte et associés,
 - . M. Jérôme Latta, rédacteur en chef des Cahiers du football,
 - . M. Vikash Dhorasoo, président de l'association Tatane,
 - . M. Patrick Braouezec, président de la communauté d'agglomération Plaine commune, président de la Fondation du football.
- Débat sur la place des stades dans la cité
- Conclusion par M. Stéphane Mazars, rapporteur de la mission commune d'information.

Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques

Jeudi 16 janvier 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

Auditions ouvertes à la presse et au public - Captation vidéo

à 9 h 30 :

- Audition de MM. Benoît Thieulin, président, Godefroy Beauvallet, vice-président, Jean Baptiste Soufron, secrétaire général, du Conseil national du numérique (CNNum).

à 10 h 30 :

- Audition de MM. David Gayou, ingénieur de recherche en informatique, et Tanguy Morlier, consultant en informatique, co-fondateur, administrateurs du collectif Regards citoyens.

à 11 h 15 :

- Audition de M. Mathieu Escot, chargé de mission santé à UFC-Que Choisir.

Mission commune d'information « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet »

Mardi 14 janvier 2014

à 14 h 30

Salle 46 D – 46 rue de Vaugirard

à 14 h 30 :

- Audition de Mme Valentine Ferréol, présidente de l'Institut G9+ et du groupe informatique Arts et Métiers Paristech.

à 15 h 30 :

- Audition de M. Michel Serres, membre de l'Académie française, auteur de Petite poucette (2012) ;

à 16 h 30 :

- Audition de M. Pierre Bellanger, fondateur et président directeur-général de la radio Skyrock.

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Mardi 14 janvier 2014

à 14 h 30

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

- Fixation du programme de travail de la commission, désignation de rapporteurs et échange de vues sur l'échéancier prévisionnel de présentation des rapports d'ici à la fin de la session 2013-2014 (30 juin 2014).

- Préparation d'un voyage d'étude à l'étranger, sur le contrôle de l'application des lois dans différents Parlements européens.

Délégation à la prospective

Mercredi 15 janvier 2014

à 15 heures

Salle n° 616

- Audition de M. Thomas Cazenave, directeur général adjoint chargé de la stratégie et des relations extérieures de Pôle Emploi, dans le cadre du rapport d'information consacré aux « emplois d'avenir » (M. Alain Fouché, rapporteur).

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 15 janvier 2014

à 17 h 30

Salle CA 008

- Examen du rapport sur « Les nouvelles mobilités sereines et durables : concevoir des véhicules écologiques » présenté par M. Denis Baupin et Mme Fabienne Keller.