

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES.....	97
• <i>Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis</i>	<i>97</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur pour avis</i>	<i>98</i>
• <i>Questions diverses</i>	<i>98</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE	101
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>101</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis</i>	<i>101</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>102</i>
• <i>Comité des prix de revient des fabrications d'armement – Communication.....</i>	<i>102</i>
• <i>Approbation du protocole additionnel à la convention entre la France et l'Italie relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>109</i>
• <i>Accord entre l'Union européenne et la Géorgie sur la création d'un espace aérien commun – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>112</i>
• <i>Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et la Jordanie – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>115</i>
• <i>Ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>117</i>
• <i>Ratification du traité entre la France et la République Tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>121</i>
• <i>Ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>123</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>127</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>128</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	129
• <i>Désignation des conseillers prud'hommes – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>129</i>

- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes* 130
- *Rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes*..... 143
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Nomination de rapporteurs* 164
- *Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis* 165
- *Simplification de la vie des entreprises - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis*..... 165
- *Programmation des finances publiques - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis*..... 165

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 167

- *Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis* 167
- *Audition de M. Florian Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), et Mmes Danielle Buys, Pascale Cauchy, vice-présidentes* 169

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 179

- *Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) – Audition de M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé aux fonctions de directeur général*..... 179
- *Simplification de la vie des entreprises – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis*..... 186

COMMISSION DES FINANCES 187

- *Financement de la sûreté nucléaire – Contrôle budgétaire – Communication*..... 187
- *Loi de finances pour 2015 – Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – Audition de M. Christian Eckert, Secrétaire d'Etat au budget*..... 193
- *Diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière – Examen des amendements au texte de la commission*..... 209
- *Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, Rome 29 et 30 septembre 2014 – Compte-rendu* 213
- *Désignation d'un rapporteur*..... 215
- *Simplification de la vie des entreprises - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis*..... 215
- *Désignation d'un rapporteur*..... 215

• <i>Loi de finances pour 2015 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 - Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques (le compte rendu sera publié ultérieurement).....</i>	215
• <i>Contrats de plan État-régions (CPER) – Audition pour suite à donner à l’enquête de la Cour des comptes</i>	216
COMMISSION DES LOIS	225
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	225
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	227
• <i>Lutte contre le terrorisme - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	227
• <i>Lutte contre le terrorisme - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	227
• <i>Application de l'article 68 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	246
• <i>Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et autoriser l'échange en matière de voies rurales - Examen du rapport</i>	248
• <i>Accord légal de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	253
• <i>Simplification des entreprises - Désignation des commissions saisies pour avis.....</i>	259
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 OCTOBRE ET A VENIR	261

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis

La réunion est ouverte à 10 h 00.

La commission procède à la désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, lors de la réunion du Bureau de la commission ce matin, nous avons réparti les avis budgétaires entre les différents groupes politiques à la proportionnelle et nous allons maintenant pouvoir désigner nos collègues qui seront les rapporteurs pour avis.

Je vous précise que la structure des missions budgétaires sur lesquelles nous avons un avis ne change pas dans le projet de loi de finances pour 2015, hormis pour les programmes Ville et Logement, qui relèvent désormais de deux missions distinctes : mission « Politique des territoires » pour la ville, et mission « Egalité des territoires » pour le logement.

Voici donc les noms des rapporteurs pour avis proposés par les groupes que je vous demande d'approuver.

Mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » :
MM. Gérard César, Jean-Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac

Mission « Ecologie, développement et mobilité durables » (énergie) : *M. Ladislas Poniatowski*

Mission « Ecologie » (pêche et aquaculture) : *M. Michel Le Scouarnec*

Mission « Economie » : *MM. Philippe Leroy, Martial Bourquin et Mme Elisabeth Lamure*

Mission « Outre-mer » : *M. Serge Larcher*

Mission « Recherche et enseignement supérieur » : *Mme Valérie Létard*

Mission « Egalité des territoires et Logement » : *Mme Dominique Estrosi Sassone*

Mission « Politique des territoires » (ville) : *Mme Annie Guillemot*

Mission « Participations financières de l'Etat » : *M. Alain Chatillon*

Désignation d'un rapporteur pour avis

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous devons désigner ensuite un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 771(2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises. Ce texte a été renvoyé au fond à la commission des lois, mais qui a opéré plusieurs délégations sur des articles qui relèvent plus spécifiquement de la compétence des autres commissions permanentes.

Ainsi, sur treize articles intéressant la commission des affaires économiques, nous avons délégué sur neuf articles et quatre feront l'objet d'un avis.

Je vous propose la candidature de notre collègue Elisabeth Lamure.

Mme Elisabeth Lamure est nommée rapporteur pour avis.

Questions diverses

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Concernant le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, nous sommes en train de déterminer avec nos collègues de la commission du développement durable la question de la répartition des compétences sur ce texte, en tenant compte du périmètre de chaque commission. Le sujet de l'énergie revenant à la commission des affaires économiques, il appartiendra de trancher les modalités de saisine précises en accord avec la commission du développement durable.

Une série d'auditions de ministres est également envisagée à l'automne, dans le cadre de la préparation de la discussion budgétaire et afin de connaître les orientations de chaque ministère relevant de notre champ de compétences. Nous aurons à auditionner M. Emmanuel Macron, Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique ; Mme Carole Delga, Secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation, et de l'Économie sociale et solidaire ; Mme Axelle Lemaire, Secrétaire d'État chargée du Numérique ; Mme Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité ; M. Stéphane Le Foll, Ministre de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt ; M. Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères et du Développement international ; M. Mathias Fekl, Secrétaire d'État chargé du Commerce extérieur, de la Promotion du Tourisme et des Français de l'étranger ; et Mme George Pau-Langevin, Ministre des Outre-mer.

Nous aurons à évoquer lors d'une prochaine réunion la composition des groupes d'études, ainsi que les nominations dans des organismes extra-parlementaires. S'agissant du contrôle de l'application des lois, il a été proposé que chaque commission ayant été saisie au fond assume le suivi des principaux textes, sous la forme d'un binôme de rapporteurs entre majorité et opposition. Plusieurs projets de loi adoptés lors de la session 2013-2014 feront ainsi l'objet d'un rapport d'application : la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ; la loi relative à l'économie sociale et solidaire ; la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises ; la loi relative à la consommation ; la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous devrions peut-être prévoir l’audition du Commissaire général à l’investissement, afin d’en apprendre davantage sur les 34 plans industriels qui ont été annoncés.

M. Marc Daunis. – Il serait bon en effet que la commission des affaires économiques puisse auditionner le Commissaire général, car nous avons sur nos territoires respectifs des projets qui le concernent directement.

M. Joël Labbé. – Dans le domaine de l’agriculture, nous entendons chaque année la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles et l’Assemblée permanente des chambres d’agriculture, pourrions-nous également entendre la Fédération nationale d’agriculture biologique?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bonne note a été prise de cette suggestion.

M. Yannick Vaugrenard. – La commission des affaires économiques pourrait-elle auditionner le nouveau prix Nobel d’économie, M. Jean Tirole ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cette possibilité a été évoquée ce matin en réunion de Bureau et a suscité l’enthousiasme de ses membres.

M. Gérard Bailly. – Je suggère que nous soyons vigilants à l’endroit de la grande distribution et il serait sans doute utile d’entendre ses représentants dans les mois à venir.

M. Yves Rome. – Dans le secteur des télécommunications, il pourrait être intéressant d’auditionner M. Drahi s’agissant de la fusion entre SFR et Numericable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous aurons l’occasion de reparler de ces différentes propositions d’auditions au cours de nos prochaines réunions.

La réunion est levée à 10 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 14 octobre 2014

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

La réunion est ouverte à 12 heures.

Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 13 h 10.

La réunion est ouverte à 16 heures.

Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2015 :

Rapports	Majorité	Opposition
Action extérieure de l'Etat		
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	M. Christian Cambon (UMP)	Mme Leila Aïchi (ECOLO)
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	M. Jacques Legendre (UMP)	M. Gaëtan Gorce (SOC)
151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	M. Pierre Charon (UMP)	Mme Marie-Françoise Perol-Dumont (SOC)
Aide publique au développement		
110 – Aide économique et financière au développement et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	M. Henri de Raincourt (UMP–Ratt.)	Mme Hélène Conway-Mouret (SOC)
Défense		
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	M. André Trillard (UMP)	M. Jeanny Lorgeoux (SOC)
178 - Préparation et emploi des forces	M. Yves Pozzo di Borgo (UDI-UC)	Mme Michelle Demessine (CRC)
212 - Soutien de la politique de défense	M. Robert del Picchia (UMP-Ratt.)	M. Gilbert Roger (SOC)
146 - Equipement des forces et 402 - Excellence technologique des industries de défense	M. Jacques Gautier (UMP) M. Xavier Pintat (UMP)	M. Daniel Reiner (SOC)
Direction de l'action du Gouvernement		
129 - Coordination du travail gouvernemental	M. Jean-Marie Bockel (UDI-UC)	M. Jean-Pierre Masseret (SOC)
Compte de concours financier : avances à l'audiovisuel public		
844 - France Médias Monde et 847 – TV5 Monde	Mme Joëlle Garriaud-Maylam (UMP)	M. Philippe Esnol (RDSE)

Sécurités		
<i>152 - Gendarmerie nationale</i>	M. Alain Gournac (UMP)	M. Michel Boutant (SOC)
Rapporteurs pour le lien armée-Nation et le suivi des commémorations	M. Christian Namy (UDI-UC)	M. Alain Néri (SOC)

Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 18 h 20.

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Comité des prix de revient des fabrications d'armement – Communication

La commission entend une communication de M. Daniel Reiner sur le trente-sixième rapport d'ensemble du comité des prix de revient des fabrications d'armement.

M. Daniel Reiner. – Monsieur le Président, chers Collègues, vous m'avez fait l'honneur, depuis décembre 2008, de représenter le Sénat au sein du comité des prix de revient des matériels d'armement, le CPRA, instance consultative créée en 1966 et qui, en pratique, examine les conditions dans lesquelles se sont déroulés les programmes d'armement : leurs délais de réalisation, leur bilan financier, le degré d'atteinte de leurs objectifs. Placé auprès du ministre de la défense et présidé par un conseiller d'Etat, le CPRA comprend, notamment, un sénateur et deux députés. Chaque année, il établit un rapport d'ensemble, publié au *Journal officiel* ; l'habitude s'est prise que, tous les ans, je vous rende compte de ce rapport.

Cette année, le comité a produit son trente-sixième rapport d'ensemble, qui couvre son activité en 2013, laquelle a donné lieu à six séances plénières pour examiner, au total, sept rapports particuliers. La réalisation de systèmes d'armes placée sous l'égide de la direction générale de l'armement (DGA) a fait l'objet de quatre rapports. Ils ont visé, pour l'armée de l'air, les avions ravitailleurs C 135-KC 135 d'une part et le drone Harfang d'autre part, pour l'armée de terre, l'hélicoptère Tigre et, pour la marine, la frégate de défense aérienne Horizon. Aujourd'hui en service dans nos armées, ces matériels ont tous été utilisés dans les opérations extérieures où la France se trouve engagée. Par ailleurs, le CPRA a consacré un rapport à trois programmes autres que des systèmes d'armes : le programme d'études amont Spirale, concernant la détection de tirs de missiles, le programme transverse des données numériques géographiques et en trois dimensions et, enfin, le programme d'infrastructure de l'hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne, à Toulon.

Je commence donc par les systèmes d'armes, et ce premier sujet : les avions ravitailleurs C 135-KC 135. Ces appareils ont fait l'objet d'une opération lancée dès 1962, dans le contexte de la réalisation de la force de dissuasion nucléaire. Il s'est agi d'une

acquisition quasiment « sur étagère », sans expression détaillée du besoin, auprès de la firme Boeing : douze C 135 ont ainsi été achetés en 1962, et trois KC 135 en 1995. Mais la définition de l'avion, sur cette période, a évolué à plusieurs reprises, notamment pour ce qui concerne les réacteurs et le mode de ravitaillement, ainsi que pour traiter l'obsolescence de certains équipements qui avaient cessé d'être fabriqués. On notera que la petite taille de cette flotte – quinze appareils – limite l'ampleur des opérations extérieures qu'il est possible de mener de façon entièrement autonome : pour les opérations sur des théâtres lointains, la France doit faire appel aux capacités de ses alliés, pays européens ou Etats-Unis. Mais les C 135 et KC 135 sont très bien adaptés à leur mission, et ils ont donné satisfaction sur les théâtres extérieurs, notamment en Libye et au Mali récemment.

L'activité de ces appareils doit se poursuivre encore une dizaine d'années, les premiers retraits étant prévus pour intervenir en 2019 au plus tôt. Un marché de maintien en condition opérationnelle (MCO) a été passé en 2007, pour douze ans, afin d'attendre l'arrivée de la nouvelle génération d'aéronefs de ravitaillement et de transport, le MRTT.

Compte tenu de cette ancienneté, certaines données comptables ont fait défaut au CPRA pour reconstituer les coûts de l'opération. Au total, le coût de possession des avions C 135-KC 135 a été évalué entre 7 et 8 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros au titre du coût d'achat et près de 1,9 milliard pour les modifications successives déjà réalisées (ces chiffres étant établis aux conditions économiques de 2011), 1,3 milliard d'euros correspondant aux coûts futurs avant le retrait du service. Eu égard à la durée d'utilisation des appareils, soit une cinquantaine d'années, il est normal que le coût d'acquisition représente une part minoritaire – environ le quart seulement – du coût global de possession ; la part prépondérante de ce coût global tient aux modifications et surtout au MCO, selon un schéma classique.

Second dossier : le drone Harfang. Il s'agit d'un équipement de surveillance, reconnaissance et désignation d'objectif, de jour comme de nuit, qui a succédé au système Hunter. Il est commandé par satellite, par un opérateur qui peut être très éloigné, et il dispose d'une capacité moyenne altitude longue endurance (MALE). L'armée de l'air en détient quatre. Ces drones peuvent s'intégrer dans le trafic aérien. Ils ont été employés en Afghanistan, dès 2009, avant même d'avoir toutes leurs capacités, puis au Mali.

L'acquisition des Harfang a été plus longue que prévue : l'opération était initialement conçue comme proche d'un achat « sur étagère », et elle devait être réalisée en deux ans, entre 2001 et 2003 ; or elle s'est poursuivie jusqu'à la fin 2008, avec plus de cinq ans de retard, essentiellement parce que la difficulté technologique avait été sous-estimée. En outre, le refus des Etats-Unis d'autoriser l'utilisation de certains composants a retardé le déroulement du programme. De ce fait, le calendrier contractuel n'a pu être tenu par l'industriel, EADS-Cassidian (aujourd'hui Airbus Defence and Space), qui assurait en l'occurrence une « francisation » du drone Heron réalisé par la société Israel Aerospace Industry.

Le coût, initialement attendu à hauteur de 100 millions d'euros environ, a lui aussi été dépassé : le CPRA le chiffre à 440 millions d'euros, soit une multiplication par quatre du montant prévisionnel. La réalisation représente 163 millions d'euros, le soutien réalisé près de 100 millions, et les coûts de soutien et d'utilisation jusqu'en 2017 sont évalués à 120 millions. Cela dit, le coût global d'une heure de surveillance d'un drone est bien moins élevé que celui d'un avion de combat, dans la mesure où le drone assure une permanence longue, de l'ordre de vingt-quatre heures d'affilée, et ne nécessite pas d'avion ravitailleur. L'industriel a

effectué, pour sa part, plus de 130 millions d'euros de dépenses propres, sans compter 18,5 millions d'euros qu'il a dû acquitter au titre de pénalités de retard.

Des travaux sont en cours pour maintenir les drones Harfang en service jusqu'en 2017. Ensuite, comme vous le savez, la capacité MALE doit être assurée par des drones Reaper : deux engins Reaper se trouvent déjà en service, et un troisième est attendu tout prochainement, sur la base aérienne de Niamey, au Niger. Les études se poursuivent pour les drones futurs, à l'horizon 2020 et au-delà ; leur conception devrait être le produit d'une coopération européenne.

Les armées, aujourd'hui, ne peuvent plus se passer des drones. Les opérations en Afghanistan et au Mali ont attesté que leur rôle est décisif. Or la France dispose en ce domaine de capacités industrielles, mais il lui est difficile de résister à la concurrence américaine. Ni l'expérience du drone Hunter, qui était une « francisation » par la société SAGEM d'un drone d'Israël Aerospace Industry déjà, ni celle du Harfang, n'ont permis l'émergence d'une filière nationale en la matière.

J'en arrive au troisième sujet qui a retenu le CPRA en 2013 : l'hélicoptère Tigre, qui équipe l'armée de terre. La définition des capacités de cet appareil, dont les travaux ont commencé fin 1978, est le résultat d'une coopération, difficile, entre la France et l'Allemagne, puis également avec l'Espagne. Les débuts ont été compliqués par le choix de travailler ensemble sur des produits différents – ce qui, du reste, ne favorise pas l'abaissement des coûts. Mais cette coopération a fini par déboucher sur une convergence : aujourd'hui, 85 % des aspects mécaniques du Tigre sont communs aux trois pays, les différences tenant principalement à l'avionique et à l'armement.

Le développement de l'appareil a été lancé en 1988, sa production en série en 1999. La réalisation est assurée, pour les cellules, par Eurocopter (devenu Airbus Helicopters), que ce programme a contribué à confirmer comme un industriel de premier plan, au niveau mondial, dans le domaine des hélicoptères ; le moteur est réalisé par MTR. L'hélicoptère recherché à l'origine devait offrir une capacité antichar (HAC) et un appui-protection (HAP), mais ce besoin a évolué avec le changement de contexte stratégique : en 2003, la France a abandonné le HAC et a retenu, outre l'appui-protection (HAP), une capacité d'appui-destruction (HAD). Les livraisons ont commencé en 2005 et sont planifiées jusqu'en 2019. La mise en service a été effectuée en 2012, mais un premier déploiement opérationnel avait eu lieu en Afghanistan dès 2009. L'emploi en opérations, notamment en Libye et au Mali, a permis d'apprécier les potentialités du Tigre. Son utilisation est prévue jusqu'en 2040.

Ce programme est l'un de ceux qui ont été touchés le plus fortement par les contraintes budgétaires. En 1987, l'objectif était d'acquérir 215 hélicoptères. Cette cible a d'abord été abaissée, en 2003, à 120 unités, puis, dans la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014, à 80 appareils. Elle est désormais fixée à 60 hélicoptères, soit une réduction de plus de 70 % de l'objectif initial : l'annexe à la LPM pour 2014-2019 prévoit en effet que 21 Tigre HAD soient livrés, d'ici à 2020, en complément des 39 appareils HAP déjà livrés (ces derniers doivent être mis progressivement au standard HAD). Dans ce contexte, la recherche de marchés d'exportation prend tout son sens.

Le développement du Tigre a coûté 1,1 milliard d'euros aux conditions économiques de 1987, soit un léger dépassement des prévisions, à hauteur de 80 millions d'euros, qui s'explique par l'évolution du besoin. Le coût de production, de son côté, représente près de 3,1 milliards d'euros aux conditions économiques de 1996, soit une

diminution substantielle (44 %) par rapport aux prévisions, née de la révision de cible que je j'ai indiquée. Un tiers des paiements (près de 1,9 milliard d'euros courants) reste encore à effectuer. Le coût complet de possession est chiffré par le CPRA à hauteur de 11,3 milliards d'euros aux conditions économiques de 2012, dont 43 % (près de 4,9 milliards) sont liés au soutien en service.

L'importance de ce coût du soutien, qui est supérieur à celui de la production (laquelle représente 4,3 milliards d'euros), tient à la durée d'utilisation des Tigre, étendue sur une trentaine d'années. En outre, la dualité des configurations HAP-HAD comporte un coût propre, pour la maintenance, qui concerne à la fois les machines, les moyens d'instruction, la formation des équipages et celle du personnel de maintenance. Ce coût constitue un défaut du Tigre qui, dans le contexte actuel de nos finances publiques, est un important défaut ; c'est la raison pour laquelle Jacques Gautier et moi-même préconisons le maintien du parc des hélicoptères Gazelle, dont le coût d'entretien s'avère sept à huit fois moindre.

Quatrième et dernier système d'armes qui a fait l'objet, en 2013, de l'examen du CPRA : la frégate de défense aérienne Horizon. La Marine détient deux bâtiments de ce type : les frégates *Forbin* et *Chevalier Paul*. Elles ont été mises en service, respectivement, en 2010 et en 2011, pour une durée de 27 ans. Leur fonction de défense aérienne est assurée par le système de défense anti-missiles aériens PAMMS. Ces frégates sont à la mer 104 jours par an. Elles ont été employées, en premier lieu, pour l'intervention de nos forces en Libye, et elles y ont confirmé leur aptitude opérationnelle.

Il s'agit d'un programme de longue durée : les premières études ont été réalisées dès les années 1980, mais le contrat de développement et de production n'a été signé qu'en 2000, pour une admission au service actif dix ans après le lancement de la production et plus de trois ans après les dates initialement prévues. Ces délais s'expliquent, pour partie, par les défis technologiques que représentait la réalisation de ces équipements, qui sont particulièrement complexes, mais c'est surtout l'organisation de la coopération internationale en cause – d'abord avec les Britanniques, qui se sont désistés, puis avec les Italiens – qui a imposé son rythme. En effet, cette coopération a montré la difficulté de faire converger les objectifs très différents des partenaires ; une organisation spécifique a finalement été mise en place, avec un bureau de programme coprésidé par la France et l'Italie. Cette expérience a d'ailleurs été utile pour le programme des frégates multi-missions (FREMM), qui fait également l'objet d'une coopération franco-italienne. L'organisation industrielle s'est appuyée sur un maître d'œuvre d'ensemble, Horizon SAS, associant des industriels français et italiens : d'une part DCNS et Thalès, d'autre part Fincantieri et Finmeccanica. Pour le système de combat, les deux pays ont créé Eurosysnav, composé de DCNS et Finmeccanica.

Le coût global de possession des deux frégates Horizon a été évalué par le CPRA à 4,2 milliards d'euros. Sur ce total, l'acquisition représente plus de la moitié : 2,3 milliards d'euros au coût des facteurs de 2012, ce qui est moins que les prévisions initiales, mais certaines performances ont été revues à la baisse en cours de réalisation. Au demeurant, le petit nombre de bâtiments construits – deux pour la France, deux pour l'Italie – ne permet pas d'obtenir un effet de série qui amortirait les phases de conception et de développement. Il semble d'ailleurs que les frégates britanniques T45, qui sont des plates-formes équivalentes aux frégates Horizon, aient un coût supérieur, leur programme ayant connu une dérive financière.

Le coût du soutien en service des frégates Horizon, pour les 27 ans prévus, s'élève à 870 millions d'euros. C'est 40 % de plus que les estimations initiales, en raison de la

complexité des systèmes embarqués et de la gestion des obsolescences. Enfin, l'exploitation des bâtiments est évaluée à près de 777 millions d'euros, l'évolution du maintien en condition technique opérationnelle à 214 millions et le retrait du service, qui suppose la déconstruction des bâtiments, à six millions.

J'en viens maintenant aux programmes examinés en 2013 par le CPRA autres que les systèmes d'armes, mais néanmoins importants pour notre outil de défense.

Premier dossier dans cette catégorie : le programme d'études amont Spirale, qui a servi à préparer la composante spatiale d'un système d'alerte par satellite de détection de tirs de missiles, d'identification de leur auteur et de détermination de leur cible ; la phase de détection du missile ne dure qu'une à trois minutes pour un tir à longue portée. Ce programme a été réalisé entre 2002 et 2011, et il s'est déroulé sans retard ni problème majeur. Il a permis de constituer une banque de données de la terre, indispensables à la compréhension des phénomènes naturels et physiques susceptibles d'engendrer de fausses alertes. Ces données ont été obtenues grâce à deux microsatellites commandés pour l'opération, en 2004, à EADS-Astrium (aujourd'hui *Airbus Defence and Space*), lancés par Ariane en 2009 et désorbités en 2011. Une plateforme de simulation de la chaîne d'alerte a également été développée.

Le coût du programme s'est élevé à 137 millions d'euros aux conditions économiques de 2002. Le CPRA a calculé que ce coût représente 2,8 % du montant total des études amont réalisées pendant les neuf années de l'opération. La part principale – 54 millions d'euros, soit 39 % – tient à la réalisation des deux satellites. Les études de définition, de leur côté, ont représenté plus de 39 millions d'euros, soit 29 % du total.

Avec ce programme, la France a démontré sa maîtrise de technologies avancées, notamment dans le domaine infrarouge, qui sont nécessaires pour la défense antimissile balistique. En la matière, alors que les autres pays de l'OTAN ont choisi de participer aux actions à mener par une contribution financière, notre pays a préféré contribuer en nature ; Spirale constituait une première étape vers cette contribution. Cependant, ce programme ne sera pas reconduit, essentiellement pour des raisons financières.

Le programme transverse des données numériques géographiques et en trois dimensions (DNG3D), pour sa part, visait à doter notre défense des données numériques de géographie, relatives au milieu aéroterrestre, et de modèles en deux et trois dimensions, qui sont nécessaires à la mise en œuvre, en dehors du territoire métropolitain, de nombreux systèmes d'armes et d'information des forces – lesquelles sont appelées à opérer, comme on le sait, sur des théâtres éloignés, et souvent sans préavis. Il s'agit d'un programme long, qui a fait l'objet de nombreux marchés. La faisabilité a été examinée entre 1996 et 2001. Une première phase de réalisation a été menée de 2001 à 2004, alors même que des travaux de définition étaient en cours jusqu'en 2003 ; cette phase a été confiée aux sociétés Spot Image, Istar et Thalès, ainsi qu'à l'Institut géographique national (IGN). La seconde phase de réalisation, la plus importante, s'est achevée en 2011 ; elle a été menée par les sociétés Thalès, EADS (aujourd'hui Airbus), CS, Magellium, Spot Image et l'IGN.

Cependant, le budget du programme est resté relativement modeste et conforme aux prévisions, notamment grâce à une limitation du volume de la production de données qu'il devait financer. Au total, 260 millions d'euros ont été dépensés en quinze ans, soit 17 millions d'euros par an en moyenne, la part principale de ce montant (110 millions d'euros) se trouvant consacrée à la production de données. En outre, à la différence de ce qui

est constaté dans de nombreux autres programmes, le MCO, en l'occurrence, a été contenu ; il représente environ 10 % du coût total.

Le cœur du dispositif tient aux opérations Géobase, qui permet d'élaborer des données dites « couches de fond », et Topobase, qui, à partir des « couches de fond » et de sources complémentaires, produit des données à plus forte valeur ajoutée. Ce dispositif est à présent opérationnel, quatre ans plus tard qu'il était initialement prévu ; il comprend un système de contrôle de données, des ateliers de production à l'établissement géographique interarmées, ainsi qu'un système d'information et de gestion. La qualité des données obtenues grâce au programme est reconnue et le retour opérationnel est bon.

L'exploitation et l'entretien de ces capacités font l'objet d'une opération d'extension, qui continue la production des données de Géobase et de Topobase et vise à acquérir des moyens d'appoint mobiles pour élaborer des données géographiques sur les théâtres d'opérations. En outre, des réflexions sont menées pour envisager un successeur au programme DNG3D, qui en étendra le champ d'intervention à d'autres domaines géophysiques : l'hydrographie, l'océanographie et la météorologie.

Le dernier programme qui a retenu l'attention du CPRA en 2013 est celui de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Sainte-Anne, à Toulon. C'est un projet lancé en 1995, et approuvé en 1998, pour remplacer l'ancien établissement, qui avait été inauguré en 1910. Le nouvel HIA a été mis en service en 2008, après une période de réalisation de dix années, sous une maîtrise d'œuvre attribuée à l'issue d'un concours auquel avaient participé 38 cabinets d'architectes et 12 bureaux d'études spécialisés. Les travaux proprement dits, qui ont été réalisés par le groupement Sogea Construction-Sicra (devenu le groupe Vinci Construction), ont demandé trois ans et neuf mois, soit un retard de neuf mois par rapport aux prévisions initiales, qu'explique un arrêt de chantier lié à la découverte d'un engin explosif et la nécessité de certains travaux supplémentaires. Ces travaux ont d'ailleurs fait l'objet de contentieux qui se sont conclus en 2012 seulement, après de nombreuses expertises et le recours à une transaction.

Le coût de cette réalisation a atteint 204 millions d'euros, dont 190 millions au titre de la construction – laquelle a connu, par rapport aux estimations de départ, une augmentation de 23 %. Ce dépassement s'explique par la hausse conjoncturelle des prix dans le secteur du BTP, mais surtout du fait des exigences réglementaires nouvelles qu'il a fallu prendre en compte en matière de sécurité incendie, d'hygiène et de protection thermique. Quant à la transaction que j'évoquais, elle s'est traduite par le versement de 20,3 millions d'euros, par l'État, au groupe Vinci, soit près de 12 % du montant du poste « construction » du programme, mais une diminution de 67 % de la somme réclamée précédemment par l'entreprise.

Malgré ces difficultés, l'établissement Sainte-Anne est considéré comme une réussite. L'hôpital, qui dispose de 352 lits, connaît un taux moyen d'occupation de près de 75 %. Bien qu'il soit particulièrement tourné vers des soins lourds, comme la neurochirurgie ou la réanimation, qui imposent la présence de soignants nombreux, cet établissement se situe dans la moyenne observée au service de santé des armées pour ce qui concerne le personnel auprès du lit du malade, avec un ratio de 3,2 agents par lit. Surtout, il intègre les équipements techniques les plus innovants, assortis d'une modularité destinée à ménager les futures évolutions de la pratique hospitalière. Il permet d'assurer, à la fois, une bonne formation des personnels soignants et la meilleure qualité des soins aux patients ; à preuve, par rapport à

l'ancienne structure, les maladies nosocomiales ont été divisées par plus de vingt. Les prestations hôtelières sont également de bon niveau, notamment au plan de la climatisation.

Cet HIA s'inscrit bien sûr dans le cadre de la mission du service de santé des armées, en permettant l'instruction du personnel et le soutien des opérations militaires, mais il participe également à la carte sanitaire régionale (pour une population civile de l'ordre de 500 000 personnes dans l'agglomération toulonnaise). C'est ainsi que 85 % des patients de Sainte-Anne ne relèvent pas du ministère de la défense.

Pour conclure, je formulerai, à la suite du CPRA dans son rapport, quatre brèves observations de synthèse.

Premièrement, la durée entre les premières études et la mise en service a été soulignée pour la plupart des programmes. C'est le cas pour l'hélicoptère Tigre, la frégate Horizon ou encore l'hôpital Sainte-Anne. Il en va de même pour la durée de l'utilisation des matériels, le cas le plus emblématique étant celui des avions ravitailleurs C 135-KC 135.

Deuxièmement, la nécessité de contenir les enveloppes financières a pu conduire, dans certains cas, à une réduction de cible, par exemple pour l'hélicoptère Tigre ou pour la production de données dans le programme DNG3D. Cette contrainte budgétaire a pu aussi amener à réviser les performances attendues en ce qui concerne la frégate Horizon.

Troisièmement, les programmes d'études, dont Spirale, et les programmes transverses, comme le DNG3D, s'avèrent essentiels dans la constitution de pôles industriels d'excellence.

Enfin, le recours à la coopération avec des partenaires étrangers est intéressant, mais les difficultés sont nombreuses, comme l'a montré le lancement des opérations avec l'Allemagne et l'Espagne pour l'hélicoptère Tigre ou avec l'Italie pour la frégate Horizon. Il s'agit d'en tirer les enseignements pour l'avenir.

M. Christian Cambon, président. – Merci, cher Collègue, pour cet exposé très instructif. Le CPRA effectue un travail d'évaluation, dans son champ de compétence, qu'il serait judicieux que tous les ministères pratiquent.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Les matériels militaires, comme les biens civils d'équipement, se révèlent de plus en plus sophistiqués. Est-ce que les industriels de l'armement en programment l'obsolescence, à l'instar de constructeurs d'électroménager ? Ce serait bien sûr un risque majeur de rupture capacitaire pour nos forces !

M. Joël Guerriau. – Le coût de revient est en partie fonction de l'usage des matériels en cause. Dans le cas des drones militaires, il me semble que ce coût pourrait être réduit si le développement d'usages civils était favorisé. Outils de surveillance, ces drones paraissent en effet adaptés, par exemple, à celle de nos côtes ou de nos frontières.

Mme Nathalie Goulet. – Les sociétés d'armement disposent-elles de divisions commerciales à même de promouvoir cet essor d'un usage civil de certains équipements militaires ? La bibliothèque de données constituée au moyen du programme DNG3D est-elle susceptible d'être commercialisée ? Par ailleurs, je m'interroge sur l'impact pratique qu'ont pu avoir, au fil des années, les rapports du CPRA.

M. Jeanny Lorgeoux. – La solution européenne en matière de drone MALE est-elle crédible ?

M. Daniel Reiner. – L’obsolescence du matériel militaire est un risque, avéré, lié à l’évolution des technologies ; qu’on pense aux versions successives du Rafale, par exemple. Mais ce vieillissement de l’équipement n’est pas le fait d’une programmation par les constructeurs, dont les réalisations sont d’ailleurs étroitement contrôlées par les ingénieurs de la DGA. En revanche, la sophistication induit un coût financier. C’est pourquoi, alors même que les technologies disponibles s’avèrent aujourd’hui de plus en plus fines, la DGA préfère éviter de poursuivre une forme de course en la matière et, au contraire, recherche des plateformes relativement simples, au plan technologique, qu’il sera possible d’adapter au cas par cas, en fonction des besoins, suivant une démarche de différenciation. C’est le principe qui a été retenu, notamment, dans le cadre du programme Scorpion.

La plupart des grands groupes industriels d’armement sont aussi de grandes entreprises civiles. Les bureaux d’études, de ce fait, sont généralement duals. Néanmoins, les besoins civils sont rarement les mêmes que les besoins militaires. Il en va ainsi dans le domaine des drones : les drones nécessaires à l’observation civile sont de petits drones, les drones employés pour le renseignement militaire sont des drones MALE.

Comme je l’ai indiqué, une coopération européenne finance actuellement les études amont sur les drones futurs. Attendons leurs résultats. Mais il faudra être pragmatique : la France, si elle devait être le seul pays acheteur de ces drones européens, ne suffirait pas à faire un marché et, dans cette hypothèse, il serait vain de s’engager dans la production, alors que les offres américaines, voire israéliennes, sont d’ores et déjà disponibles.

Quant aux effets pratiques des travaux du CPRA, j’en retiendrai trois. D’abord, le développement de la précision des cahiers des charges adressés par la DGA aux industriels. Ensuite, la systématisation du recours aux appels d’offres, qui n’étaient pas de tradition, dans notre pays, en matière d’équipements militaires. Enfin, la fixation des prix de ces équipements, non plus seulement en fonction du coût d’acquisition, mais en tenant compte, plus largement, du coût de possession, qui comprend celui de l’entretien. Ce sont de réels progrès.

Approbation du protocole additionnel à la convention entre la France et l’Italie relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Yves Pozzo di Borgo et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 518 (2012-2013) autorisant l’approbation du protocole additionnel à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. – Le projet de loi n° 518 concerne un Protocole, signé en octobre 2011, à Rome, entre la France et l’Italie, relatif à l’imposition des bénéfices de l’exploitation du tunnel du Mont-Blanc. Il vient mettre fin à une difficulté d’interprétation en matière fiscale.

Avant d'en venir à l'objet –important, mais limité- du Protocole en lui-même, permettez-moi de m'arrêter un instant sur la question, plus vaste mais liée, des franchissements alpins, et plus précisément du financement du Lyon-Turin. Dans la mesure où j'avais été rapporteur, fin 2013, de ce texte pour notre commission, je saisis aujourd'hui l'occasion du Protocole « Mont-Blanc » pour faire un peu le point. La France doit rendre en février prochain sa « copie » pour sa part de financement de cet ouvrage essentiel, qui va mobiliser au total 8,5 milliards d'euros, et qui sera en grande partie financé par des fonds européens, à 40%. La part française est de plus de 2 milliards d'euros et des solutions de financement sont à l'étude. La suppression de l'écotaxe, l'absence de prise en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), imposent de trouver des solutions. Certains envisagent des émissions obligataires, l'Italie pourrait nous prêter de l'argent... Affaire à suivre.... Je me permets d'insister ici, comme je l'ai fait d'ailleurs lors de l'audition auprès des ministères que nous avons entendus, sur l'importance de ce dossier, et je sais pouvoir compter sur le soutien de nos collègues, notamment sur celui de M. Jean-Pierre Vial, qui est à la commission des Lois, et, dans notre commission, celui de Mme Eliane Giraud, qui suivent de très près ce dossier dans leurs collectivités respectives.

Le désengorgement des Alpes est un impératif. Près de 3 millions de poids lourds franchissent chaque année les passages franco-italiens. Entre 1980 et 2000, le volume total de transport de transit a doublé, il triplera encore en trente ans. Quand on pense que la sublime vallée de Chamonix, dont le monde entier vient admirer les sommets, les aiguilles et les glaciers, voit passer chaque année plus d'un demi-million de camions, on se dit qu'il y a vraiment une nécessité à permettre enfin un report modal vers le ferroviaire. C'est un enjeu de long terme qui dépasse largement la seule liaison entre Lyon et Turin, entre Rhône-Alpes et le Piémont. C'est en fait une liaison entre l'Ile-de-France et la région de Milan et même plus globalement la seule liaison entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, de Gibraltar à Budapest. Seule liaison ferroviaire qui ne soit pas Nord-Sud, mais Est-Ouest, et qui nous affranchisse d'une certaine dépendance par rapport aux liaisons ferroviaires existantes entre Allemagne et Italie. Faut-il rappeler les enjeux économiques considérables de cette liaison avec notre deuxième partenaire commercial, l'Italie ?

J'en viens tout naturellement au contenu du Protocole qui nous anime aujourd'hui. Le tunnel du Mont-Blanc, inauguré en 1965, entre la vallée de Chamonix et le val d'Aoste, est long de 11,6 km (dont 7,6 km en territoire français). Le tunnel est constitué d'un tube unique à double sens de circulation, avec une chaussée de 7 mètres de large, relativement étroite par rapport aux tunnels bidirectionnels plus récents.

Son histoire est marquée par l'incendie survenu dans le tunnel dans la matinée du 24 mars 1999, qui s'est révélé d'une ampleur et d'une gravité exceptionnelles. 24 poids lourds, 9 véhicules légers, une moto et deux véhicules de secours ont été détruits. Le bilan définitif de l'incendie, particulièrement lourd, s'est élevé à 39 morts. Cet accident nous a fait prendre conscience de beaucoup de problèmes.

Deux missions administratives d'expertise, l'une française, l'autre italienne, ont rendu en juillet 1999 un rapport commun, détaillant les circonstances de la catastrophe et énonçant 41 recommandations. Une première série de recommandations portait sur l'organisation institutionnelle. Le rapport demandait en particulier la constitution d'une structure de gestion unique du tunnel du Mont-Blanc. A l'époque, l'exploitation et même les travaux étaient dissociés entre la partie française et la partie italienne....

La convention franco-italienne du 24 novembre 2006, dite « Convention de Lucques » que nous avons ratifiée en 2008, a créé cette structure unique en charge de l'exploitation du tunnel : un groupement européen d'intérêt économique, ou GEIE, a été mis en place « au-dessus » des deux sociétés, l'une italienne, l'autre française. Pour la sécurité, la convention a renforcé les attributions de la Commission intergouvernementale franco-italienne et du Comité de sécurité qui lui est adjoint. Les conditions d'exercice de la police de la circulation dans le tunnel ont été entièrement revues, dans le cadre d'une nouvelle directive européenne. Nous avons donc aujourd'hui une exploitation unifiée et une sécurité renforcée.

S'agissant du protocole en lui-même, son objet est modeste : la convention de Lucques ne prévoit aucune mesure de répartition de l'imposition des bénéfices du GEIE –la structure « de tête »- entre les deux Etats signataires.

Dans le silence du traité initial, une procédure de contrôle fiscal, mise en œuvre par les autorités italiennes à l'encontre du GEIE, a abouti à imposer en Italie la totalité du bénéfice dégagé par l'exploitation du tunnel, ce qui eut pour conséquence, pour la société française ATMB, de subir, de fait, une double imposition, une fois en Italie au niveau du GEIE, une deuxième fois en France une fois que les bénéfices étaient « redescendus » dans la filiale française.

À terme, avec ce contrôle fiscal, la clé de répartition territoriale du bénéfice tiré de l'exploitation du tunnel sous le Mont-Blanc (50-50 entre l'Italie et la France) était remise en cause, puisque la totalité de l'activité se retrouvait, de fait, taxée en Italie et ce, tant au regard de l'impôt sur les bénéfices que des impôts locaux assis sur ces bénéfices. Dans un premier temps, les services fiscaux des deux pays se sont mis d'accord par « Lettre d'intention » pour mettre fin au contentieux fiscal et effacer les pénalités. Dans un deuxième temps, le protocole que nous examinons aujourd'hui, signé en 2011, est venu graver dans le droit international le fait que l'imposition se fait bien à parité entre la France et l'Italie. De portée limitée, clarifiant le cadre fiscal, ce protocole apporte des précisions bienvenues. Il a déjà été ratifié par la partie italienne. Je vous propose donc de l'adopter, et de l'examiner en séance publique sous la forme simplifiée, le 30 octobre. Je vous remercie de votre attention.

Mme Éliane Giraud. – Merci à Yves Pozzo di Borgo d'avoir élargi le sujet au Lyon-Turin. Permettez-moi d'associer Didier Guillaume aux parlementaires que vous avez cités, compte tenu de sa très forte implication : la Drôme a un rôle moteur sur ce sujet.

Vous avez raison de dire que cette liaison est bien davantage qu'un tunnel entre la région Rhône-Alpes et la région de Turin. De très nombreux parlementaires se sont d'ailleurs mobilisés il y a plus d'un an, au travers d'un manifeste, pour soutenir ce projet. J'assiste moi-même à toutes les réunions de la commission inter-gouvernementale et je suis plutôt optimiste. Notre ministre est très engagé, nous avons l'écoute du Président de la République. Cette liaison touche au cœur de la relation économique entre la France et l'Italie, deux pays qui comptent en Europe et qui portent aujourd'hui un projet commun pour la croissance et l'investissement. Je vous remercie donc d'y avoir fait référence. Je souligne aussi combien nos entreprises industrielles sont concernées par ce projet qui met en œuvre de nombreuses technologies : elles doivent être soutenues.

M. Didier Guillaume. – J'approuve le rapport de notre collègue Yves Pozzo di Borgo. Sur le Lyon-Turin, l'essentiel a été dit. Peu de dossiers peuvent bénéficier d'une telle proportion de financements européens. Ce serait un drame de ne pas en bénéficier. Le projet est essentiel sur le plan économique, c'est bien plus qu'un tunnel. Lien entre Rhône-Alpes et

le Piémont, entre la France et l'Italie, c'est surtout un projet transeuropéen, vous l'avez dit, en citant Gibraltar et Budapest, sur toute la largeur de l'Europe.

Il permettra non seulement de désengorger les Alpes, mais aussi de réduire les nuisances environnementales – nous pouvons constater le terrible engorgement par les poids lourds des franchissements alpins, vous l'avez cité- ; enfin, ce projet permettra une relance de l'économie. Vous avez bien fait d'évoquer ce sujet et, comme fin 2013 où nous avons été très nombreux au Sénat à nous mobiliser sur cette question, il est bon que le Sénat dise à nouveau aujourd'hui sa vigilance sur ce sujet.

La commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité. Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.

Accord entre l'Union européenne et la Géorgie sur la création d'un espace aérien commun – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Hélène Conway-Mouret et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 661 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – J'ai le plaisir de vous présenter ce matin un des trois accords aériens, inscrit à l'ordre du jour. Il s'agit de la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part.

Je formulerai deux remarques liminaires avant de vous présenter ce texte.

Tout d'abord, ce traité, qui a été signé le 2 décembre 2010, revêt un fort caractère politique. Il consacre le choix européen fait par la Géorgie, dans le cadre de ses relations extérieures. En effet, cette dernière a entrepris de nouer de solides liens avec l'Union européenne depuis 1999. Cette année là a été marquée par l'entrée en vigueur de son accord de partenariat et de coopération avec l'Union, ainsi que par son adhésion au Conseil de l'Europe et à l'OMC.

Ce choix européen s'affirme toutefois dans un contexte difficile. La Géorgie a été opposée à la Russie à l'été 2008, dans un violent conflit armé, autour de la sécession de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie. Cette opposition a conduit à la rupture des relations entre Moscou et Tbilissi. La Mission de surveillance de l'Union européenne demeure seule sur le terrain depuis le départ exigé par la Russie des missions de l'ONU et de l'OSCE.

En dépit de tentatives d'apaisement des relations avec la Russie, conduites par la majorité géorgienne issue des urnes en 2012, la situation demeure fragile. Il y a bien eu levée, en 2013, de l'embargo sur quelques produits agricoles géorgiens. Cependant les autorités géorgiennes dénoncent, en même temps, une reprise des travaux de « frontiérisation » avec la pose de clôtures et de barbelés sur les lignes de jonction administratives avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

Autre remarque liminaire, ce traité s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage.

En effet, la Géorgie bénéficie depuis 2009 de cette politique. Conçue afin d'engager 16 pays voisins de l'Union dans la promotion de valeurs communes, elle comprend un volet aérien avec deux axes géographiques, méridional et oriental. Le présent accord relève du second.

Un des objectifs de cette politique est la création d'espaces aériens communs avec ces pays voisins. Cette notion doit être entendue comme un « espace commercial commun comprenant des normes communes. ».

Elle est donc distincte de celle de « ciel unique » qui traite de « l'efficacité de l'exploitation du ciel européen » et qui renvoie à l'organisation des services de contrôle aérien.

Cette politique de voisinage s'est traduite par la conclusion, en 2006, d'un accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun européen dit EACE, entre les 25 Etats, alors membres de la Communauté européenne ainsi que la Bulgarie, la Roumanie, l'Islande, la Norvège et les pays des Balkans de l'Ouest.

Or, l'accord, soumis à votre approbation, constitue une étape, avant une éventuelle intégration par la Géorgie de cet espace EACE.

Ce traité, conjointement signé par l'Union et chacun des Etats membres présente une architecture et des principes conformes à la pratique conventionnelle européenne, en la matière.

Les accords types proposés aux pays voisins sont généralement semblables, que ces Etats appartiennent à la zone orientale ou méditerranéenne. Le présent accord en témoigne. On y retrouve des clauses similaires à celles du traité jordanien, qui vous sera présenté dans un instant.

En l'absence d'un traité aérien bilatéral franco-géorgien, cet accord permet de mettre en place un cadre juridique propice au développement de services aériens entre les deux pays.

Ce cadre comprend deux types de stipulations :

- les premières sont relatives à l'exploitation des services aériens, dans un contexte de libéralisation du marché,
- les secondes traitent de la coopération réglementaire qui impose la reprise de certaines normes communautaires par les autorités géorgiennes.

Ce dispositif vise donc à ouvrir le marché en contrepartie d'une harmonisation des normes. Il contribue, d'une part, à établir un cadre concurrentiel équitable, et d'autre part, à renforcer la sûreté du transport aérien.

Je ne prendrai qu'un seul exemple en matière de sécurité, celui de l'obligation pour la Géorgie d'exclure du registre des immatriculations, les appareils qui ne disposent pas d'un certificat délivré par l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

En ce qui concerne tout d'abord l'ouverture du marché aérien, l'accord autorise les transporteurs européens et géorgiens à proposer des services, au départ de toute plateforme européenne, vers tout aéroport en Géorgie et réciproquement. Ces droits sont qualifiés de troisième et de quatrième libertés.

Cette exploitation s'opère sans contrainte. Les transporteurs sont libres de fixer les fréquences, la capacité ou les tarifs de leur offre.

Quant aux droits dits de cinquième liberté, ils permettront aux transporteurs géorgiens de débarquer et embarquer, dans le territoire d'un Etat Partie à l'accord, des passagers en provenance ou à destination d'un Etat tiers.

Cette cinquième liberté est toutefois conditionnée par la transposition de certaines règles communautaires, en matière de sûreté du transport aérien, de protection des consommateurs et de l'environnement, notamment.

Cette étape d'harmonisation ne sera pas immédiate, compte tenu de la taille modeste de l'administration géorgienne chargée de l'aviation civile. C'est pourquoi, les autorités de ce pays ont insisté pour recevoir une aide particulière dans le domaine de la gestion du trafic aérien, en raison du volume de textes à transposer.

La Géorgie bénéficiera également de l'aide de l'Union dans le cadre de différents programmes de soutien technique.

S'agissant, enfin, des perspectives commerciales de cette ouverture de marché, elles sont incertaines. Le transport aérien entre la Géorgie et l'Union européenne a concerné environ 250 000 passagers entre 2010 et 2012. Seuls onze Etats membres disposent de liaisons directes avec la Géorgie, principalement avec sa capitale Tbilissi. Le marché est centré sur trois Etats membres qui représentaient près de 60 % du trafic passagers en 2012. Il s'agit de l'Allemagne, la Pologne et la Lettonie.

Le marché français se situait à la septième place en 2010 avec un peu plus de 10 000 passagers. Il ne bénéficie plus d'une desserte régulière depuis 2012. La compagnie Georgian Airways propose toutefois ponctuellement des services entre Tbilissi et Paris.

L'intérêt majeur de la conclusion d'un tel accord réside donc dans l'opportunité d'approfondir les relations entre l'Union européenne, la France, d'une part, et la Géorgie, d'autre part. Il traduit concrètement les objectifs de réformes fixées dans le cadre de la politique aérienne de voisinage.

C'est pourquoi, je vous propose d'achever le processus de ratification, en :

- adoptant le projet de loi n° 661 (2013-2014), autorisant la ratification de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part ;
- et en prévoyant son examen en séance publique en forme simplifiée, le 30 octobre.

La commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité. Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.

Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et la Jordanie – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Josette Durrieu et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 662 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons ce matin un autre accord aérien, conclu entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part.

Malheureusement, notre excellente collègue rapporteure, Mme Josette Durrieu, a été impérativement retenue par la session de l'assemblée de l'Union interparlementaire, à Genève. Elle m'a donc communiqué son intervention.

Ce projet de loi a retenu toute l'attention de notre rapporteure pour deux raisons : le sujet et le pays. Tout d'abord, elle a eu le privilège de rapporter devant votre commission sur une convention similaire, en avril dernier, dans le cadre de la ratification de l'accord aérien franco-moldave.

L'exercice est donc récurrent mais non routinier. En effet, il nous transporte aujourd'hui en Jordanie. C'est la seconde raison pour laquelle notre rapporteure a porté une attention toute particulière à cet accord.

Ce pays constitue un partenaire essentiel de l'Union européenne et de la France, dans une région bouleversée par les conflits et menacée par la proclamation de Daesh et son extension.

Nommée rapporteure, le 12 mars dernier, sur le dossier de la demande jordanienne de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, elle a pu, d'ores et déjà, constater la volonté de ce pays, sous l'impulsion de son roi, Abdallah II, de se réformer progressivement, et cela dans un contexte particulièrement difficile.

C'est pourquoi le présent accord sur les transports aériens, qui est porteur d'enjeux économiques, revêt aussi un caractère politique.

La Jordanie constitue le tout premier pays du Proche Orient à conclure un tel lien conventionnel avec l'Union européenne, au titre de la politique de voisinage. Mise en place en 2004, cette politique vise à encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'Union européenne. Elle tend aussi à favoriser les valeurs communes que sont la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance et le développement durable. Elle favorise une association politique et une intensification de l'intégration économique.

Le présent accord illustre donc la mise en œuvre de cette politique de coopération avec les pays voisins de l'Union européenne, dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de la gestion du trafic aérien.

En effet, la Jordanie est l'un des seize partenaires de cette politique de voisinage aux côtés notamment de la Géorgie, de l'Ukraine, de la Moldavie, du Liban et du Maroc.

Monarchie constitutionnelle, indépendante depuis 1946, la Jordanie a entrepris, depuis 2011, sous l'impulsion directe du roi, des réformes importantes allant dans le sens de la démocratie et de l'état de droit. Un tiers de la constitution a été ainsi amendé en 2011. Une Cour constitutionnelle ainsi qu'une Commission électorale indépendante y ont été créées. D'autres réformes ont été engagées dans le domaine de la loi électorale, de la transparence et de la lutte contre la corruption.

Ainsi la politique européenne de voisinage revêt un caractère particulièrement stratégique et permet d'aider la Jordanie dans son processus de modernisation de la vie démocratique et économique.

La rapporteure a pu constater, lors de visites et de travaux, que ce soutien de l'Europe et de la France est perçu très favorablement par les Jordaniens. En effet, 61 % d'entre eux jugent que l'Union européenne entretient de bonnes relations avec la Jordanie.

46 % des personnes interrogées considèrent que l'appui de l'Union européenne dans les efforts de modernisation contribue pour beaucoup au développement de leur pays.

Ce soutien est essentiel car en dépit d'une volonté réelle de se réformer, le chemin à parcourir sera long.

L'accord aérien, objet de la présente ratification, a été négocié par la Commission européenne. Cet accord comporte 29 articles et 4 annexes. Il a été conjointement signé par l'Union et chacun des Etats membres, le 15 décembre 2010.

Ses stipulations se substitueront à celles du traité qui lie la France à la Jordanie depuis 1966. Il pose les conditions de création d'un « espace aérien commun » afin de favoriser les échanges avec la Jordanie.

A l'instar de la convention conclue avec la Moldavie, cet accord a pour objet d'établir un cadre unique pour l'exploitation des services aériens entre l'Union européenne et le territoire jordanien, reposant sur une ouverture de marché progressive corrélée à une harmonisation des normes.

Ainsi, il tend à permettre aux Parties de mettre en place un cadre concurrentiel équitable.

Il vise à autoriser les compagnies aériennes établies sur le territoire de ces Parties à proposer des services aériens au départ de tout aéroport situé en Europe, en Jordanie ou dans d'autres pays partenaires méditerranéens, sans restriction en matière de tarifs ou de capacités.

En contrepartie, la Jordanie doit harmoniser ses normes en matière de transport aérien, avec celles édictées par l'Union européenne.

En effet, l'accord impose à la Jordanie l'adoption et l'application d'une partie substantielle de l'acquis communautaire en matière de transport aérien. Les règles visées concernent la sécurité et la sûreté aérienne, la gestion du trafic, la protection de l'environnement et des consommateurs ainsi que certains aspects sociaux. Cette unification du

cadre juridique applicable aux transports aériens vise donc de manière plus générale à sécuriser le transport aérien.

S'agissant des perspectives commerciales offertes par cet accord, elles demeurent pour l'instant incertaines. Le marché entre l'Union européenne et la Jordanie s'est avéré relativement stable entre 2010 et 2012, avec un peu plus d'un million de passagers transportés. Cependant, l'année 2013 a été marquée par un léger repli. Quant au nombre de passagers entre Paris et Amman, il s'est contracté de 196 000 à 153 000 entre 2010 et 2012.

Si cette ouverture à la concurrence n'a pas encore produit les résultats attendus, en termes de trafic ou de routes, en raison notamment de la crise économique et du contexte géopolitique en Syrie, ce traité n'en demeure pas moins essentiel.

Il participe non seulement à la mise en œuvre d'une coopération fructueuse en matière de sécurité des transports aériens, mais plus globalement à un processus de modernisation.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre rapporteure vous propose :

- d'adopter le projet de loi n° 662 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part ;

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 30 octobre.

Mme Hélène Conway-Mouret. – L'aide internationale fournie à la Jordanie dont la stabilité est fragile est en deçà des besoins du pays. Ce pays a besoin de soutien.

Mme Christiane Kammermann. – En tant que présidente du groupe France-Jordanie au Sénat, je confirme qu'il convient d'aider les Jordaniens.

M. Jacques Legendre. – Renforcer nos liens avec ce pays est important. Cet accord y contribue.

La commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité. Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.

Ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Nathalie Goulet et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 780 (2013-2014) autorisant la ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Nous poursuivons notre examen avec un troisième accord aérien. A l'instar des conventions présentées par mes collègues, il relève de la politique extérieure aérienne de l'Union européenne. Cependant, il ne concerne pas les pays

dits « voisins », comme la Géorgie ou la Jordanie, mais il développe la coopération aérienne avec les partenaires clés. Il s'agit en l'espèce des Etats-Unis.

La convention qui est soumise à votre examen est un protocole qui modifie les stipulations d'un accord de 2007, conclu entre les Etats-Unis d'Amérique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part. Il a été signé en décembre 2010.

S'agissant de l'accord de 2007, je souhaiterais rappeler brièvement que celui-ci a permis dans un premier temps de définir un cadre juridique unique et stable pour l'exploitation de services aériens par les compagnies américaines et européennes. Il s'est substitué aux accords bilatéraux dont la conformité au droit communautaire avait été contestée.

L'accord a ainsi organisé les conditions d'une première ouverture des marchés avec un partenaire clé. En effet, les Etats-Unis représentent avec l'Union européenne environ 60 % de l'aviation mondiale.

Il a notamment permis aux transporteurs aériens américains et à ceux de l'Union européenne de fournir librement leurs services entre tout aéroport des États-Unis et tout aéroport de l'Union européenne, sans limitation du nombre de compagnies aériennes, de fréquence des services ou de capacité des appareils utilisés.

Cet accord a constitué une étape importante dans la construction des relations aériennes entre les Etats membres de l'Union et les Etats-Unis, mais il nécessitait d'être revu à terme. C'est l'objet du présent protocole.

En effet, il n'a pas donné entièrement satisfaction aux parties. Les transporteurs américains considéraient que les restrictions d'exploitation appliquées sur certains aéroports européens pour des raisons environnementales, constituaient des entraves à l'exercice des droits de trafic garantis par l'accord.

Quant aux compagnies européennes, elles estimaient que l'ouverture de marché prévue par l'accord n'était pas totalement effective, en raison d'un accès restreint au capital des compagnies aériennes américaines.

En effet, cet accès est soumis à une double limitation. D'une part, la totalité des ressortissants étrangers ne peut détenir plus du quart des actions avec droit de vote d'une entreprise américaine de transport aérien. D'autre part, le contrôle effectif de ces transporteurs doit relever d'intérêts américains.

Donc l'accord a renvoyé de manière pragmatique à des négociations ultérieures sur ces points.

En outre, les parties s'étaient réservé la possibilité de suspendre certains droits prévus dans l'accord, en cas d'échec des négociations avant le 30 novembre 2010. Grâce à la signature du Protocole en juin 2010, cette disposition est devenue caduque. Le cadre d'exploitation fixé en 2007 peut être renforcé.

Ainsi, le Protocole poursuit la libéralisation des droits de trafic ainsi que celle des investissements.

Les transporteurs américains pourront, en matière de fret, effectuer des liaisons entre l'Union européenne et un pays tiers, sans devoir inclure une ville américaine dans le trajet.

Quant au transport de passagers, le Protocole octroie aux compagnies aériennes américaines et européennes le droit de proposer des services au départ du territoire d'une autre Partie vers cinq Etats tiers.

Ces nouveaux droits sont cependant soumis à la réalisation de conditions, afin d'inciter chaque partie à répondre aux motifs d'insatisfaction de l'autre partie. En effet, l'Union européenne, comme les Etats-Unis, doivent modifier leur législation, en contrepartie de ces nouvelles libertés. Là encore, on aura des calendriers qui ne seront pas concordants.

L'évolution de la législation européenne attendue concerne essentiellement les restrictions d'exploitation fondées sur le bruit. La Commission européenne doit pouvoir contrôler la conformité de ces restrictions mises en œuvre par les Etats membres, préalablement à leur application.

S'agissant des droits additionnels des transporteurs américains, ils ne seront accordés que lorsque la législation américaine autorisera la détention à 100 % des transporteurs américains par des intérêts européens.

Vous l'aurez compris. Ce protocole est nécessaire mais sa portée effective demeure liée à la réalisation des conditions qu'il pose.

Il constitue une étape dans la longue construction du cadre réglementaire du transport aérien entre les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union européenne.

Vigilance, patience, persévérance et contrôle continu constituent des mots d'ordre essentiels dans le cadre de la réalisation des objectifs de l'accord ainsi modifié.

Dans l'attente de ces modifications législatives, le Protocole a le mérite, d'ores et déjà, de constituer un point de non-retour de la mise en œuvre d'un environnement concurrentiel « équitable » du transport aérien entre les deux continents. L'absence d'un tel accord aurait contraint les compagnies aériennes à renoncer à une politique de développement de leur réseau.

Le Protocole contribue donc à l'approfondissement des relations aériennes entre les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union, afin de rendre le trafic aérien plus efficient et plus sécurisé, au profit des consommateurs, des transporteurs aériens et des travailleurs.

A titre de conclusion, je souhaiterais ajouter deux remarques.

Premièrement sur la méthode, même si les procédures d'adoption des projets de loi de ratification ne donnent lieu, en règle générale, qu'à des procédures accélérées alors que ces textes sont dans la navette depuis des années et en toute hypothèse sont non amendables, il est extrêmement dommage que l'accélération d'examen des conventions, voulue par le Gouvernement, n'ait pas pu permettre, compte tenu du calendrier sénatorial, de procéder aux auditions pertinentes. En l'espèce, le texte a été adopté par l'Assemblée nationale, le 23 juillet dernier alors qu'il a été signé quatre ans plus tôt.

Ce n'est pas parce que le ministre y voit une urgence que l'on doit en subir les conséquences.

Deuxièmement, sur le fond, l'accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne qui nous est présenté aujourd'hui préfigure le type de rapports de force que nous retrouverons dans les négociations des traités TAFTA et TTIP. C'est à dire un abandon de normes au profit de bénéfices hypothétiques en matière d'investissement ou d'emploi. Le rôle du Parlement en l'état réduit à une portion congrue, acceptable dans le cadre de la présente ratification, ne sera absolument pas dans le cadre des deux autres textes évoqués, compte tenu notamment de la mobilisation citoyenne. Notre commission devrait mettre en place une procédure adaptée à l'arrivée de ces deux textes.

Ceci étant dit, je vous propose :

- d'adopter le projet de loi n° 780 (2013-2014) autorisant la ratification du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part ;

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 30 octobre.

M. Christian Cambon, président. – Les observations du rapporteur sont fondées et devront être examinées dans le cadre du bureau. Il conviendrait de prévoir à l'avance des auditions grâce à un calendrier législatif préétabli. Un rapport d'information est en cours de préparation.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Mme Michelle Demessine. – Je profite de vos observations pour signaler une convention de coopération civile avec la Turquie qui présente de forts enjeux.

Quant au présent accord, on nous parle d'engagements réciproques mais je suis sceptique sur ceux des Etats-Unis qui refusent le cabotage aux entreprises européennes.

Je ne voterai donc pas ce texte.

Puis la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.

Ratification du traité entre la France et la République Tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Nathalie Goulet et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 516 (2012-2013) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin un projet de loi visant à ratifier un traité, conclu avec la République tchèque, dans le domaine de la sécurité civile et de la gestion des situations d'urgence.

Ce traité de seize articles a été signé le 16 décembre 2010, afin de donner un cadre juridique en matière de protection civile, à la coopération qui a été réalisée jusqu'à présent sur une base informelle et ponctuelle.

La nécessité de conclure un accord visant à renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité civile avec la République tchèque est apparue lors de la gestion des inondations d'août 1997.

Celles-ci ont été particulièrement meurtrières et destructrices. Elles ont causé la mort d'une cinquantaine de personnes en République tchèque. Les dommages ont été estimés à environ 3,8 milliards d'euros. On a dénombré 538 localités qui ont été atteintes à des stades divers. On a recensé 2 151 immeubles et 48 ponts ainsi détruits.

La coopération française lors de cette catastrophe s'est traduite par l'envoi d'un détachement de la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'Intérieur. Celui-ci a prêté assistance aux populations puis a assuré l'approvisionnement en eau potable.

Ces secours ont été suivis la même année par une mission opérationnelle de la DDSC afin de déterminer les difficultés d'organisation de la Protection civile tchèque. (La République tchèque est en effet très exposée au risque d'inondation. Elle a dû encore y faire face en juin 2013.)

Ce diagnostic a été complété par un audit du système tchèque, en décembre 2000, réalisé par la Sécurité civile française, puis par une autre étude menée par un représentant de la DDSC en 2002.

Ces diverses évaluations avaient pour objet d'améliorer la planification, la coordination et la gestion des mesures d'urgences et des situations de crise menaçant la population.

Elles ont permis aux autorités tchèques de restructurer leurs services, selon un schéma organisationnel proche du modèle français.

En effet, jusqu'en 2001, les services chargés de la protection civile tchèque dépendaient du ministère de la Défense. Depuis le 1er janvier 2001, ces services ont été fusionnés avec les services de lutte contre l'incendie, rattachés au ministère de l'Intérieur. La nouvelle entité ainsi créée est dénommée HZS, Hasičský záchranný sbor signifiant « corps des sapeurs-pompiers et des secours ».

Cette collaboration informelle s'est exercée de manière réciproque puisque la République Tchèque a fourni de l'aide à la France, avec l'envoi de pompes à grand débit accompagné de personnel, lors des inondations qui ont frappé le sud de la France, en décembre 2003.

S'agissant de la prévention des risques, les Sécurités civiles française et tchèque ont entretenu depuis 2002, une coopération technique régulière.

Ainsi, des experts tchèques se sont rendus en France afin :

- d'adapter les plans existants aux nouveaux dangers technologiques, nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ;
- de mieux alerter les populations ;
- d'optimiser la prévention et la protection contre les inondations ;
- d'harmoniser les procédures opérationnelles d'interventions communes.

Enfin, la coopération entre les deux pays s'est traduite également par la mise en place de nombreuses formations.

Compte tenu du développement de la coopération entre les deux pays, les autorités françaises et tchèques ont souhaité conclure un accord spécifique afin de donner un cadre juridique précis à leur collaboration.

En effet, l'accord franco-tchèque relatif à la coopération policière, de sécurité civile et d'administration publique, signé le 2 avril 1971, ne traite que très brièvement de la sécurité civile.

Il était donc nécessaire d'encadrer les demandes d'assistance. Ce cadre est exhaustif car il précise notamment 12 modalités concrètes de coopération qui renvoient aux deux axes principaux de la sécurité civile :

- La prévention des risques avec l'organisation d'échanges d'experts et d'informations scientifiques et techniques ainsi que des actions de formation ;
- La gestion des risques avec la mise en œuvre d'une assistance mutuelle en cas de situation d'urgence. Celle-ci est définie comme étant créée à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique majeur, susceptible d'avoir des conséquences graves en termes humains ou sur l'environnement.

Le traité précise notamment les questions financières. A titre d'illustration, il protège les sauveteurs en cas d'accident lié à une intervention dans l'un ou l'autre pays et écarte le risque de litiges, en cas de dommages pour les matériels ou les tiers.

Il a été convenu que l'assistance serait fournie à titre gratuit. En outre, les deux Parties renoncent à toute demande de remboursement des préjudices matériels et d'indemnisation, en cas de dommage corporel ou de décès d'un membre d'une équipe d'assistance.

Cet accord organise également les questions de logistique et d'autorité hiérarchique concernant les équipes de secours. Les administrations respectives des Parties déterminent, d'un commun accord, le volume et les conditions de cette assistance. Il convient de relever que chaque Partie peut, à tout moment, y mettre un terme.

D'une manière générale, le traité garantit aux partenaires une lisibilité quant aux règles de mise en œuvre de la coopération, qui n'ont plus à être fixées lors de chaque action de coopération ou demande d'assistance opérationnelle.

Cet accord permettra donc de réduire les conséquences négatives d'une catastrophe naturelle ou industrielle sur les populations et l'environnement, grâce au développement des capacités d'anticipation, de prévention et de gestion des risques.

En outre, il renforcera la collaboration entre les spécialistes des deux pays en matière de sécurité civile, en donnant un cadre juridique rigoureux et solide à leurs communications.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose :

- d'adopter le projet de loi n° 516 (2012-2013) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 30 octobre.

Puis la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 de la loi de procédure du Sénat.

Ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 660 (2013-2014) autorisant la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, l'accord soumis à votre approbation ce matin est un protocole qui modifie le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, appelé le PIDESC. Ce texte a été adopté (à l'unanimité) par l'assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 2008, 60 ans après la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, et signé par la France le 11 décembre 2012.

Je rappellerai brièvement que ce pacte onusien a été adopté le 16 décembre 1966 et est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il a été ratifié par la France le 4 novembre 1980.

Il constitue l'instrument de référence pour la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Les 162 États parties au pacte se sont ainsi engagés à respecter, protéger et garantir ces droits.

Ces droits contribuent d'une manière générale à la dignité humaine. Il s'agit notamment, pour n'en citer que quelques-uns, du droit au travail, à l'éducation, à l'eau, au « meilleur état de santé physique et mentale », à la protection de la famille, à un « niveau de vie suffisant » qui comprendrait l'alimentation, le droit de se vêtir, le droit au logement.

Contrairement à un autre pacte onusien de 1966 qui concerne les droits civils et politiques, le texte d'origine du PIDESC ne prévoit pas de dispositif de plaintes, en cas de violation des droits.

La bonne application du pacte était, jusqu'à présent, assurée par un dispositif de surveillance, à la charge des États. Celui-ci consiste en la présentation par les États Parties de rapports d'application tous les cinq ans.

Ceux-ci sont examinés par le Comité de l'ONU pour les droits économiques et sociaux. Ce Comité fait part de ses observations, prenant note, dans un premier temps, des points positifs. Dans un second temps, il formule les « sujets de préoccupation ». Puis il demande à l'État Partie de l'informer de toutes les mesures qu'il aura prises pour mettre en œuvre ses observations finales.

Si cette procédure d'élaboration de rapports a permis l'établissement d'un dialogue constructif, vous conviendrez cependant qu'elle peut constituer un exercice formel et standardisé quelque peu insuffisant car dépendant de la bonne volonté des États.

En effet, sur les 162 États parties au pacte, 33 États n'ont pas transmis leur rapport initial au Comité. 22 d'entre eux accusent un retard de plus de dix ans.

En outre, les réticences des États à se conformer à leur obligation « d'autosurveillance » ne constituent pas les seuls obstacles à la bonne application du pacte.

Il apparaît que le Comité peine à examiner les rapports, selon la périodicité définie. Au 30 novembre 2012, le nombre de rapports en attente d'examen devant le Comité était de 49. C'est le cas du 4^{ème} rapport français, transmis le 23 mai 2013. Celui-ci n'a toujours pas été examiné.

C'est pourquoi, dès 1993, les États se sont engagés à élaborer un protocole facultatif visant à renforcer l'efficacité du pacte. Un groupe de travail, créé par la Commission des droits de l'Homme, a été mis en place seulement en 2004, onze ans après cette décision. C'est long.

Cette inertie témoigne des divergences de vues sur la « justiciabilité » des droits économiques, sociaux et culturels. Ceux-ci sont souvent considérés comme des droits de seconde génération qui ne pourraient être satisfaits qu'en période de croissance.

Il n'existait d'ailleurs pas de consensus au sein même des pays occidentaux. La France, qui a fait partie du « Groupe des amis du protocole », s'est attachée à trouver un texte de compromis, permettant le ralliement du plus grand nombre d'Etats.

En l'espèce, il s'agissait de renforcer l'application du pacte, face au scepticisme de certains Etats sur la portée réelle des droits visés, sans pour autant faire du Comité, une cour internationale des droits économiques, sociaux et culturels.

L'objet du protocole, soumis à votre approbation, est donc de compléter le dispositif de surveillance du pacte par un triple mécanisme de contrôle, faisant intervenir trois sources différentes : les victimes elles-mêmes, un Etat ou le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.

Ce texte ne crée donc pas de nouveaux droits, mais il renforce l'effectivité de ceux qui figurent dans le pacte initial.

Tout d'abord, il vise à permettre l'accès à la justice pour les plus pauvres afin de faire valoir leurs droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, ou encore au logement.

En effet, le protocole autorise les victimes de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels à demander réparation, au niveau international, des dommages ainsi causés, après avoir épuisé toutes les voies de recours au niveau national.

Grâce au protocole, ces personnes pourront introduire une plainte individuelle auprès du Comité onusien. Cette procédure tend donc à compléter les systèmes nationaux et non à les remplacer.

Le deuxième volet de contrôle, prévu par le protocole, est la communication interétatique. Si un Etat considère qu'un autre Etat Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du pacte, il peut adresser à cet Etat une communication écrite et en informer le Comité.

Enfin, la troisième avancée de ce nouveau texte est de doter le Comité de pouvoirs d'enquête. Lorsque celui-ci est informé d'un manquement grave par un Etat Partie au pacte, il peut alors charger un de ses membres de réaliser une enquête, en se rendant sur le territoire de cet Etat. Les résultats sont présentés à l'Etat Partie qui dispose d'un délai de six mois afin de répondre aux observations et recommandations du Comité.

En conclusion, en prévoyant un tel dispositif de contrôle, le protocole tend, vous l'aurez compris, à renforcer la portée des droits économiques, sociaux et culturels.

Il met fin à une inégalité qui existe entre les victimes de violation de ces droits et celles de droits civils et politiques, pour lesquelles un mécanisme de réparation existe déjà dans le cadre du pacte des droits civils et politiques.

Au-delà du symbole qu'il véhicule, le protocole a également pour conséquence de préciser le contenu de ces droits économiques.

Enfin, sa portée est non seulement de permettre la réparation de dommages subis par les victimes, mais également d'inciter les Etats à faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels du pacte, en en prévenant les violations.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose :

- d'adopter le projet de loi n° 660 (2013-2014) autorisant la ratification du Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 30 octobre.

M. Joël Guerriau. – Cet accord est présenté comme une promotion des droits relatifs à la dignité humaine. C'est bien mais je ne m'en réjouis qu'à moitié. Pendant ce temps, les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié la convention relative aux droits de l'enfant.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez raison. Je regrette par ailleurs que la France n'ait pas fait partie des dix premiers pays à avoir ratifié le PIDESC.

M. Jacques Legendre. – Deux cas de figure se présentent lors de l'examen des conventions. Soit le texte est important, soit il ne l'est pas. Si nous sommes dans le premier cas, je m'interroge sur la pertinence de la procédure simplifiée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le texte est effectivement important, c'est pourquoi il faut le ratifier. Pour autant, la pertinence de l'organisation d'un débat plus général sur les conventions onusiennes peut se poser.

M. Jacques Legendre. – Rien ne me gêne dans ce texte, mais il pourrait nous offrir une occasion de débattre.

Mme Nathalie Goulet. – On peut toujours demander un débat global sur certaines conventions internationales lors de la semaine réservée au contrôle, à l'instar de la commission des finances qui examine les conventions fiscales.

M. Christian Cambon, président. – Vos remarques sont pertinentes. On observe parfois des délais invraisemblables entre la signature d'un accord et son examen au Sénat. Le Bureau peut être saisi d'une demande de débat global sur la politique conventionnelle du gouvernement ou sur certains textes. C'est pourquoi, en l'espèce, il convient de maintenir le vote en procédure simplifiée du présent protocole. On sollicitera un débat général sur certains sujets plus tard. Il est, en effet, important de prendre des initiatives visant à revaloriser les travaux du Sénat. Certaines idées circulent comme la diffusion à la télévision de certaines de nos séances de commission afin de restituer la qualité des débats qui s'y déroulent.

M. Jacques Legendre. – Sous réserve des observations du président, je voterai donc le texte.

Puis la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

. Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 370 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens ;

. M. Jacques Legendre sur le projet de loi n° 371 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise ;

. M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 260 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta ;

. M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 261 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège ;

. M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 262 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre portant délimitation de la frontière ;

. Mme Leïla Aïchi sur le projet de loi n° 1880 (AN-14e législature) autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 (sous réserve de sa transmission au Sénat) ;

. M. Alain Néri sur le projet de loi n° 1887 (AN-14e législature) autorisant la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées (sous réserve de sa transmission au Sénat) ;

. M. André Trillard sur le projet de loi n° 1888 (AN-14e législature) autorisant la ratification de la convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail relative au travail dans la pêche (sous réserve de sa transmission au Sénat) ;

. M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 2147 (AN-14e législature) autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (sous réserve de sa transmission au Sénat).

La séance est levée à 11 h 50.

La séance est ouverte à 16 h30.

Loi de finances pour 2015 – Audition de Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 18 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 octobre 2014

- Présidence de M. Alain Milon, président. -

Désignation des conseillers prud'hommes – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 14 h 00.

M. Alain Milon, président. - Nous allons procéder à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi n° 423 rectifié (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes dans le texte n° 770 (2013-2014) adopté par la commission le 23 juillet 2014, ainsi qu'à celui de l'amendement proposé par notre rapporteure, Mme Anne Emery-Dumas.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Habilitation du Gouvernement pour légiférer par ordonnance en vue de réformer le mode de désignation des conseillers prud'hommes			
M. DESESSARD	1	Suppression de l'article 1 ^{er}	Défavorable
Mme COHEN	3	Suppression de l'article 1 ^{er}	Défavorable
Article 2 Prorogation des mandats des conseillers prud'hommes jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes, prévu au plus tard le 31 décembre 2017			
M. DESESSARD	2	Suppression de l'article 2	Défavorable
Mme COHEN	4	Fixation de la date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes au plus tard le 31 décembre 2016	Défavorable

AMENDEMENT DE LA RAPPORTEURE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Prorogation des mandats des conseillers prud'hommes jusqu'au prochain renouvellement des conseils de prud'hommes, prévu au plus tard le 31 décembre 2017			
Mme EMERY-DUMAS, rapporteure	5	Clarification juridique	Adopté

La réunion est levée à 14 h 15.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

La réunion est ouverte à 18 heures.

M. Alain Milon, président. – Je remercie Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de venir nous présenter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Il sera examiné par l'Assemblée nationale la semaine prochaine. Le Sénat devrait l'étudier en séance publique au cours de la semaine du 10 novembre.

Je salue également la présence de Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie.

Ce rendez-vous majeur intervient alors que le pacte de responsabilité est mis en œuvre, avec la réduction de cotisations sociales votée en loi de financement rectificative, et un objectif de 21 milliards d'économies en dépenses dans le champ des finances sociales d'ici 2017, mais que dans le même temps, les prévisions de croissance sont revues à la baisse avec les conséquences qui en découlent pour les comptes sociaux.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes. – Très attachés à leur modèle de protection sociale, les Français tiennent, en ces temps de crise, à ce que la solidarité nationale soutienne ceux qui en ont le plus besoin. Pour que nos concitoyens continuent à adhérer à ce système, nous devons le moderniser tout en réduisant les déficits.

L'efficacité et la justice sont essentielles : l'efficacité, pour maîtriser nos dépenses, mais aussi pour s'adapter à l'évolution des besoins ; la justice, pour mieux répartir les efforts, comme pour mettre en œuvre nos politiques de solidarité et de protection sociale.

Deux ans et demi après notre arrivée au pouvoir, les résultats sont là, malgré une conjoncture économique difficile. En 2014, nous stabilisons le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et nous le réduisons même de 800 millions sur l'ensemble des régimes obligatoires de base. Si les recettes n'ont pas été au rendez-vous, nous avons strictement tenu nos objectifs de dépenses : il n'y a pas de dérapage, malgré l'augmentation significative du poste des médicaments en raison de l'arrivée d'un médicament très efficace contre l'hépatite C.

Nous préservons nos ressources en 2015 : conformément aux engagements pris lors de l'examen du projet de loi de financement rectificative, l'Etat compensera intégralement à la sécurité sociale les pertes de recettes dues aux exonérations de cotisations prévues dans le pacte de responsabilité.

Des réformes structurelles ont accru l'efficacité et la justice de notre modèle social : ainsi, pour les retraites, la loi de janvier dernier consacre des droits nouveaux, comme le compte pénibilité, mesure dont les décrets d'application ont été publiés vendredi dernier et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La surenchère des représentants du patronat est inutile : après avoir obtenu que ce compte soit mis en œuvre en deux temps, à compter du 1^{er} janvier 2015 pour quatre critères de pénibilité, et du 1^{er} janvier 2016 pour six autres critères, je m'étonne que le président du Medef exige le retrait de ce dispositif...

Avec la réforme des retraites, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) retrouvera l'équilibre en 2017, sous réserve que les hypothèses économiques retenues se réalisent.

Pour 2015, le déficit des régimes de retraite de base et du FSV se réduira d'un milliard. Ce redressement financera des mesures de justice comme la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) à 800 euros depuis le 1^{er} octobre ou le versement d'une prime exceptionnelle de 40 euros dans les premiers jours de février.

Le projet met en œuvre à la fois des mesures structurantes pour l'assurance maladie que je présenterai demain en conseil des ministres avec le projet de loi relatif à la santé, et des mesures d'économie que j'ai présentées voilà plusieurs mois. Il ne s'agit pas d'opposer économies et réorganisation, car efficacité et justice sont indissociables.

L'Ondam progressera en 2015 de 2,1 % : comme la population augmente et vieillit et que le coût de l'innovation est élevé, cela représente un effort d'économie de 3,2 milliards pour 2015 et de 10 milliards pour les trois prochaines années. Les dépenses de santé sont structurellement dynamiques. Les objectifs d'évolution que nous fixons, historiquement bas, supposent une mobilisation inédite. A ceux qui prétendent que les économies annoncées seraient faciles à réaliser, je rappelle que le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a indiqué que pour tenir les objectifs, « un pilotage particulièrement exigeant sera nécessaire ».

J'ai fixé quatre orientations structurelles pour réaliser ces économies. Nous devons, tout d'abord, garantir un usage pertinent des soins et éviter les actes inutiles ou redondants. En 2015, nous attendons près de 1,2 milliard d'économies à ce titre. Afin d'accompagner les établissements de santé sur cette voie, nous prévoyons une incitation financière afin d'améliorer la qualité des soins.

Deuxième axe : nous allons agir sur le prix des produits de santé et sur le développement des génériques. Nous attendons de ces mesures 1,1 milliard d'économies. Cet objectif donne de la visibilité aux industriels. Nous visons la stabilité des dépenses de médicaments entre 2015 et 2017. Nous ne procéderons pas à une baisse uniforme des prix et continuerons à soutenir l'innovation en nous appuyant sur le service médical rendu. Nous voulons développer les génériques en incitant les médecins, en ville comme à l'hôpital, à les prescrire et en renforçant la confiance du public. Je présenterai prochainement un plan « génériques ».

Le nouveau traitement de l'hépatite C est avant tout une excellente nouvelle de santé publique. Je souhaite que tous ceux qui doivent bénéficier de ce traitement y aient accès. Il nous faut prendre des mesures dès 2014, parce que des centaines de millions sont en jeu. Nous proposons un mécanisme de régulation applicable aux seuls médicaments de traitement de l'hépatite C : il ferait supporter un éventuel dépassement de l'enveloppe de traitement de cette maladie aux laboratoires concernés, sans le moindre contingentement pour les patients. Nous ne pouvons laisser l'assurance maladie soutenir durablement le niveau de dépenses enregistré depuis quelques mois et d'autres acteurs du secteur de la santé n'ont pas à assumer les dépassements financiers dus à ce seul poste de dépenses.

Le troisième axe d'économies passe par l'amélioration de la dépense hospitalière. Plus de 500 millions sont attendus de l'optimisation des achats hospitaliers et de la

mutualisation de fonctions autres que les soins. Le projet de loi relatif à la santé prévoit ainsi la mise en place de groupements hospitaliers de territoire.

Enfin, nous engageons le virage ambulatoire ou révolution du premier recours, pour améliorer la prise en charge tout en maîtrisant les dépenses. Cet effort, qui dégagera près de 400 millions d'économies en 2015, s'amplifiera dans les années à venir. Un financement spécifique pour les hôpitaux de proximité confortera la coordination entre ville, hôpital et médico-social. Le pacte territoire-santé favorisera l'installation des médecins en zone sous-dense. En 2013, le congé maternité a été pris en charge pour les médecins généralistes qui s'installent dans ces secteurs. Ce dispositif incitatif donnant des résultats, nous allons l'étendre à d'autres médecins, y compris des spécialistes.

Le choix du renforcement des soins primaires de premier recours se traduit par un taux de progression de l'Ondam des soins de ville à 2,2 %, soit plus que l'Ondam hospitalier (2 %).

En dépit de ce cadre contraint, nous continuons à investir dans la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes en situation de handicap. Aux 145 millions au titre des plans passés, nous ajoutons 21 millions pour le plan autisme. Nous investissons dans les unités de consultation en ville pour garantir l'accès aux soins courants des personnes handicapées.

Nous poursuivrons le financement des plans « grand âge » et « Alzheimer » et renforcerons le niveau d'encadrement en soins des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) à hauteur de 100 millions.

Avec Laurence Rossignol, nous vous présenterons prochainement le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. En 2015, les dépenses de prise en charge renforcée de la perte d'autonomie seront limitées du fait du calendrier d'adoption et de mise en œuvre de cette réforme. Toutefois, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), destinée à financer cette réforme, sera bien affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La part des ressources non consommée en 2015 servira à la prise en charge de la perte d'autonomie et ira à un plan pluriannuel d'aide à l'investissement.

Dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion, les crédits de prévention du régime général vont progresser entre 2015 et 2017. Les moyens de la prévention bucco-dentaire augmenteront, ainsi que ceux consacrés au dépistage des cancers, du VIH et des maladies sexuellement transmissibles. En outre, l'assurance maladie prendra en charge les vaccins dispensés dans les centres de vaccination dans les mêmes conditions que les vaccins réalisés en ville afin d'aider ces centres à développer leur activité de vaccination gratuite.

Ce texte démontre mon engagement en faveur de l'accès aux soins pour tous. Depuis deux ans, j'ai systématiquement refusé tout transfert de charges vers les patients : il n'y a eu ni déremboursement, ni forfait, ni franchise. Ce choix se traduit dans les chiffres : la part de dépenses de soins à la charge des ménages a reculé de 9,2 % en 2011 à 8,8 % en 2013 - le chemin inverse de celui suivi par la majorité précédente. Nous poursuivrons dans cette voie avec la mise en place du tiers payant intégral au 1^{er} juillet 2015 pour les bénéficiaires de l'aide à la complémentaire santé (ACS).

Certains diront que le gouvernement n'aime pas la famille. Pourtant, cette branche a bénéficié de 2,2 milliards de plus en deux ans, dont un milliard pour les prestations familiales. Nous avons revalorisé de 25 % l'allocation de rentrée scolaire qui bénéficie à 3 millions de familles ; nous avons engagé l'augmentation de 50 % du complément familial qui profite à 385 000 familles de trois enfants ou plus ; nous avons accru de 25 % l'allocation de soutien familial, qui va à 737 000 familles monoparentales ; nous avons relevé le plafond de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et de l'ACS.

Nous préservons le pouvoir d'achat des familles : les mesures que nous présentons ne valent que pour l'avenir, pour des prestations ou des majorations de prestations que les familles ne perçoivent pas aujourd'hui. D'ailleurs, nous revaloriserons en avril 2015 les prestations familiales pour tenir compte de l'inflation.

Nous souhaitons également favoriser l'articulation entre vies professionnelle et familiale, condition de l'émancipation individuelle et de l'égalité entre femmes et hommes. Avec Laurence Rossignol, nous voulons créer 275 000 solutions d'accueil supplémentaires pour que les parents restent professionnellement actifs. Pour soutenir les familles les plus modestes, nous rééquilibrons les aides en fonction du niveau des revenus, d'où la modulation du complément du mode de garde en fonction des ressources avec une quatrième tranche. Enfin, nous entendons préserver l'universalité de la politique familiale en garantissant un soutien à toutes les familles.

Les efforts que nous demandons réduiront résolument le déficit qui se monte encore à 2 milliards. Nous voulons maîtriser les dépenses en réorganisant notre modèle social qui doit rester très protecteur afin de venir en aide à tous : l'adhésion à ce modèle passe aussi par le fait que chacun sache qu'il peut compter sur notre système de soin en cas de besoin.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – J'aimerais quelques précisions sur les 9,6 milliards d'économies annoncées sur les administrations de sécurité sociale : le montant identifié est notablement inférieur à l'objectif fixé.

Quel est le montant décaissé par l'assurance maladie pour le Sovaldi et le calendrier de la décision sur le prix ? Êtes-vous sûre que la taxation du chiffre d'affaires des laboratoires et la partie du dispositif visant à transformer une taxation en remise, prévues à l'article 3 du PLFSS, respectent bien les exigences constitutionnelles ? En outre, le Gouvernement annonce que ce seul médicament met en péril le respect de l'Ondam 2014, mais celui-ci est sur le marché depuis décembre 2013 : comment se fait-il que ce péril n'ait pas été identifié dès l'examen de la loi de finances rectificative ? Comment se fait-il que cet impact ne soit pas visible sur les dépenses de la branche maladie du régime général alors que la baisse des recettes semble seule responsable du déficit de la branche ?

Que pensez-vous de la demande de la Cour des comptes d'élargir le champ des dépenses sous Ondam ?

L'article 42 prévoit un mécanisme contraignant pour assurer la pertinence des soins dans les établissements de santé. Personne ne conteste qu'il faille lutter contre les actes inutiles sans bénéfice thérapeutique, et nous l'avons d'ailleurs dit il y a déjà quelques années : 28 % des actes seraient inutiles ou redondants. L'étude d'impact indique que cette mesure dégagera des économies, notamment sur les séjours hospitaliers, mais les 15 à 50 millions d'économies annoncés d'ici trois ans semblent faibles au regard des enjeux. Ne faut-il pas étendre ce mécanisme à la médecine de ville ? En outre, comment cette mesure

s'articule-t-elle avec l'article 36 qui vise à mettre en place un mécanisme d'amélioration de la qualité des soins hospitaliers ?

L'article 29 donne un fondement législatif au tiers payant. Les organismes de base prendront en charge les dépenses liées aux complémentaires dans le cadre d'une délégation de gestion. Pouvons-nous en savoir plus, notamment pour les titulaires de l'ACS ?

Tout le produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie sera affecté au budget de la CNSA en 2015. Les sommes qui ne seront pas dépensées pour la mise en œuvre du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement iront à un plan pluriannuel d'investissement dans le secteur médico-social : une telle mesure se substituerait au plan d'aide à l'investissement que nous votions chaque année lors de la loi de financement. Quels seront les montants ? M. Georges Labazée, rapporteur du volet médico-social, avait proposé l'année dernière de créer au sein du budget de la CNSA une section dédiée au financement de ces opérations d'investissement. Une telle option ne serait-elle pas plus lisible et davantage pérenne ? Par ailleurs, quand examinerons-nous le projet de loi vieillissement ?

Après la censure du Conseil constitutionnel, le Gouvernement avait annoncé de nouvelles mesures sur la réduction forfaitaire applicable aux particuliers employeurs. Qu'en est-il ?

Enfin, depuis 1997, la branche AT-MP opère un versement à la branche maladie pour tenir compte des sous-déclarations de sinistres d'origine professionnelle. En juin, la commission d'évaluation a estimé le coût de ces sous-déclarations entre 695 millions à 1,3 milliard ; le gouvernement a retenu un milliard, contre 790 millions entre 2012 et 2014, et 300 millions en 2002. Cette progression continue pèse sur la branche : comment lutter contre les sous-déclarations ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Voici quelles sont les économies que nous allons réaliser : 3,2 milliards sur l'assurance maladie, 700 millions sur la branche famille, 500 millions sur la gestion des caisses et, enfin, 4 milliards du fait de mesures déjà prises en matière de retraites et d'abaissement du quotient familial. Le restant relève des administrations de sécurité sociale qui n'entrent pas dans le champ du PLFSS, à savoir l'Agirc-Arcco et l'Unédic, qui feront également des économies.

Le Conseil d'Etat n'a pas relevé de difficulté de nature constitutionnelle sur le mécanisme prévu par l'article 3 pour les médicaments contre l'hépatite C. Je ne puis vous dire combien le Sovaldi coûtera en 2014, car cela dépendra du prix qui sera retenu. Pour l'instant, ce médicament bénéficie d'une autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et le laboratoire remboursera la différence si nous parvenons à un prix inférieur.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'assurance maladie a bien remboursé les patients !

Mme Marisol Touraine, ministre. – Les patients n'ont rien payé ! Ils ont été totalement pris en charge par l'assurance maladie. Nous ne pensions pas que ce traitement serait à ce point utilisé : une montée en puissance progressive avait été imaginée, mais elle a été beaucoup plus rapide qu'escompté, en France comme dans d'autres pays européens. C'est pourquoi j'ai souhaité échanger des informations avec nos partenaires. Proportionnellement, la France est le pays qui traite le plus grand nombre de patients. Je confirme qu'il n'y aura pas de rationnement.

Vous avez opposé la pertinence des soins à leur qualité, mais certains actes inutiles peuvent être réalisés avec un grand professionnalisme et l'inverse arrive également : des contrats de pertinence seront signés entre les ARS et les établissements ou les prescripteurs ; des contrats de qualité figureront en annexe des contrats pluriannuels d'objectif et de moyens.

Pour le tiers-payant, nous avons lancé un appel d'offres pour sélectionner des contrats de complémentaires santé pour les bénéficiaires de l'ACS. L'assurance maladie gèrera ainsi l'ensemble du dispositif.

Enfin, compte tenu de la situation économique actuelle, il ne peut être question d'accorder de nouveaux avantages fiscaux. En outre, nous ne voulons pas déstabiliser les structures d'aide à l'emploi à domicile.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie. – Le projet de loi sur le vieillissement devrait être examiné par le Sénat au début de 2015 pour une mise en application au deuxième semestre.

M. Gilbert Barbier. – Vous dites avoir entamé des réformes structurelles. Nous recevrons demain le Premier président de la Cour des comptes qui dit le contraire : « la réduction des déficits obtenue en 2013 l'a été par un apport déterminant de recettes nouvelles plus que par un effort sur les dépenses dont le rythme d'augmentation n'a que faiblement fléchi ». Qui faut-il croire ? Comment allez-vous intégrer ce nouveau déficit, en augmentant le plafond de découvert de l'ACOSS, en transférant de nouvelles charges sur la Cades ? Voulez-vous allonger la durée de vie de celle-ci ou augmenter ses recettes ?

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, allez-vous assurer « une information appropriée du Parlement sur la formation des soldes et des tableaux d'équilibre en mettant fin aux contractions injustifiées » ? La Cour rappelle également l'effet base sur l'évolution de l'Ondam. L'Ondam que vous présentez est calculé sur la base du budget prévisionnel voté l'année précédente, mais non sur la réalisation réelle. Quelle base avez-vous retenue pour fixer l'augmentation de l'Ondam ?

La qualité des soins dans les hôpitaux généraux se dégrade de jour en jour. L'accident survenu à Orthez ne fait que rappeler un mal lancinant, dont vous n'êtes pas la seule responsable. L'insuffisance de 131 plateaux techniques avait été signalée en 2008. Entendez-vous agir en ce domaine, car la proximité n'est malheureusement pas toujours synonyme de qualité ? Prenez votre bistouri et supprimez certains plateaux techniques. L'open data de la Haute autorité de santé (HAS) propose le logiciel Kualhas qui offre des données fort intéressantes. A quand l'open data de la Cnam ? Hélas !, elle semble peu désireuse de partager ses secrets...

Sur le terrain, les mesures en faveur des zones sous-denses n'ont guère d'impact, malgré vos propos optimistes. Dans certaines, il n'y a plus de spécialistes. Envisagez-vous de réviser le tableau prévisionnel des postes d'internes dans chacune des spécialités par région ?

Les hôpitaux généraux, font souvent appel à des praticiens extra-européens de l'étranger : ne faudrait-il pas exiger une vérification des connaissances ? Allez-vous lutter contre les médecins mercenaires, notamment urgentistes et anesthésistes, qui pillent les budgets des hôpitaux généraux ?

Vous envisagez d'économiser 1,1 milliard sur les médicaments. Ne faudrait-il pas laisser un peu de place aux biotechnologies tout en économisant 900 millions grâce au déremboursement de trois médicaments au service médical rendu (SMR) nul ou très faible. L'un d'entre eux devrait perdre leur ASMR pour son indication en cancérologie ; si on la lui accordait en traitement de la DMLA, on gagnerait encore 400 millions. Pour quelles raisons des ASMR accordées il y a dix ans ne sont-elles pas remises en cause, alors que nous savons pertinemment que ces médicaments sont inefficaces ? Enfin, comment comptez-vous dire qu'un médicament sera, demain, un non-médicament ? M. Leclerc, mais aussi les pharmaciens de nos campagnes, attendent votre réponse.

Mme Nicole Bricq. – Dans son avis du 26 septembre, le Haut conseil des finances publiques a estimé que les économies en matière de dépenses sociales n'ont pas toutes été portées à sa connaissance. J'aimerais bien comprendre.

M. Jean-Marie Morisset. – Que proposez-vous, madame la Ministre, pour que les familles ne soient plus des variables d'ajustement quand il s'agit de réduire les déficits ? Elles risquent d'avoir quelques mauvaises surprises durant les deux prochaines années.

Le partage paritaire du congé parental entre la mère et le père va vous assurer des économies, puisque seuls quatre bénéficiaires sur cent sont des hommes. En 2013, vous annoncez la création de 21 155 places de crèche et vous n'en avez réalisé que 10 706. Qu'en sera-t-il pour 2014 et 2015 ?

M. Yves Daudigny. – Je salue un projet de responsabilité et de lutte contre les inégalités. Il met en œuvre la stratégie nationale de santé tout en tenant les engagements de compensation des mesures du pacte de responsabilité, sans nouveaux remboursements ni nouvelles franchises malgré un contexte difficile. Envisagez-vous un transfert de la dette de l'Acoss vers la Cades ? Ce texte ne comporte aucune nouveauté en matière de taxe comportementale – je ne déposerai pas d'amendement en ce sens : que comptez-vous faire sur le tabac ?

Votre Ondam, très volontariste, est en augmentation de seulement 2,1 % pour 2015, alors que la tendance spontanée est de 3,9 % et même de 5 % en matière de soins de ville. Comment organiser le contrôle de la pertinence des soins dans la médecine de ville ; comment accentuer le recentrage des services d'urgences – plus chers que la médecine de ville – sur leur mission fondamentale ?

La France a choisi de développer les médicaments génériques à partir du distributeur, le pharmacien : envisagez-vous d'impliquer davantage le médecin ? Où en est-on de la mise en place de la prescription en dénomination commune internationale (DCI) ? Enfin, le comité d'alerte et la Cour des comptes s'interrogent sur le périmètre et la méthode de calcul de l'Ondam : pouvez-vous nous éclairer sur le sujet ?

Mme Catherine Génisson. – Voilà un budget de responsabilité. Pourquoi le Sovaldi est-il aussi cher, cherté que le laboratoire qui le fabrique – mais ne l'a pas inventé – justifie par les économies conséquentes sur la prise en charge de l'hépatite C : c'est pour le moins surprenant ! Les cohortes de malades pris en charge sont certes très importantes, mais le prix n'est pas sans influence.

Sujet éternel que la pertinence des soins ! 70 % des patients des urgences ressortent le jour même ; 28 % des examens sont inappropriés. L'hôpital, toujours montré du

doigt, est le réceptacle de tout ce qui ne fonctionne pas ailleurs : permanence de soins défaillante, médicalisation incomplète des maisons de retraite, etc. Comment chacun pourrait-il prendre ses responsabilités ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – C'est le calendrier qui explique les déclarations du Haut Conseil. L'ambiguïté tient à ce que les dépenses des administrations de sécurité sociale comprennent également l'Unédic, l'Agirc et l'Arrco, qui n'entrent pas dans le champ du PLFSS.

Mme Nicole Bricq. – Cela fait 1,2 milliard ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je confirme que la protection sociale, au sens des finances publiques, représente 550 milliards, dont 450 milliards relevant de la loi de financement de la sécurité sociale, 100 milliards correspondant à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires. Mais le reste des mesures d'économies n'est pas détaillé.

Mme Marisol Touraine, ministre. – Il faut tenir compte des mesures déjà prises : réforme des retraites, loi sur la famille...

La Cour des comptes considère que l'évolution naturelle des dépenses d'assurance maladie serait surestimée, alors que toutes les analyses convergent pour l'évaluer à 3,9 % par an. Cela résulte du vieillissement de la population, de l'innovation et de l'augmentation de la population.

Nous ne transférerons pas la dette de l'Acoss à la Cades. Le déficit diminue ; je ne vous rappellerai pas les records de dette des gouvernements précédents... Notre situation est bien moins catastrophique, avec 29 milliards de dette contre 50 milliards en 2010. La situation est soutenable et reste sous contrôle. Interrogez le Premier président de la Cour des Comptes : les dépenses de santé entre 2012 et 2013 ont connu une progression historiquement basse. Lors du projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous avons déjà procédé à un rebasage, comme chaque année : l'Ondam est bien calculé par rapport à ce qui a été constaté.

Un projet de loi relatif à la santé comportera des mesures sur l'*open data*.

Comme je l'ai toujours dit, la solution pour les hôpitaux de proximité ne consiste pas à tailler à la serpe, mais à évaluer l'offre à partir des projets médicaux de territoire pour éventuellement la réaménager. C'est l'objectif des groupements hospitaliers de territoire. Regrouper des hôpitaux sans projet peut n'avoir aucun sens.

C'est la loi qui prévoit que le prix d'un médicament en ATU est libre en attendant son autorisation de mise sur le marché ; le laboratoire restitue ensuite la différence entre le prix pratiqué et le prix fixé après négociation avec le Comité économique des produits de santé (CEPS). La négociation se poursuit – nous avons déjà refusé plusieurs prix proposés ; j'espère qu'elle aboutira rapidement.

Le projet de loi relatif à la santé comportera des mesures sur la permanence des soins, favorisant le premier recours.

La prescription des médicaments en DCI commencera le 1^{er} janvier 2015, ce qui représentera un effort important : seules 16 % des prescriptions se font sous cette forme, ce qui donne à espérer des économies futures, la marque s'effaçant devant la molécule.

Je partage l'analyse du rapport de votre commission sur les taxes comportementales. J'ai présenté récemment un plan de lutte contre le tabagisme. Certes le prix est un facteur, mais mon plan, salué par l'ensemble des associations, agit sur tous les leviers.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – La politique familiale ne se limite pas aux prestations versées par la branche famille : les politiques d'accueil de l'enfant, de soutien à la famille et aux parents mobilisent aussi la politique fiscale et les collectivités territoriales (établissements d'accueil des jeunes enfants ou PMI). Le budget global est dès lors de 100 à 120 milliards d'euros. Les 700 millions demandés à la branche famille doivent être replacés dans l'effort global qui touche toutes les politiques publiques. Loin d'être une variable d'ajustement, les familles sont au cœur de la politique du Gouvernement, notamment les plus modestes d'entre elles.

D'un montant très faible (390 euros par mois), le complément de libre choix d'activité (CLCA) – ou congé parental – est le plus long et le plus mal partagé d'Europe : trois ans contre un an en Allemagne, six mois au Portugal, seize mois en Suède ; en Islande, souvent donnée en modèle, il est de trois mois pour un parent, trois mois pour l'autre et trois mois en option. Sa longueur a pour conséquence pour les femmes, qui le prennent à 96 %, un éloignement du monde du travail très préjudiciable à leur retour dans l'emploi, à tel point que nous avons dû mettre en place par une convention entre Pôle emploi et les caisses d'allocations familiales un dispositif spécifique un an avant la fin du congé. Nous ne supprimons pas le CLCA, nous le partageons mieux.

Le rapport du Haut Conseil de la famille confirme mon impression : au rythme actuel, nous n'atteindrons pas l'objectif de 275 000 places d'accueil de jeunes enfants - engagement du Président de la République retranscrit dans l'accord avec la CNAF. En 2013, la moitié du chemin seulement a été faite, sans doute parce qu'une année précédant l'élection municipale se prête plus aux inaugurations qu'aux nouveaux chantiers, et qu'il s'agissait de la première année de la convention. Préoccupés par cette tendance, nous suivons une partie des recommandations du HCF pour atteindre les 100 000 places de crèche, 100 000 chez les assistantes maternelles et 75 000 dans l'accueil scolaire des deux-trois ans : aide exceptionnelle à l'investissement pour chaque place de crèche décidée en 2015 par les collectivités locales ; simplification des normes – un groupe de travail a été mis en place entre l'Association des maires de France et la CNAF ; renforcement de l'accompagnement des assistantes maternelles en réseau et augmentation de leur prime à l'installation ; plan métier accueil petite enfance. Nous pouvons raisonnablement compter sur la réalisation de nos objectifs.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRC avait dénoncé les deux premiers articles de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 diminuant les cotisations salariales et patronales, soit une perte de recettes de 4,5 milliards en 2015 et de 9 milliards en 2016. La compensation devait être intégrale. Comment cela se fera-t-il ?

Je ne soutiens pas les économies sur la branche famille évoquées par Mme Rossignol. Nous nous interrogeons sur les exonérations de 30 milliards d'euros au bénéfice des employeurs – c'est plus que 700 millions – et sur les 25 milliards qui s'évaporent dans la fraude patronale aux cotisations sociales. Cela ne mériterait-il pas votre attention ?

Intégrer au PLFSS des dispositions de la future loi sur la santé avant même son vote n'enferme-t-il pas notre débat dans des considérations techniques, les objectifs de

dépenses étant dès lors déjà fixés ? Lors des auditions pour l'examen de notre proposition de loi pour un moratoire sur la fermeture des établissements hospitaliers, j'avais été frappée par les propos de professionnels ou de géographes démontrant que ces fermetures pouvaient occasionner de fortes dépenses, bien loin des économies escomptées : disposerons-nous d'un bilan chiffré ?

Au Brésil, des laboratoires pharmaceutiques publics contrebalancent la toute-puissance des laboratoires privés. Un pôle public du médicament fait-il partie de vos pistes de réflexion ? Enfin, un sondage BVA paru ce matin place la santé en tête des préoccupations des Français ; le mécontentement des usagers et des personnels dans ce domaine prendra la forme d'une grande manifestation jeudi.

M. Jean-Noël Cardoux. – Les économies réalisées en 2014 ont été inférieures aux prévisions, parce que la croissance a été de 0,4 % contre une estimation de 0,8 %. Le nouveau projet de loi est fondé sur une prévision de 1 %, jugée optimiste par les économistes ; cela est-il raisonnable ?

Vous ne souhaitez pas donner d'avantages supplémentaires aux emplois à domicile ; cependant avant l'été, le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale portant de 0,75 euro à 1,50 euro l'abattement de cotisation sur l'heure de travail à domicile, pour compenser la suppression il y a deux ans du calcul sur une base forfaitaire ; mais il a été rejeté en commission mixte paritaire. La politique familiale ne doit pas, a expliqué Mme Rossignol, se limiter à des prestations, mais à un ensemble de dispositions : augmenter l'abattement enclencherait un cercle vertueux parce redynamiser l'emploi à domicile, notamment les gardes d'enfant, ferait passer un bon nombre d'emplois dans l'économie déclarée, d'où une augmentation de la consommation et de nouvelles rentrées de cotisations.

L'une des recettes nouvelles que vous proposez est un prélèvement sur les versements des entreprises de bâtiment aux caisses de congés payés, et non plus sur les indemnités versées par ces dernières aux salariés, pourtant dans la logique des cotisations. Le rapport sur le financement de ces caisses prévu par la loi de financement en 2013 n'est pas paru ; ce nouveau mécanisme pénalisera un système qui fonctionne bien. Prélever des cotisations sur autre chose que des salaires est-il constitutionnel ?

M. Daniel Chasseing. – Madame le ministre...

Mme Catherine Génisson. – La ministre !

M. Daniel Chasseing. – Mesdames les ministres, les personnes âgées qui entrent en Ehpad sont de plus en plus dépendantes : d'une part elles préfèrent rester à domicile le plus longtemps possible, d'autre part le prix de journée peut être élevé. La grille Pathos, qui estime le personnel nécessaire, en témoigne : nous sommes loin du compte en nombre d'infirmières, d'aides-soignantes et d'aides médico-psychologiques. L'effort nécessaire est-il prévu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et dans les futures dotations aux départements ?

La mise en place d'un accueil de jour, élément important de l'aide aux aidants, nécessite au moins six pensionnaires, ce qui fait beaucoup en milieu rural ; ne pourrait-on pas baisser ce nombre à trois ou quatre personnes ? Ces dispositifs ne pourraient-ils pas être associés au pôle d'activités et de soins adaptés (Pasa) ?

En Corrèze, où je suis élu, comme ailleurs, une des grandes difficultés à venir sera la diminution catastrophique du nombre de médecins en zone rurale. Certes des Roumains et des Marocains viennent dans nos hôpitaux, parfois dans nos bourgs, souvent pour un temps limité. Ces pays ont pratiqué avec raison une sélection moins drastique qu'ici. Désormais, 70 % des médecins sortis de l'université sont des femmes – l'inverse d'il y a quarante ans. Certaines de ces dames ne souhaitent pas travailler à plein temps pour se consacrer à leur famille...

Mme Catherine Génisson. – Les hommes non plus !

M. Daniel Chasseing. – Entre huit heures du soir et huit heures du matin, et du samedi midi au lundi midi, il n'y a plus de médecin en zone rurale ; le régulateur du Samu envoie une ambulance et fait hospitaliser le patient... En outre, en zone rurale, beaucoup de médecins sont proches de la retraite. Ne pouvons-nous pas desserrer le numerus clausus ?

Mme Françoise Gatel. – La réalisation des 275 000 places de crèches sera difficile : si l'Etat aide les collectivités pour l'investissement, leur fonctionnement, que renchérit la surenchère de normes, reste à leur charge. Si l'objectif n'a pas été atteint, ce n'est pas à cause des élections municipales, mais de la frugalité budgétaire qui s'impose aux collectivités. La CAF, qui se désengage, demande aux intercommunalités de prendre le relais sur l'accueil collectif des assistantes maternelles.

L'âge de majoration des allocations familiales est porté à 16 ans, car cela correspond à l'entrée en lycée ; l'apprentissage ou l'entrée en formation professionnelle aussi coûtent cher.

Il est vrai qu'un congé parental long rend difficile le retour à l'emploi ; néanmoins, la répartition par la loi du congé parental entre le père et la mère, s'il dégage beaucoup d'économies, relève de l'excès de législation. C'est une négation des réalités sociales, professionnelles et familiales ; laissons le libre arbitre aux familles !

Bien des maires s'élèvent contre la désertification médicale. Au-delà de l'aide à l'installation des jeunes médecins, notre pays a besoin d'une ambition plus forte pour garantir l'équité des soins. Les Ehpad connaissent de vraies difficultés de financement : bien de leurs pensionnaires, aux faibles retraites, ne peuvent faire face au coût moyen de 2 000 euros, d'où des impayés. N'attendons pas pour désamorcer cette bombe.

M. Olivier Cadic. – Bien que les non-résidents ne bénéficient pas de la protection sociale française, vous appliquez la CSG sur leurs revenus locatifs et les cessions immobilières. Or l'Union européenne interdit les doubles impositions. La Commission a ouvert une procédure d'infraction – la France avait été condamnée en 2012 pour une CSG sur les OPCVM. Nous attendons dans les jours qui viennent une décision de la Cour de justice de l'Union européenne ; avez-vous provisionné le montant à rembourser en 2015 ? Si oui, quel est-il ? Portant sur trois ans, il pourrait affecter significativement votre objectif de réduction du déficit.

M. Gérard Roche. – Je ne critiquerai pas votre projet : il constitue un exercice extrêmement difficile ; projet après projet, malgré une réflexion intense, vous ne parvenez pas à sortir de la contrainte financière. Notre système de santé, envié par de nombreux pays, se dégrade très vite. Nous ne pourrions pas avancer sans une loi de santé qui pose les principaux

problèmes : la permanence des soins n'est plus assurée malgré l'argent public qui y est consacré...

Mme Catherine Génisson. – Tout à fait !

M. Gérard Roche. – La Cour des comptes remarque que les indemnités de garde de nuit des praticiens (150 euros par nuit) coûtent au total 500 millions d'euros. Avec la notion de garde profonde, entre onze heures du soir et six heures du matin, ils ne sont pas obligés de répondre au téléphone. Par ailleurs, les ARS sont très dures avec les hôpitaux, dont la dépense n'est pas supérieure, loin s'en faut, à celle liée à la médecine de ville. Leur personnel est exsangue. Nous avons besoin de plateaux techniques performants : cela n'est pas possible partout. En revanche, les hôpitaux de proximité ont peut-être un rôle à jouer entre la chirurgie ambulatoire, non exempte de risque, et le retour à domicile.

M. Alain Milon, président. – En conclusion de cette série de questions, je voudrais indiquer qu'avec le rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, nous avons décidé que notre commission suivrait tout au long de l'année l'exécution de la loi de financement ; c'est pourquoi nous souhaitons convenir avec vous, Madame la Ministre, du principe d'un rendez-vous trimestriel pour examiner le comportement des principales variables macro-économiques qui sous-tendent le texte, l'évolution des recettes et la trajectoire des dépenses, notamment des dépenses sous Ondam. Cette amélioration de notre information nourrirait un dialogue régulier constructif qui doit tous nous mobiliser.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – L'objectif de 275 000 places d'accueil ne concerne pas que les crèches, ce qui facilite les choses, notamment pour les collectivités. Nous assistons à une tension sur l'offre de places en Ehpad dans certains territoires, mais surtout sur le reste à charge. J'ai mis en place un groupe de travail sur la tarification ; nous en reparlerons au mois de janvier avec la loi sur le vieillissement. Tant que les comptes publics ne sont pas redressés, nous ne pouvons pas aller au-delà de ce que nous préparons : 650 millions par an pour la prise en charge du vieillissement à domicile. L'Ondam 2015, j'ai omis de le préciser, consacre en outre 100 millions d'euros pour la médicalisation des Ehpad, ce qui améliorera leur encadrement.

Je note votre soutien à l'exonération des services à la personne ; je suis moins enthousiaste, car cela ne touche pas nos publics prioritaires : personnes âgées dépendantes, assistantes maternelles.

Mme Marisol Touraine, ministre. – Nous sommes évidemment à votre disposition, monsieur le Président, pour définir un mode de travail en commun sur le suivi des lois de financement.

La compensation des exonérations sera assurée pour l'année 2015 par l'affectation à la sécurité sociale de deux points de prélèvements sociaux sur les revenus du capital et par le transfert à l'Etat des dépenses d'aide au logement à la charge de la branche famille.

Les coopérations entre établissements hospitaliers ne seront efficaces qu'adossées à des projets médicaux. Les groupements hospitaliers de territoire prévoient une mutualisation des fonctions support. Nous n'allons pas créer du jour au lendemain un pôle pharmaceutique public, ni nationaliser des entreprises du secteur. En revanche, il y a de nombreuses synergies : le dispositif de traitement du cancer de la prostate à Lyon voit la recherche publique – l'Inserm – appuyée par des essais en milieu hospitalier public, et développée en

lien avec une entreprise privée. L'enjeu n'est pas de savoir qui produit, mais d'évaluer, de donner force à la recherche, et de vérifier les prix. L'année 2015 sera celle de la négociation.

Le Conseil d'Etat n'a relevé aucun problème de constitutionnalité concernant les prélèvements sur les versements aux caisses de congés payés. Les cotisations des entreprises sont considérées comme représentatives des indemnités afférentes. Cette recette d'1,5 milliard d'euros ne pèse ni sur les ménages ni sur les entreprises.

La CSG des non-résidents ne constitue pas, selon nous, une double imposition, puisque les revenus assujettis en France ne le sont pas dans le pays du propriétaire ; les décisions européennes précédentes concernent les revenus d'activité, et non du capital. Nous sommes sereins.

Il y a en France plus de médecins par habitants qu'il y a vingt ans. Il ne s'agit donc pas de former davantage de médecins, mais de les envoyer au bon endroit. Vous pouvez doubler ou tripler le numerus clausus ; si les jeunes médecins vont tous s'installer rue Nationale à Tours, cela ne résout pas le problème du sud de l'Indre-et-Loire. C'est pourquoi j'ai lancé le pacte territoire santé. La féminisation n'explique pas l'installation sélective des médecins : c'est un phénomène de société plus général.

Mme Catherine Génisson. – Bien sûr !

Mme Marisol Touraine, ministre. – Les jeunes gens qui dirigent les syndicats d'internes considèrent comme prioritaires les questions du temps de travail, de la récupération des gardes et de la qualité de la vie. Je constate, sans porter de jugement, une évolution du rapport au temps de travail qui va au-delà de cette profession.

J'ai pris des mesures prenant en compte les congés de maternité pour l'installation de jeunes médecins dans les territoires ruraux : c'est cette mesure qui est relevée par jeunes concernés, 200 en 2013 comme en 2014, avec une extension future aux spécialistes. Les jeunes ne veulent plus travailler isolément. Les conditions d'exercice sont importantes, au moins autant que les conditions financières. Le temps où il y avait un médecin par village est derrière nous : promovons donc des pôles de santé dans les territoires, une coopération entre professionnels et avec l'hôpital. L'enjeu de la loi santé est de développer ces liens entre ambulatoire et hôpital.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions, mesdames les Ministres, d'avoir consacré ce temps à répondre à nos questions.

La réunion est levée à 20 heures.

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de M. Alain Milon, président. –

Rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

M. Alain Milon, président. – Je suis heureux d'accueillir aujourd'hui M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et je le remercie de venir nous présenter le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Ont pris place à ses côtés, M. Antoine Durrleman, président de la 6^{ème} chambre, M. Henri Paul, président de chambre et rapporteur général de la Cour ainsi que M. Noël Diricq, conseiller-maître, rapporteur général de ce rapport annuel sur la sécurité sociale qui constitue toujours un moment important en prélude à la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il a été publié le 17 septembre et a reçu un très large écho. Du fait du renouvellement sénatorial, nous avons attendu la reconstitution de la commission pour procéder à cette audition traditionnelle.

Comme chaque année, la Cour a produit un document extrêmement riche, de plus de 500 pages, qui porte à la fois sur les perspectives financières d'ensemble de la sécurité sociale, et sur des points plus particuliers parmi lesquels nous relevons, cette année, des observations sur la construction de l'Ondam, les dispositifs médicaux, les urgences hospitalières ou la fraude aux cotisations sociales.

Monsieur le Premier président, je vous cède la parole pour la présentation de ce rapport 2014, non sans avoir formulé le vœu que votre audition prochaine devant la commission des finances n'écourte pas notre échange sur ce sujet primordial de la protection sociale.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Le président Durrleman restera, en tout état de cause, à votre disposition. Je vous remercie d'organiser cette audition si peu de temps après la constitution de votre commission. L'intérêt que vous manifestez ainsi pour les travaux de la Cour des comptes nous honore.

Le rapport que je viens présenter devant vous est élaboré par la Cour au titre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement. Il est destiné à accompagner le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

La sécurité sociale est un élément majeur du pacte républicain et la garante de la cohésion sociale de notre pays. Mais c'est un acquis fragilisé par des déficits permanents depuis 2002. Ces cinq dernières années, la sécurité sociale a accumulé un déficit équivalent à une année de dépenses de la branche vieillesse ou deux années de dépenses de la branche famille. Cette accumulation de déficits alimente la dette sociale, dont l'encours financier atteint désormais 157 milliards, soit près de huit points de PIB, et a continué d'augmenter en 2013. La charge annuelle de cette dette mobilise plus de 15 milliards de prélèvements obligatoires, soit une année et demie d'indemnités journalières.

Préserver la sécurité sociale est une priorité qui exige des choix collectifs forts. Ces choix relèvent naturellement de la responsabilité des pouvoirs publics et, au premier chef, des représentants du suffrage universel, en fonction des objectifs et priorités qu'ils définissent. Pour sa part, la Cour s'efforce d'éclairer les champs d'action possibles, d'ouvrir des pistes, de montrer qu'à tous les niveaux, des économies sont envisageables sans remise en cause des principes qui ont présidé à la création de la sécurité sociale.

Notre rapport analyse la situation et les perspectives des finances sociales et met sur la table de nouvelles propositions. J'ai auprès de moi, pour vous les présenter, M. Antoine Durrleman, président de la 6^{ème} chambre de la Cour, qui a préparé ce rapport, M. Henri Paul, président de chambre et rapporteur général de la Cour, M. Noël Diricq, conseiller maître, rapporteur général de ce rapport, et M. Mathieu Gatineau, auditeur et rapporteur général adjoint. J'exprime également toute ma reconnaissance aux nombreux autres rapporteurs qui ont contribué à ce travail.

Cette année, la Cour formule trois messages principaux. La situation des comptes sociaux reste préoccupante. Cela conduit la Cour à identifier plusieurs pistes d'amélioration du pilotage de notre protection sociale. La maîtrise des dépenses est le principal levier à actionner.

En premier lieu, malgré les efforts, la situation des comptes sociaux reste très préoccupante. Trois constats s'imposent : en 2013, la réduction des déficits a été moins importante que prévu et a eu tendance à marquer le pas ; en 2014, cette réduction sera encore plus limitée ; pour 2015 à 2017, la trajectoire de redressement, associée à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, publiée le 8 août dernier, est devenue, de fait, caduque.

En 2013, le déficit total des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est élevé à 16 milliards. La Cour constate heureusement une sensible diminution depuis le déficit historique de 2010. Mais cette diminution n'a été ni aussi importante ni aussi rapide que prévu. Depuis 2010, le rythme de réduction a même, chaque année, davantage ralenti : 7 milliards en 2011, 3,5 milliards en 2012 et 3,1 milliards en 2013.

Deux observations permettent de mesurer l'ampleur du chemin qui reste à parcourir : deux branches sur quatre du régime général – la branche maladie et la branche famille – voient leur déficit aggravé ; la réduction du déficit repose majoritairement sur l'apport de recettes nouvelles, alors que le rythme de progression des charges du régime général (2,7 %) reste très supérieur à celui du PIB en valeur (1,1 %) et à celui de la masse salariale (1,2 %).

Cette situation n'est pas seulement imputable à la conjoncture économique : le déficit en 2013 en est, en majeure partie, indépendant. En effet, et comme c'est le cas depuis 2001, dernière année où la sécurité sociale a été en équilibre, le déficit des comptes sociaux est principalement d'origine structurelle. Cette composante structurelle peut être estimée à près des trois cinquièmes du déficit total du régime général et du FSV, soit 8,7 milliards sur 15,4 milliards.

Notre pays continue donc de tolérer un niveau élevé et durable de déficit structurel des comptes sociaux alors que cette situation ne se retrouve pas chez nos grands voisins européens. A l'échelle de la zone euro, les comptes de l'ensemble des administrations sociales

sont à l'équilibre sur les trois dernières années. Seuls l'Espagne et les Pays-Bas présentaient en 2013 un besoin de financement des administrations sociales supérieur à la France.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que 2014 devrait être une année blanche en matière de réduction des déficits. La dégradation de la situation économique a d'abord conduit les pouvoirs publics à réviser une première fois la prévision de déficit en la portant de 13,2 milliards à 13,6 milliards, à l'occasion de la loi de finances rectificative du 8 août dernier, soit une baisse limitée à 2,4 milliards au lieu des 2,8 milliards, initialement prévus. Mais, ainsi que la Cour l'indiquait dans son rapport, cette révision manquait encore de réalisme et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 le confirme. La croissance du PIB a, de fait, été revue à la baisse de 0,6 point, à 0,4 %, tandis que celle de la masse salariale a été réduite de 0,6 point. Il devrait en résulter, pour 2014, une réduction de 0,7 milliard, seulement, du déficit total des régimes obligatoires de base et du FSV, qui atteindrait, en définitive, 15,3 milliards. La diminution pour le régime général et le FSV devrait même être nulle.

Pour la période 2015-2017, la Cour soulignait, dans son rapport, l'extrême fragilité de la trajectoire de redressement des comptes sociaux, inscrite dans la loi rectificative de financement de la sécurité sociale. La révision des hypothèses macroéconomiques la rend, de fait, obsolète. La nouvelle trajectoire inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 repousse de deux ans, à 2019, le retour à l'équilibre. Comme la Cour l'anticipait, au lieu du retour à l'équilibre prévu, l'exercice 2017 devrait ainsi connaître un déficit estimé à 5,7 milliards pour le périmètre régime général et FSV, 6,1 milliards en prenant en compte tous les régimes obligatoires de base.

Pour rétablir l'équilibre des comptes, le pilotage des finances sociales doit nettement gagner en efficacité et en fermeté. C'est là notre deuxième message.

La cohérence du cadre d'ensemble et la solidité des outils de régulation qui lui sont associés constituent une condition déterminante du retour à l'équilibre des comptes sociaux. Près de dix ans après leur dernière réforme, la Cour a particulièrement analysé l'apport et les limites, à cet égard, des lois de financement de la sécurité sociale. Dans le nouveau contexte de gouvernance des finances publiques, l'instrument a vieilli.

Pour renforcer sa contribution à la maîtrise des dépenses sociales, la Cour suggère plusieurs pistes. D'abord, le Parlement pourrait adopter, chaque année, une « loi de protection sociale obligatoire » étendue aux régimes sociaux conventionnels – assurance chômage et régimes de retraite complémentaire obligatoires. Ensuite, l'effort devrait se concentrer sur la composante structurelle des soldes. L'accent devrait, en outre, être mis beaucoup plus résolument sur la dimension pluriannuelle des objectifs de dépenses. Enfin, les possibilités de contrôle et d'orientation du Parlement peuvent être améliorées par l'institution d'une vraie loi de résultat.

Renforcer les instruments de maîtrise de la dépense portés par les lois de financement est aussi nécessaire, tout particulièrement en matière d'assurance maladie. Le périmètre de l'Ondam devrait ainsi être élargi aux dépenses qu'il ne couvre pas et qui représentent plus de 10 % de la dépense totale d'assurance maladie. Le seuil de déclenchement du mécanisme d'alerte devrait être sensiblement abaissé.

Le redressement des comptes sociaux doit, en outre, être servi par une amélioration de la qualité des prévisions financières intégrées aux lois de financement de la

sécurité sociale. C'est un enjeu majeur, sauf à risquer de mettre en cause la sincérité même des lois de financement de la sécurité sociale.

Sachant que l'Ondam progresse, depuis 2009, plus vite que le PIB, la Cour a procédé à une analyse approfondie des modalités d'élaboration de l'Ondam 2013, qui met en lumière les indispensables progrès de méthode à réaliser pour plus de rigueur dans la construction. Sans ces progrès, son rôle de régulation de la dépense ira s'affaiblissant. De multiples biais de construction aux différentes étapes se superposent, en effet, et finissent par constituer des « coussins d'air » qui atténuent la discipline imposée.

Ces biais avaient déjà été relevés par la Cour l'an dernier quand elle avait examiné le mode de construction de l'Ondam hospitalier. Ils sont particulièrement marqués dans l'élaboration de l'objectif de dépenses relatif aux soins de ville, expertisée en détail cette année. Avec une base surestimée et une progression de la dépense surévaluée, l'Ondam ville a été de plus en plus sous-exécuté depuis 2010, sans effort particulier. En effet, les économies ont été moindres en 2013 qu'en 2012, et le rythme d'augmentation de la dépense n'a pas diminué et est resté supérieur à l'évolution du PIB en valeur.

Cette situation donne le sentiment que la maîtrise des dépenses est plus prononcée qu'elle ne l'est réellement. Elle ne permet pas aux patients et aux professionnels de santé de prendre la mesure véritable des enjeux. Elle laisse à penser que l'effort peut être différé, alors qu'il requiert l'implication de tous.

Or, justement, les projets régionaux de santé élaborés par les agences régionales de santé (ARS) n'ont pas donné lieu à une démarche de nature à dépasser les cloisonnements traditionnels entre secteurs et entre acteurs, contrairement aux objectifs fixés. Ils n'ont pas davantage permis de construire des parcours de soins fluides entre médecine de ville, hôpital, institutions médico-sociales, comme la Cour l'a constaté au travers d'enjeux de santé tels que l'obésité ou les accidents vasculaires cérébraux. Leur architecture particulièrement complexe, leur lourdeur d'élaboration, la superposition des objectifs en ont fait un cadre peu opérationnel. Si des évolutions fortes n'intervenaient pas rapidement, le risque serait grand de mettre en question la valeur ajoutée des nouvelles agences par rapport aux institutions qu'elles ont remplacées.

Le déséquilibre de l'assurance maladie, qui s'est creusé à nouveau en 2013 et qui reste la principale source de déficit de la sécurité sociale, exige au contraire de mobiliser plus activement et plus résolument les marges d'efficience et d'économies que recèle notre système de soins, et qui sont très importantes.

Si le redressement des comptes de l'assurance maladie est un impératif premier, il ne saurait différer les efforts indispensables à consentir dans d'autres domaines, en particulier ceux des retraites et de la gestion des organismes sociaux. Après avoir examiné, l'an dernier, les régimes de retraite des exploitants agricoles et des professions libérales, la Cour s'est intéressée cette année à ceux des artisans et des commerçants. Leur régime complémentaire, unifié dans de bonnes conditions, ne pose pas de problème de soutenabilité. Il n'en va pas de même pour les deux régimes de retraite de base. En raison d'un ratio démographique de plus en plus défavorable, ceux-ci présentent un solde financier largement négatif – près de 3 milliards – qui devrait encore se dégrader à moyen terme.

Cette situation préoccupante est cependant masquée par l'attribution d'une partie des produits de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). La suppression en trois

ans de cette contribution par la récente loi de financement rectificative s'accompagnera d'une intégration financière complète au régime général. Cela aura pour conséquence de rendre visible ce déficit et supposera de compenser, dans la durée, son aggravation continue. Pour ne pas avoir à recourir à des ressources nouvelles, à faire supporter aux salariés le déséquilibre ou à alourdir la dette sociale, il conviendrait d'envisager une contribution plus élevée des artisans et commerçants. Leur effort reste, en effet, inférieur à celui des salariés, parfois du fait de capacités contributives moindres, mais parfois aussi d'une sous-déclaration de leurs revenus d'activité.

La gestion des organismes de sécurité sociale doit, pour sa part, être davantage orientée vers des objectifs de productivité, comme la Cour l'illustre régulièrement. Elle apporte cette année trois éclairages complémentaires sur ce sujet.

En premier lieu, après son enquête consacrée, en 2011, à la réorganisation de la mutualité sociale agricole (MSA), la Cour a examiné l'évolution du réseau du régime social des indépendants. Créé à la suite de l'importante réorganisation qui a pris effet au 1^{er} juillet 2006, ce régime a regroupé trois réseaux distincts. Cette fusion ambitieuse et rapide s'est traduite par une restructuration qui a cependant échoué à enclencher une dynamique de gains de productivité. Une démarche plus forte de réorganisation est désormais indispensable pour dépasser les limites liées à la faible dimension des nouvelles caisses et à la mise en place de l'interlocuteur social unique, déjà analysée par la Cour en 2012.

La Cour s'est penchée, en deuxième lieu, sur le recouvrement social en Corse, qui – c'est un euphémisme – mériterait de gagner en qualité notamment pour la mutualité sociale agricole et le régime social des indépendants. La restauration de la crédibilité du recouvrement en Corse passe notamment par des mutualisations accrues et une relance déterminée du recouvrement contentieux. Elle doit être soutenue sans faiblesse par les autorités publiques, dans un contexte où le consentement à payer est fortement érodé.

En troisième lieu, la Cour a examiné la gestion des agents de direction des organismes de sécurité sociale, lesquels doivent, en vertu des fonctions d'encadrement supérieur qu'ils ont vocation à occuper, être les acteurs de leur modernisation. La situation actuelle n'est pas encore à la mesure des enjeux. Elle appelle, au-delà des réformes récemment intervenues, une vision plus dynamique et plus ambitieuse.

Le troisième message de la Cour, qui n'est pas nouveau, mais qu'elle réitère, c'est que la stratégie du rééquilibrage des comptes passe avant tout par un effort accru de maîtrise de la dépense. En effet, la voie d'un retour à l'équilibre par un effort portant d'abord sur les recettes trouve aujourd'hui des limites évidentes, tant en termes d'impact économique que d'acceptabilité sociale.

Malgré des apports très considérables de ressources supplémentaires chaque année depuis 2012, le ralentissement continu du rythme de rééquilibrage des comptes sociaux illustre la très grande sensibilité des recettes de la sécurité sociale à la situation économique. Des progrès importants d'efficacité et d'équité restent toutefois possibles en matière de recettes, comme la Cour l'avait montré l'an dernier en examinant l'évolution des niches sociales. Dans la même perspective, elle a analysé cette année la lutte contre la fraude aux cotisations sociales, enjeu d'une ampleur considérable mais largement sous-estimé, du fait du renouvellement rapide de ses formes. Selon une nouvelle étude réalisée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), à la demande de la Cour, son montant pouvait être estimé entre 20 et 25 milliards en 2012, soit un quasi-doublement en huit ans.

Cette estimation, cependant, est à considérer avec précaution. Il n'est pas envisageable, dès lors que certaines activités ne subsistent que du fait de la fraude, de recouvrer l'intégralité des sommes en cause. Mais cela montre qu'une lutte plus intense contre la fraude pourrait contribuer à l'amélioration des comptes sociaux : malgré les progrès accomplis par certains organismes, les résultats obtenus restent extrêmement modestes, avec un nombre de redressements et des montants recouverts dérisoires. A tous égards, la lutte contre la fraude mérite d'être intensifiée par une modernisation des méthodes, un élargissement de son champ et le passage à une logique de résultats.

En tout état de cause, ainsi que la Cour le relevait dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, c'est en pesant plus résolument sur la dépense par des réformes structurelles que le redressement des comptes publics doit désormais s'affermir et s'accélérer. En particulier, et c'est là le message central de notre rapport, un effort nettement plus ambitieux de maîtrise des dépenses d'assurance maladie est possible sans mettre en cause la qualité des soins ou compromettre l'égalité d'accès au système de santé.

Il en est ainsi, par exemple, des dépenses de soins de ville – 80 milliards, soit le premier poste de dépenses de l'assurance maladie. Un effort plus vigoureux dégagerait des économies importantes dans d'autres secteurs encore que les transports sanitaires ou la biologie médicale, sur lesquels la Cour a jeté, ces dernières années, l'éclairage.

Encore faut-il que les conventions passées par l'assurance maladie avec les professions libérales de santé concourent plus efficacement à l'objectif d'efficience de la dépense. Or, elles n'ont que peu et tardivement contribué à une meilleure répartition géographique des professionnels libéraux, en particulier des médecins. Les dépassements tarifaires ont significativement augmenté et ne paraissent pas pouvoir être endigués par le récent avenant n° 8 à la convention médicale. L'élargissement du champ des conventions a entraîné des dépenses nouvelles, sous forme de rémunérations forfaitaires ou à la performance, sans que les obligations définies en contrepartie soient toujours à la hauteur des enjeux, ni leurs résultats mesurables. La recherche de compromis, fluctuant suivant les professions et les situations, s'est faite au détriment de l'approche interprofessionnelle nécessaire à la construction de parcours de soins. La nécessaire réorientation des politiques conventionnelles passe par des négociations moins éclatées, recentrées sur les questions essentielles. Il s'agit en particulier de l'accès aux soins, qui suppose notamment d'élargir à toutes les professions, y compris les médecins, le principe d'un conventionnement conditionnel dans les zones en surdensité. Il s'agit aussi de la question centrale du retour à l'équilibre de l'assurance maladie.

Le défaut de mobilisation de l'ensemble des professionnels de santé autour d'objectifs convergents explique en partie le retard persistant dans la diffusion des médicaments génériques. C'est pourtant là un levier majeur de maîtrise de la dépense d'assurance maladie, à qualité de soins équivalente. Alors que la plupart des grands pays européens affichent des taux de pénétration des génériques très élevés, les résultats de la France restent encore trop modestes : en Allemagne et au Royaume-Uni, près de trois boîtes de médicaments remboursables sur quatre sont génériques, contre une sur trois seulement en France. Contrairement à ses voisins, la France n'a pas mobilisé l'ensemble des acteurs : le modèle actuel de diffusion des médicaments génériques, fondé presque exclusivement sur des incitations financières envers les pharmaciens, est non seulement à bout de souffle, mais aussi extrêmement onéreux. Pour deux euros d'économies, un euro est versé aux pharmaciens.

Une nouvelle approche s'impose, qui passe par une plus grande responsabilisation des médecins prescripteurs, une meilleure information des patients et une révision plus énergique des tarifs. Il conviendrait, enfin, d'augmenter la part des médicaments substituables et de supprimer, à terme, le mécanisme actuel de répertoire des médicaments génériques, qui limite artificiellement les possibilités de substitution. La Cour estime que l'ensemble de ces recommandations pourrait procurer jusqu'à 2 milliards par an d'économies à l'assurance maladie.

Des économies significatives peuvent aussi être attendues d'une gestion plus rigoureuse de la dépense liée aux dispositifs médicaux, soit plus de 80 000 produits d'une très grande diversité, allant des pansements aux fauteuils roulants. En ville, cette dépense a progressé trois fois plus vite que l'Ondam entre 2000 et 2012, pour atteindre plus de 5 milliards, à la charge de l'assurance maladie. Le vieillissement de la population, le développement du maintien à domicile, les évolutions épidémiologiques ou les progrès techniques ne suffisent pas à expliquer ce dynamisme. Cette catégorie de dépenses est, de fait, insuffisamment suivie et régulée par les pouvoirs publics avec, pour résultat, des économies tardives et modestes. Selon des études de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam) – et sous réserve d'expertises complémentaires concernant certaines conclusions – les tarifs de prise en charge de certains dispositifs seraient substantiellement supérieurs à ce qui peut être constaté à l'étranger.

Une gestion beaucoup plus active de ces dispositifs est possible, fondée sur une organisation repensée, des procédures simplifiées, des moyens renforcés et la recherche de baisses de prix plus ambitieuses, selon des priorités recentrées autour d'objectifs plus clairs. La baisse d'un point seulement du rythme de progression de la dépense – qui a été de 6,3 % en moyenne entre 2000 et 2012 – permettrait de dégager une économie de 250 millions d'euros annuels, dès 2017.

L'hôpital, qui représente plus de 75 milliards de dépenses d'assurance maladie, n'a jusqu'ici été soumis qu'à des contraintes relativement modestes et ne saurait être exonéré des efforts qui s'imposent déjà en matière de soins de ville. Des gains d'efficacité de grande ampleur y sont possibles en reconsidérant des pratiques souvent « hospitalocentrées » et en redéfinissant, enjeu majeur, l'articulation des prises en charge entre médecine de ville et hôpital.

Les urgences hospitalières, que la Cour a examinées cette année dans le prolongement de son analyse, l'an dernier, de la permanence des soins en ville, en offrent une illustration. Elles ont enregistré, en 2012, plus de 18 millions de passages, soit une augmentation de 30 % en dix ans. Face à cette croissance continue, la solution a été trop souvent recherchée dans la mobilisation de moyens supplémentaires. Certes, des situations de tension persistent. Toutefois, y remédier ne suppose pas obligatoirement l'allocation de nouveaux financements, mais une meilleure définition de la place et du rôle des services d'urgence dans le système de soins. Un passage sur cinq n'a pas nécessité d'autre acte qu'une consultation, ce qui signifie que quelque 3,6 millions de passages auraient pu être évités. Leur réorientation vers la médecine ambulatoire pourrait se traduire par une moindre dépense dont l'ordre de grandeur brut – à confirmer, bien sûr – pourrait atteindre environ 500 millions. Encore faut-il qu'aboutisse la révision indispensable de la tarification des services d'urgence : le dispositif actuel incite plus à l'activité qu'il n'encourage les efforts de régulation.

La Cour a constaté une problématique du même ordre dans l'analyse qu'elle consacre à la prise en charge de la maternité. Les différentes composantes de la dépense

d'assurance maternité progressent à un rythme soutenu alors que le nombre des naissances reste stable. Malgré un effort supplémentaire de 1,5 milliard par rapport à une simple prise en charge au titre de l'assurance maladie, nos indicateurs de périnatalité sont moins bons que ceux de la plupart de nos voisins. Il est paradoxal de constater que nous consacrons plus de crédits que d'autres pays, pour de moins bons résultats. Il semble possible de réduire encore la durée moyenne de séjour en maternité, supérieure d'un tiers à celle constatée en moyenne à l'étranger. L'alignement sur cette moyenne entraînerait une économie brute de plus de 300 millions. La Cour recommande donc de modifier les modalités de tarification de l'accouchement, qui n'incitent pas à la réduction de la durée des séjours en maternité. Elle recommande aussi de trouver un meilleur équilibre entre suivi pré- et post-natal, en développant notamment l'accompagnement du retour à domicile des femmes venant d'accoucher.

Plus généralement, les établissements hospitaliers doivent substantiellement renforcer leurs efforts de gestion et de réorganisation pour trouver les gains de productivité qui leur permettront de faire face à la croissance de leurs charges dans un contexte de ralentissement annoncé de la progression de l'Ondam. Les dépenses de personnel médical et non médical des hôpitaux publics, qui ont atteint près de 42 milliards en 2012 pour un effectif d'un million de personnes, constituent leur premier poste de dépenses – 64 %. C'est là un enjeu central. Dans la période récente, l'augmentation de la masse salariale des hôpitaux s'est beaucoup ralentie par comparaison au début des années 2000, en dépit de l'augmentation des effectifs, notamment médicaux, liée à la progression et à l'alourdissement de l'activité. Mais cette inflexion, facilitée par le gel du point de la fonction publique et par l'importance des départs en retraite, reste fragile. De premiers signes de relance de la dépense sont apparus en 2013. Au-delà de l'augmentation des cotisations de retraite employeurs, le paiement d'une partie des heures accumulées sur les comptes épargne temps du personnel hospitalier a pesé. Aucune donnée consolidée n'existe cependant sur le nombre de jours épargnés, de sorte que l'on ne saurait dire si les provisions comptables constituées dans cette perspective par les établissements – 1 milliard d'euros à la fin 2012 – sont à bonne hauteur.

Un pilotage plus ferme de la masse salariale par les administrations de tutelle est indispensable, notamment en développant des outils de prévision et d'analyse qui font cruellement défaut. Les communautés hospitalières devraient aussi rechercher une gestion plus efficiente, en mettant fin à des pratiques peu rigoureuses régulièrement constatées par les chambres régionales des comptes : accélération des avancements, durée annuelle du travail inférieure à la durée légale, recrutements onéreux de médecins intérimaires ou contractuels... Il existe également, sur ce sujet, un rapport de l'Assemblée nationale.

L'amélioration des organisations internes, la redéfinition des cycles de travail, une maîtrise accrue de l'absentéisme, la mise en place de dispositifs d'intéressement sont autant de leviers à mobiliser. La nécessité d'accélérer les recompositions hospitalières n'est pas non plus à négliger.

Les limites de ses compétences n'ont pas permis à la Cour de procéder à une analyse détaillée des dépenses de personnel des cliniques privées. Elle appelle néanmoins à la réalisation d'études comparatives en ce domaine entre cliniques privées et hôpitaux publics.

L'assurance maladie doit ainsi concentrer les efforts de redressement des comptes sociaux. Son déficit vient augmenter la dette sociale et fait peser sur les générations futures des charges lourdes, sans que l'euro dépensé soit toujours justifié par des exigences de santé

publique. Le retour rapide à l'équilibre nous semble à portée, dès lors que les indispensables réformes structurelles sont conduites.

Dans ce contexte, infléchir plus franchement et plus durablement une dépense qui progresse nettement plus vite que la richesse nationale est essentiel pour moderniser notre système de soins dans toutes ses composantes, le rendre plus efficient et remettre en cause les actes inutiles.

Pour conclure, la Cour ne méconnaît ni ne mésestime en aucune façon les efforts des pouvoirs publics, des administrations et des organismes de sécurité sociale pour moderniser notre sécurité sociale, renforcer son efficience, améliorer la qualité du service rendu, la rendre plus solidaire et plus forte.

Certains efforts portent leurs fruits. Des progrès indéniables sont constatés année après année dans de nombreux domaines. Mais la permanence des déficits sociaux est pernicieuse. Elle ronge comme un poison à effet lent la légitimité même de notre système de sécurité sociale dont nous allons célébrer le soixante-dixième anniversaire en octobre 2015.

C'est pourquoi la Cour invite à une poursuite nette et à un approfondissement des efforts déjà engagés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci pour cette analyse fouillée, qui n'en appelle pas moins quelques questions complémentaires. La Cour a proposé une loi de finances sociales dont le champ s'étendrait aux régimes à gestion paritaire. Dans l'immédiat, quels sont les outils de régulation dont l'État pourrait disposer, notamment à l'égard des régimes complémentaires de retraite ?

La Cour a pointé une construction de l'Ondam trop généreuse ces dernières années, qui faciliterait son exécution – vous y avez insisté. La ministre nous indique aujourd'hui que le rebasage opéré en loi de financement rectificative, confronté aux dépenses liées à l'hépatite C pourrait affecter le respect de l'Ondam 2014. Au-delà de ce que vous avez évoqué, quelles mesures vous sembleraient nécessaires à une évaluation plus rigoureuse des dépenses sous Ondam ?

La Cour s'est penchée à plusieurs reprises sur les mécanismes de fixation du prix des médicaments. Les dispositifs de type « clause de sauvegarde » appliqués à l'hépatite C vous semblent-ils un mécanisme de régulation adapté à la vague de médicaments innovants et coûteux qui s'annonce ?

La Cour a proposé la mise en place d'un contrôle infra-annuel des dépenses de la branche famille. Quelle forme concrète ce contrôle pourrait-il prendre ?

Le rapport annuel de la Cour consacre des développements à la fraude avec une évaluation spectaculaire – entre 20 et 25 milliards d'euros. La plus grande part en serait imputable au travail dissimulé, auquel s'ajoutent des irrégularités intentionnelles dans le calcul de l'assiette des cotisations. Sur ce montant, quelle est la part récupérable pour les finances de la sécurité sociale, notamment *via* le contrôle sur le recouvrement des retraites complémentaires dont la Cour souligne qu'il n'est toujours pas effectué par les Urssaf.

Plusieurs rapports ont souligné l'ampleur des actes inutiles – 28 % selon notre mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) – qui sont un poids insupportable pour nos dépenses sociales. Les mesures prévues par le Gouvernement

semblent pour le moment avoir une portée réduite – un milliard cette année. La Cour dispose-t-elle d'éléments sur l'ampleur du phénomène et quels sont, selon vous, les moyens de s'attaquer véritablement à ce gaspillage ?

M. Didier Migaud. – Si nous proposons une loi de finances sociales, c'est pour avoir constaté que les outils dont dispose le Parlement ne lui permettent pas d'envisager une véritable régulation des dépenses, notamment des régimes conventionnels. Le même constat vaut pour les finances locales. L'Etat s'engage auprès de ses partenaires européens sur un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques – Etat, sécurité sociale et collectivités locales – mais le paradoxe, qui nous conduit à nous interroger sur la capacité de la France à respecter ses engagements, c'est que vous ne disposez pas de tous les outils de maîtrise de la dépense, à laquelle d'autres acteurs contribuent. D'où l'idée de vous doter des outils de régulation adéquats.

S'agissant de l'Ondam, il faut comparer des choses comparables, c'est-à-dire considérer toujours sa progression au regard de celle de l'inflation. Tout est question de différentiel. Un Ondam à 2,1 % ou 2,3 % quand l'inflation est de 0,3 % à 0,5 %, est plus généreux qu'un Ondam supérieur, mais dans un contexte d'inflation plus fort.

La fraude est en effet estimée à 20 ou 25 milliards. Mais il n'est pas facile, en vrai, d'en estimer le montant, tant est fertile l'imagination des fraudeurs. Il serait bon, à notre sens, d'élargir le champ des contrôles et des sanctions, car si la fraude prospère, c'est que le risque d'être pris est faible, et l'on sait que lorsqu'un risque est faible, certains sont prêts à l'assumer. L'idée serait de faire bénéficier les contrôleurs des mêmes prérogatives de recouvrement que celles que l'on reconnaît aux agents du fisc, et d'alourdir les sanctions.

Je laisse à M. Durrleman le soin de compléter mon propos, et de vous répondre sur la branche famille ainsi que sur les actes inutiles.

M. Antoine Durrleman, président de la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes. – Tant pour l'hôpital que pour les soins de ville, les méthodes d'élaboration de l'Ondam sont une boîte noire. Nous avons donc cherché à éclairer les modalités de cette construction, extraordinairement empirique puisqu'elle part des données de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), qui ne font pas l'objet d'une contre-expertise indépendante. Moyennant quoi, on accumule des marges de précaution à tous les stades. De ce fait, la sous-exécution constatée depuis 2010 est, pour une part, un faux semblant. C'est pourquoi nous préconisons d'adopter à la loi de financement de la sécurité sociale une annexe spécifique relative aux choix qui ont présidé à l'élaboration du tendancier, sur le fondement duquel est fixé l'Ondam. La représentation nationale doit s'emparer du débat, car l'Ondam, clé de voûte de la régulation de l'assurance maladie, est un élément central de la loi de financement de la sécurité sociale.

J'en viens à la régulation des dépenses de la branche famille. Si les dépassements, moindres que ceux de la branche maladie, ne doivent pas être surestimés, ils n'en existent pas moins. Il nous semble possible de réguler en agissant sur les dotations de gestion administrative, et le cas échéant, sur certaines dotations d'action sociale. Mais il y faut, surtout, une gestion plus vigilante.

Pour remédier aux insuffisances du contrôle et du recouvrement des cotisations, les Urssaf et l'Acoss ont engagé des efforts indéniables, mais la mutualité sociale agricole (MSA), en revanche, est restée très en arrière de la main, tandis que le régime social des

indépendants (RSI), du fait des difficultés rencontrées lors de la mise en place de l'interlocuteur social unique, a purement et simplement abandonné tout contrôle. Quant aux caisses de retraite complémentaires, elles n'ont jamais, depuis leur création en 1947, procédé à aucun contrôle. Imaginez-vous que lorsque des situations de travail dissimulé sont décelées par les services fiscaux et les Urssaf, cela n'est pas même communiqué aux régimes complémentaires ! D'où des pertes considérables, estimées entre 80 et 100 millions, mais sans doute vingt fois supérieures. Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 avait prévu de confier aux Urssaf le contrôle du recouvrement des cotisations des régimes complémentaires, le décret d'application, huit ans plus tard, n'est toujours pas paru, en raison d'obscures querelles entre régimes. Ce n'est pas normal.

La Cour n'est pas compétente pour juger de la pertinence ou non d'un acte médical. Elle s'en remet sur ce point aux études de la Haute Autorité de santé – à laquelle il revient, *via* ses recommandations de bonnes pratiques, de corriger le tir – de même qu'aux analyses de contrôle médical des caisses d'assurance maladie. Cependant, la Haute Autorité de santé ne dispose pas des moyens d'analyse qu'exige l'ampleur du sujet. Quant au contrôle médical, il demeure plus administratif que réellement médical.

Reste que le nombre d'actes non pertinents est élevé. Citons le cas des analyses sans justification médicale, comme celles sur la vitamine D, que l'on a vu se multiplier, sans raison médicale, dans la population âgée, et dont le coût atteint 100 millions, qui seraient mieux employés à couvrir d'autres besoins.

M. Jean-Noël Cardoux. – Merci pour ce rapport, technique et complet. Permettez-moi d'aller un peu plus avant sur le régime des artisans et commerçants, au-delà du constat comptable qu'il vous revenait naturellement de dresser. Vous observez qu'à la suite de la suppression programmée de la C3S, ce régime risquera fort d'être intégré, *de facto*, au régime général. Ce serait un détonateur pour tous les ressortissants du régime social des indépendants et M. Godefroy ne me contredira pas, qui a vu comme moi, lors de la préparation de notre rapport sur le sujet, tous nos interlocuteurs vent debout contre cette mesure, par manque de concertation. Certes, des garanties ont été données quant à la gestion du régime, dont les indépendants ne seraient pas dépossédés, mais nous n'en sommes pas moins à la limite de l'annexion – et vos propos tendent à le confirmer.

Je rappelle que la C3S visait à compenser la diminution du produit des cotisations retraite des commerçants engendrée notamment par la multiplication des passages en société, qui permettait au commerçant d'obtenir le statut de salarié, et par l'émergence des grandes surfaces, à l'origine de la disparition de bien des petits commerces. Cette contribution constituait donc un acte de solidarité des grandes sociétés à l'égard des petits commerces, pénalisés par l'évolution économique.

La suppression brutale de la C3S, qui rapportait 2,5 milliards au RSI, et quasiment autant au FSV, pourrait avoir des effets explosifs. S'il est vrai que la gestion du régime mériterait d'être améliorée, on peut regretter le manque de concertation, d'autant que la compensation était liée à une évolution sociétale et que l'on parle, de surcroît, de supprimer l'indemnité versée, au moment de leur départ en retraite, aux commerçants et artisans qui ne trouvent pas à vendre leur fonds de commerce. C'est charger lourdement la barque pour des professions qui assurent un maillage de proximité.

Autre question. J'aimerais connaître votre approche sur la situation de la Cades et votre sentiment quant à sa date d'extinction. Faut-il envisager de transférer à la Cades tous les

déficits restant à financer en 2014, en augmentant sa durée de vie et peut-être les contributions ?

M. Michel Amiel. – La prescription des génériques est complexe, parce que liée à la relation entre médecin et patient. Ne serait-il pas plus simple de prescrire en DCI (dénomination commune internationale), y compris pour les nouveaux médicaments ? On éviterait ainsi le passage du nom du médicament à celui du générique, qui suscite beaucoup de fantasmes dans l'esprit des patients.

Parmi les actes inutiles, il faut compter ceux qui sont répétés. Nombre d'actes déjà réalisés en ville, tant en biologie qu'en imagerie, sont immanquablement répétés à l'hôpital, comme si l'on considérait les médecins de ville comme des benêts.

Un mot sur la répartition des médecins et la permanence des soins. Le comportement des praticiens a beaucoup changé, en partie sous l'effet de la féminisation, mais pas seulement. Les médecins aspirent à une qualité de vie qu'ils n'avaient pas par le passé, et c'est sans doute une bonne chose. On ne peut pas demander à des généralistes qui ont déjà beaucoup donné d'être taillables et corvéables à merci.

Vous appelez, dans votre étude, à réfléchir à un relâchement du *numerus clausus*. Le mécanisme incitatif à la cessation d'activité (Mica) mis en œuvre dans les années 1990 n'a pas eu les effets escomptés sur les dépenses de soins. Mais au-delà, il faudra bien se poser aussi la question des mesures incitatives ou coercitives à l'installation. Seules ont prévalu les premières. Avez-vous analysé leurs résultats ? Je doute, personnellement, qu'elles aient été un succès.

Dès lors que la permanence des soins n'est pas assurée en ville, il n'est pas étonnant que les urgences hospitalières soient encombrées. Pourquoi ne pas adosser les maisons de santé aux services d'urgence ? J'ai participé à une telle expérimentation à l'hôpital Laveran de Marseille, et ma foi, cela ne marche pas mal. On se heurte, cependant, aux effets pervers de la T2A, qui incite à réaliser les actes au sein des services d'urgences, où ils sont bien mieux rétribués.

Mme Nicole Bricq. – Hier, répondant à une question du rapporteur général, Mme la ministre des affaires sociales nous a détaillé les 9,6 milliards d'économie qu'elle prévoit et nous avons constaté que 1,2 milliard manquait à l'appel. Et elle a fait référence à ce qui n'entrait pas dans le périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale, soit les régimes complémentaires et l'assurance chômage. Or, dans l'avis rendu le 26 septembre par le Haut conseil des finances publiques, que vous présidez, vous disiez que « *les mesures d'économie du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas été portées dans leur totalité à la connaissance du Haut conseil* ». Si, comme le préconise la Cour, nous passions d'une loi de financement de la sécurité sociale à une loi de la protection sociale obligatoire, je suppose que chacun aurait les chiffres en main. Sont-ce ces chiffres qui vous ont manqué ? Ils seraient également utiles au Parlement, et singulièrement au Sénat, très impliqué dans le contrôle. J'observe que le rappel de votre avis, qui ne remonte guère qu'au 26 septembre, a semblé surprendre Mme la ministre...

M. Gilbert Barbier. – Lorsque nous avons entendu, hier, la ministre, elle s'est voulu rassurante, nous affirmant que des réformes structurelles étaient engagées qui laissaient espérer un retour à l'équilibre. Il me semble que votre rapport ne rend pas le même son de

cloche. Pourtant, vous nous présentez ce matin un diagramme rassurant, qui dessine en pointillé un retour à l'équilibre en 2017.

M. Didier Migaud. – Il s'agit de la prévision associée à la dernière loi de financement rectificative, non de la réalité.

M. Gilbert Barbier. – Comment peut-on envisager un retour à l'équilibre quand les dépenses croissent plus vite que le PIB ? Je ne suis pas mathématicien, mais je vois là un problème arithmétique difficile à résoudre... Sauf à trouver des recettes nouvelles, hypothèse que vous écarterez. On est dans le flou le plus complet. Vous recommandez de supprimer les « contractions » injustifiées. Pouvez-vous préciser ?

Pour les dispositifs médicaux, une vraie difficulté se pose : leurs prix, bâtis par les industriels, ils échappent totalement au contrôle de la sécurité sociale. J'aimerais connaître votre sentiment sur les méthodes de travail du Comité économique des produits de santé (Ceps). Les augmentations constatées sont-elles quantitatives ou qualitatives, notamment pour les *pace maker*, dont le prix a considérablement augmenté, malgré un marché en expansion ?

Je vous suis sur les génériques, mais j'observe que vous laissez de côté deux secteurs du médicament particulièrement onéreux : les médicaments de la « liste en sus », hors tarification par pathologie, dans les hôpitaux, et les autorisations temporaires d'utilisation (ATU), comme cela est le cas pour le traitement nouveau de l'hépatite C, qui représentera une dépense de quelque 400 millions dès 2014. Dans l'un et l'autre cas, cela vaudrait la peine de s'interroger sur les prix.

Pour réduire la durée de séjour dans les maternités, seriez-vous, enfin, favorable à une prise en charge dégressive en fonction du nombre de jours ? C'est peut-être un peu iconoclaste, mais c'est une piste à explorer.

M. René-Paul Savary. – Nous connaissons de longue date la pertinence de vos analyses, mais j'avoue avoir été tout aussi surpris que M. Barbier devant la courbe figurant sur le graphique que vous nous présentez. J'ai bien compris qu'il faut distinguer clairement vos analyses et des prévisions qui ne sauraient être les vôtres, étant hautement improbables. De fait, entre vos analyses et le discours que nous a tenu hier la ministre, la divergence est totale. Si les dépenses doivent aller toujours croissant, comme elle nous le disait, du fait du vieillissement de la population et de l'innovation, sachant que les recettes ne peuvent pas croître, l'effet ciseau est inévitable. Je partage plutôt vos analyses quant à l'équilibre des comptes.

Il y a moyen de cibler les actes inutiles et les mauvaises pratiques. L'activité de chaque médecin est suivie de près, de trimestre en trimestre : on connaît ceux qui prescrivent trop. La sécurité sociale doit faire son travail, pour que chaque malade soit traité de façon identique quel que soit son médecin et son territoire. Il y faut une volonté. Aidez-nous, monsieur le Premier président, dans cette chasse au gaspi, il y va de l'avenir de notre modèle social.

M. Didier Migaud. – J'ai dit ce qu'il en était du régime des artisans et commerçants. Ce que vous avez ajouté, monsieur Cardoux, est également juste.

La dette de la Cades doit s'éteindre en 2024. Les choses sont désormais encadrées : si cette dette devait s'accroître, il y faudrait des recettes nouvelles. Ce que nous

suggérons avant tout, c'est d'éviter de se mettre dans cette situation et c'est pourquoi nous appelons à des efforts structurels. Que les comptes de la sécurité sociale soient en déficit est une anomalie : il s'agit de dépenses courantes qui ne devraient pas être financées, fût-ce partiellement, par l'emprunt. La charge qui pèse sur les générations futures est déjà suffisamment lourde pour ne pas en rajouter.

Dans le tableau que je vous ai présenté, monsieur Savary, nous avons voulu montrer que la décreue du déficit s'est sensiblement ralentie, et nous avons mis en regard les déficits prévisionnels – prévision qui ne nous engage en rien, ainsi qu'il apparaît dans nos commentaires. Nous relevons que le retour à l'équilibre, qui n'est déjà plus envisageable pour 2017, suppose des décisions fortes si l'on se donne 2019 pour objectif. En l'état, notre tableau montre qu'il y a peu de chances que les prévisions se réalisent.

La prescription en DCI, c'est-à-dire en molécule, monsieur Amiel, deviendra obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2015. Développer le recours aux génériques suppose une responsabilisation des médecins et un travail d'information des patients, en un temps où l'on a beaucoup vu les medias développer l'idée que les génériques n'ont pas toutes les vertus des *princeps*.

Mme Catherine Génisson. – Ce sont les excipients qui changent.

M. Didier Migaud. – Il existe différents génériques, qui recourent à différents excipients. Si un médecin constate qu'un générique provoque une réaction, il peut en changer.

Ce que vous dites des actes inutiles correspond à ce que nous avons constaté, dans nos précédents rapports, sur les actes de biologie et d'imagerie médicale.

S'agissant de la répartition des médecins, nous pensons que l'on peut peser davantage au travers des conventions, *via* des incitations. La permanence des soins pose une vraie question, qui touche en effet également à celle de l'articulation entre médecine de ville et hôpital, et où les maisons de santé peuvent, de fait, jouer un rôle. Il s'agit d'éviter que les urgences soient saturées par des patients pour lesquels d'autres solutions seraient mieux adaptées. Je rappelle qu'un passage sur cinq n'entraîne pas d'autre acte médical que la consultation.

Oui, madame Bricq, nous pensons qu'il faut élargir la palette des outils à votre disposition pour maîtriser la dépense. La loi de financement de la sécurité sociale a représenté un progrès, mais on voit aujourd'hui ses limites. C'est pourquoi nous proposons de passer à une loi de protection sociale obligatoire, assortie d'une vraie loi de résultat. Je sais que le Sénat est très impliqué dans le contrôle, mais j'observe que, d'une manière générale, on ne s'intéresse pas assez à l'exécution, au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques. Le niveau élevé des dépenses, dans certains secteurs, au regard de celles d'autres pays, ne s'accompagne pas de résultats meilleurs, au contraire. C'est là un vrai sujet, qui laisse, hélas, relativement indifférent.

Mme Nicole Bricq. – Cela n'intéresse pas les medias...

M. Didier Migaud. – Il faut les y intéresser. S'efforcer de comprendre l'absence de résultat de certaines politiques. Voyez la maternité : alors que nous y consacrons plus de crédits que d'autres, nos indicateurs sont moins bons.

Je vous confirme que lorsque le Haut conseil des finances publiques a formulé son avis, nous n'avions pas connaissance, dans le détail, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Nous avons simplement voulu indiquer qu'il nous était difficile de donner un avis pertinent alors que beaucoup d'éléments n'étaient pas documentés. Ils le sont davantage à présent.

Mme Nicole Bricq. – Avec une loi de protection sociale obligatoire, l'économie de 1,2 milliard que j'évoquais tout à l'heure serait, si je vous comprends bien, documentée.

M. Didier Migaud. – Bien sûr.

Mme Nicole Bricq. – Quel écho votre proposition reçoit-elle du Gouvernement ?

M. Didier Migaud. – Sa réponse figure dans notre rapport... L'écho est, pour le moment, timide. Nous aimerions plus d'audace...

M. Antoine Durrleman. – Disons que notre proposition est considérée avec intérêt, mais pas pour exécution immédiate...

M. Didier Migaud. – Nous avons, dans notre rapport 2011, abordé la question des ATU et des médicaments de la « liste en sus ». M. Durrleman pourra, monsieur Barbier, vous apporter quelques éclairages. De même que sur les dispositifs médicaux.

M. Antoine Durrleman. – Je reviens sur la question de la permanence des soins, liée, de fait, à celle des urgences hospitalières. S'appuyer sur les maisons de garde, aux heures de permanence des soins, en prévoyant une prise en charge, aux autres heures, par des équipes pluridisciplinaires, serait, en effet, un mode de réponse pertinent à l'encombrement des urgences. Un tel effort d'organisation pourrait éviter plus de 3,8 millions de passages aux urgences. Nous avons effectivement constaté que le système de tarification pour les urgences hospitalières incitait ces services à ne pas réorienter, et c'est pourquoi nous suggérons qu'il soit revu.

Pour les dispositifs médicaux, le constat est d'une simplicité biblique. Le Ceps ne dispose que de cinq personnes pour gérer 13 milliards de dépenses, dont la moitié repose sur l'assurance maladie. Toute valeureuse que soit cette équipe, on est très en deçà du minimum nécessaire. Nous recommandons d'augmenter ses capacités, tant en hommes qu'en moyens d'étude. La dynamique des dispositifs médicaux est certes liée aux progrès de la médecine, mais il n'en demeure pas moins beaucoup de rentes de situation, des sédimentations jamais remises en cause, des retards considérables d'actualisation. C'est un système totalement sorti des gonds.

Sur les maternités, votre commission a commandé une étude à laquelle nous travaillons et que nous vous rendrons en décembre prochain. Si la durée moyenne de séjour a diminué, elle reste plus importante que chez la plupart de nos voisins ; les taux d'occupation, très inégaux, témoignent qu'une gestion plus efficiente est possible. On constate, surtout, un décalage entre l'effort consenti et nos indicateurs de périnatalité : la position relative de la France s'est considérablement dégradée ces dernières années. Il faut s'interroger sur la prise en charge globale de la naissance, en prenant mieux en compte et l'avant et l'après. Il y a un chaînage à imaginer, sur lequel nous vous ferons des propositions.

J'en viens à la Cades. Ne sont aujourd'hui financés par reprise que les déficits liés à l'assurance vieillesse et au FSV, à hauteur de 10 milliards par an jusqu'en 2017. Une partie

de la dette de la branche famille et de la branche maladie a également pu être reprise l'an dernier, mais cette dette continue à grossir. Pour l'instant, son financement n'est pas prévu, et, cachée dans les comptes de l'Acoss, elle est financée à très court terme, à des taux d'intérêt actuellement très bas. Mais si ces taux venaient à augmenter, la situation deviendrait périlleuse.

Dans les autres régimes, il y a aussi de la dette cachée. Le régime des exploitants agricoles, en particulier, a accumulé une dette financée par emprunt bancaire, et qui n'a été jusqu'à présent que partiellement reprise par la Cades. D'où notre scepticisme quant à une extinction de la Cades en 2024.

M. Yves Daudigny. – Je veux vous dire tout mon intérêt pour votre idée d'une loi de protection sociale obligatoire assortie d'une loi de résultat, en faveur desquelles j'avais plaidé.

Vous portez un jugement sévère sur l'efficacité de la politique conventionnelle, de même que sur l'articulation entre médecine de ville et hôpital. Ne faut-il pas y voir une remise en cause du double pilotage de notre système de santé, par l'Etat et par l'assurance maladie, et un appel à son « étatisation », qui signerait une remise en cause de notre médecine libérale telle qu'elle est née, au XIX^{ème} siècle avec les officiers de santé, et que l'on voit illustrée – pour ne pas dire documentée – dans *Madame Bovary* ?

Les courbes de progression de l'Ondam et du PIB sont-elles susceptibles, à votre sens, de se rapprocher ? Alors que la population et l'espérance de vie augmentent, en même temps que se développent le progrès technique et l'innovation, ne peut-on au contraire penser qu'il faudra, à l'avenir, consacrer une part plus importante du PIB aux questions de santé ?

Un mot sur les génériques. Prend-on bien en compte dans le raisonnement, le fait qu'existe en France, à la différence d'autres pays qui les importent, une industrie du générique ?

Vous prévoyez, à terme, une économie de 5 milliards grâce à la chirurgie ambulatoire, mais n'y aura-t-il pas, dans un premier temps, des dépenses supplémentaires à envisager, du fait de la coexistence de services ambulatoires nouvellement créés mais sous-utilisés et de services de chirurgie en partie vidés de leurs patients mais toujours en place ?

M. Jean Desessard. – Merci de la qualité de votre rapport. Si je comprends bien votre constat et les préconisations qui l'accompagnent, une question structurelle me taraude. Alors que nous souhaitons développer l'emploi et l'activité, alors qu'il est souhaitable, pour le bien être sanitaire et social, pour les territoires, que le secteur sanitaire et social se développe, alors que cela vaut, aussi, au plan économique – mieux vaut créer des emplois pour accompagner des personnes âgées que pour distribuer des prospectus – peut-on raisonnablement former le vœu de dépenser de moins en moins en sa faveur ? C'est pourtant un secteur qui devrait être prioritaire, y compris dans une optique économique.

Mme Isabelle Debré. – Vous aviez souligné le coût engendré par la suppression de la journée de carence dans la fonction publique. Où en êtes-vous de cette évaluation ?

M. Dominique Watrin. – Pour abonder dans le sens de M. Desessard, j'observe que l'on parle toujours d'économie sur la dépense, au motif que l'on manque de marges de

manœuvres sur la recette. Or, dans votre propos introductif, vous avez insisté, monsieur le Premier président, sur l'importance de la fraude sociale. Il y a là des marges de manœuvre considérables, ainsi que vous le soulignez dans votre rapport. Il y est question de sommes supérieures au déficit global de la sécurité sociale pour 2014 ! Cette fraude, au-delà des sous-déclarations, se nourrit de problématiques nouvelles, comme celle du statut des travailleurs détachés, ou le régime de l'auto-entrepreneur, qui mériterait de plus larges contrôles. De même qu'en mériterait l'assiette de calcul du Cice – pas moins de 20 milliards de dépense. Vous préconisez de donner plus de prérogatives aux contrôleurs, voire d'élargir leur mission aux régimes complémentaires de retraite, mais vous n'ignorez pas que les effectifs des services de contrôle diminuent. D'où ma question : à combien estimez-vous le nombre d'inspecteurs supplémentaires qu'il faudrait recruter pour faire revenir au plus vite dans les caisses les 5 à 10 milliards que la fraude leur soustrait ? Car si l'on y parvenait, on aurait moins de souci à se faire et moins de rationnement à opérer sur la santé.

Mme Aline Archimbaud. – Nous avons tous le souci des finances publiques. D'où ma question : la Cour envisage-t-elle de se pencher sur le coût financier du non recours à certains droits ? Un exemple : Sur les 4,5 millions de personnes qui ont théoriquement droit à la CMUc, 20 % n'y recourent pas ; sur les 3,6 millions de personnes qui ont théoriquement droit à l'aide à la complémentaire santé, 60 % n'y recourent pas. Ce n'est pas là une économie, au contraire ; nous savons tous que le retard dans les soins représente un coût colossal pour l'assurance maladie. Il serait utile de s'en préoccuper.

M. Didier Migaud. – M. Daudigny souligne qu'il pourrait être reproché à la Cour de proposer une « étatisation » du système. Reproche infondé. Nous nous sommes penchés sur la politique conventionnelle, et avons constaté que l'équilibre entre exercice libéral et responsable par les professionnels de santé et prise en charge solidaire garantie par la sécurité sociale n'était pas tout à fait respecté. L'accès de tous à des soins de qualité n'est pas garanti : dépassements d'honoraires, déséquilibres accrus dans la répartition territoriale des professionnels libéraux, afflux croissant des patients aux urgences par manque de disponibilité de la médecine de ville. Il vaut de souligner, au-delà, que les revenus des médecins du secteur 2 ont cru plus vite que ceux respectant les tarifs opposables, et plus vite que le PIB, en valeur, entre 2002 et 2012, que la part des revenus hors rémunération à l'acte s'accroît, du fait de la politique conventionnelle – forfait, rémunération à la performance, prise en charge des cotisations sociales, à hauteur de 2,2 milliards en 2013 – sans que l'on voie venir des contreparties réelles, en matière d'implantation géographique ou d'efficacité des actes, par exemple. Nous estimons donc que la politique conventionnelle mérite d'être renouvelée et que l'Etat, qui ne joue pas toujours un rôle clair, alors qu'il est garant du bon fonctionnement de l'ensemble du système de santé, de l'efficacité et de la maîtrise de la dépense, devrait sortir de l'ambiguïté. C'est son devoir de définir les orientations stratégiques, dans le respect, bien sûr, de notre histoire.

Les courbes de l'Ondam et du PIB peuvent-elles se rapprocher ? Certes, les dépenses de santé ont vocation à augmenter plus que d'autres dépenses, mais cela n'interdit pas de s'interroger sur l'efficacité de la dépense.

J'entends les interrogations de M. Desessard et de M. Watrin, mais s'il y avait un lien entre le niveau de la dépense publique et le niveau de l'activité et de l'emploi, nous serions les champions du monde de la croissance. Il faut s'interroger sur l'efficacité de la dépense. Plus on croit à l'action de l'Etat et des collectivités publiques, plus il faut y être attentif. Le gros problème de la France, c'est que l'on s'intéresse peu aux résultats, et que l'on empile les dispositifs, tous plus coûteux les uns que les autres, sans supprimer ceux qu'ils sont

censés venir corriger. Certes, il faut lutter davantage contre la fraude, mais on est tenu à certaines limites, car on ne pourra pas augmenter indéfiniment la pression fiscale. J'ajoute que lutter contre la fraude n'exempte pas de travailler sur la dépense. Ce que nous essayons de montrer, c'est qu'il est possible de faire des économies sans remettre en cause la qualité et l'accès aux soins.

La question que vous posez, madame Archimbaud, rejoint la problématique de la prévention. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale nous a commandé une enquête, qui est en cours, et dont le président Durrleman pourra vous dire un mot.

Sur la journée de carence, madame Debré, nous avons tenté d'opérer un chiffrage, mais la question a été tranchée par les pouvoirs publics.

Mme Isabelle Debré. – Je souhaitais seulement connaître les chiffres.

M. Didier Migaud. – M. Durrleman pourra vous en dire davantage.

M. Antoine Durrleman. – La Cour n'a jamais dit qu'il fallait réduire les dépenses d'assurance maladie, mais seulement observé qu'il y avait moyen de ralentir le rythme de leur évolution. Notre pourcentage de dépenses de santé rapporté au PIB vient juste après celui des Etats-Unis, dont on ne peut pas dire que le modèle soit un exemple.

C'est dans cette perspective que nous nous sommes penchés, l'an dernier, sur les prises en charge chirurgicales. La chirurgie ambulatoire peut apporter des marges d'efficience considérable. C'est là l'exemple topique d'un progrès et pour les patients et pour l'assurance maladie. L'estimation de 5 milliards n'est pas la nôtre, mais celle des pouvoirs publics. Nous avons émis à son sujet quelques réserves méthodologiques, mais ce qui est certain, c'est que l'assurance maladie paie deux fois parce que les services de chirurgie sont sous-occupés et que les places de chirurgie ambulatoire mises en place à grand frais depuis dix ans le sont aussi, preuve qu'il reste des progrès à accomplir en matière d'organisation.

S'agissant du jour de carence, nous avons documenté il y a deux ans, dans le cadre d'une communication demandée par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le début d'application de la mesure. Nous avons constaté, sur la base d'enquêtes réalisées dans un certain nombre d'établissements de santé, qu'il y avait une forte diminution de l'absentéisme de courte durée, de l'ordre de 20 à 25 %, et quelquefois davantage. Il n'existe pas d'évaluation globale de la mise en place de ce jour de carence dans les établissements publics de santé. Nous avons travaillé cette année sur les dépenses de personnel des hôpitaux publics et nous avons relevé deux points obscurs : la question de l'absentéisme – et plus particulièrement la mesure de l'impact du jour de carence – et celle des comptes épargne-temps des personnels hospitaliers. Personne ne sait combien de jours sont totalisés pour les médecins et autres personnels des hôpitaux publics. Les provisions qui ont été progressivement constituées atteignent 1 milliard d'euros, mais nous ne savons pas à quoi correspond réellement ce chiffre au regard des droits accumulés par les personnels.

Nous avons travaillé, il y a deux ans, sur la CMUc et l'aide à la complémentaire santé, pour constater, comme vous, madame Archimbaud, la faiblesse du taux de recours. Nous avons fait des propositions, comme celle de permettre aux caisses primaires d'assurance maladie de proposer, comme elles le font déjà pour la CMUc, l'aide à la complémentaire santé. Nous y reviendrons dans la communication qui nous a été demandée par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Vous appelez de vos vœux une loi de résultat. Mais la discussion de nos lois de règlement présente tous les travers que constatait en son temps Edgar Faure : litanies, liturgie, léthargie. Voilà ce qu’il en est dans la vraie vie. Ne pourrions-nous imaginer un dispositif qui attire l’attention – Mme Bricq a rappelé que pour déclencher un choc politique, il faut que les médias s’en mêlent. Dans certains pays où l’on fixe un plafond à la dette, tout dépassement enclenche automatiquement un débat au Parlement. On voit, quand cela arrive, aux Etats-Unis par exemple, combien alors la représentation nationale peut peser sur les choix qui doivent être négociés.

S’agissant de la répartition des professionnels de santé, la page 34 du rapport de la Cour suffit à me faire l’avocat de ses préconisations, de nature à apporter du baume au cœur des ruraux qui font les frais de la situation.

Mme Annie David. – Il n’y a pas de lien, dites-vous, entre dépenses de santé et activité économique. Mais il en est au moins un : les maladies professionnelles ne sont-elles pas directement liées à l’activité ? Parce qu’elles sont mal prises en compte, souvent sous-déclarées, la charge de la dépense s’en trouve reportée sur notre régime général tandis que la branche AT-MP est préservée et que les employeurs sont déchargés de leur responsabilité.

Vous estimez que l’on ne peut pas augmenter les recettes. Mais la Cour n’a-t-elle pas naguère publié un rapport dans lequel elle s’interrogeait sur l’efficacité des exonérations de charges dont un grand nombre mériteraient à mon sens d’être remises en cause. N’y a-t-il pas là une source de recettes ?

J’en viens à la question de la lutte contre la fraude, dont vous avez dit que l’on ne peut lui allouer beaucoup plus de moyens, sauf à augmenter la pression fiscale. Mais la Cour n’a-t-elle pas coutume de procéder à des enquêtes poussées qui mettent en lumière la balance bénéfico-risques ? Ne pourrait-elle procéder de même sur le sujet ? Il est tout de même question de 25 milliards !

Il en va de même sur la question de l’intégration du régime des artisans et commerçants dans le régime général. Il vaudrait la peine de s’intéresser aux sous-déclarations, alors que l’on s’apprête à transférer le déficit de ce régime au régime général, et à le faire supporter par des catégories socio-professionnelles qui n’en sont pas responsables. Ce n’est pas juste.

M. Didier Migaud. – Je vous prie de m’excuser, mais je vais devoir me rendre auprès de la commission des finances. Je me contenterai de quelques mots et M. Durrelman restera à votre disposition. La « vraie vie », monsieur Lemoyne, c’est l’exécution, beaucoup plus que les lois de financement initiales. On doit pouvoir y intéresser les médias.

En matière de lutte contre la fraude et de niches sociales, madame David, oui, on peut rendre les choses plus efficaces, mais dans certaines limites. C’est pourquoi il faut raisonner sur les recettes et sur leur emploi efficace. Ce que j’ai voulu dire tout à l’heure, c’est qu’il n’y a pas de lien entre niveau de la dépense publique et croissance. Heureusement qu’il y a des politiques publiques et des dépenses publiques, qui contribuent à répondre aux besoins et aux attentes du corps social, mais c’est bien pourquoi il faut s’attacher à leur efficacité. Voyez le logement, la formation professionnelle, les aides à l’emploi, l’éducation : on y consacre des crédits importants, avec des résultats souvent médiocres. C’est un vrai sujet.

M. Daniel Chasseing. – La sécurité sociale est la garante de notre cohésion sociale. J'irai dans le sens de MM. Amiel et Barbier, en tentant de faire modestement état de mon expérience de terrain.

Il a été question des dispositifs médicaux. J'observe que depuis quelques années, les patients qui sortent d'une intervention se voient prescrire de gros stocks de pansements coûteux, quand on se contentait, dans le temps, d'une compresse stérile et d'un sparadrap.

Quand un patient se retrouve aux urgences pour une urgence véritable, il est normal que l'on procède à de nouveaux examens, analyses biologiques ou imagerie, mais dans les autres cas, c'est inutile – et c'est pourtant systématique.

Sur la question des génériques, on peut sans doute progresser, mais la clientèle n'a pas confiance – ils sont peut-être produits en Chine – et j'ajoute qu'il est difficile à un généraliste de prescrire un générique si le spécialiste a préconisé autre chose. Oui, il faut informer les patients, mais de façon pertinente.

Le Mica a certainement profité à ses bénéficiaires, mais c'est une mesure qui a entraîné une importante diminution du nombre de praticiens. Des postes ont certes été créés – postes de coordonnateurs en Ehpad, de contrôleurs APA, d'urgentistes – mais le mode de vie des médecins a changé, en partie sous l'effet de la féminisation, ainsi que je l'ai dit hier, ce qui a semblé offusquer. Si bien que certains ne veulent plus travailler à plein temps, ou avec des horaires contraints. Et c'est ainsi...

M. Jean Desessard. – ... que votre fille est muette.

M. Daniel Chasseing. – ... que l'on manque de généralistes. C'est pourquoi j'avais préconisé de desserrer le *numerus clausus*, ce qui ne fera pas augmenter la dette de la sécurité sociale puisque l'on a vu, *a contrario*, que le Mica n'a pas produit d'économies.

Je poursuis avec les urgences. Dans mon département, le périmètre d'une permanence de soins peut être très étendu. Le secteur dans lequel j'ai exercé couvre un diamètre de 30 à 40 kilomètres. Et nous n'avons pas de contact avec les urgences qui sont régulées par le Samu. Et le médecin régulateur préfère souvent ouvrir le parapluie.

Mme Catherine Génisson. – Ce sont des médecins libéraux qui assurent la régulation.

M. Daniel Chasseing. – Le médecin régulateur du Samu, qui est en effet un médecin libéral, préfère souvent pécher par excès de précaution. Je ne vois donc pas comment on pourra diminuer l'afflux aux urgences.

M. Gérard Roche. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est un acte d'équilibrisme. Il doit s'appuyer, pour être efficace, sur des modifications structurelles, qui doivent être décidées en amont.

L'équation est difficile, car il faut prévoir une correction progressive et pérenne des déficits, régler le problème de la permanence médicale, assurer, pour l'hôpital, l'équilibre entre grands plateaux techniques et présence indispensable de proximité.

Mme Touraine va présenter ce matin son projet de loi relatif à la santé en conseil des ministres. Je sais qu'il y est beaucoup question de prévention, d'hygiène de vie, de

conduites addictives, mais je ne suis pas sûr qu'il comporte les mesures structurelles qui s'imposent. *Quid* du problème que vous soulevez l'an dernier avec l'introduction de la notion de nuit profonde dans les indemnités de garde ? Rien ne s'est passé depuis. *Quid* du conventionnement orienté, qui semble devenu un sujet tabou ?

M. Migaud a dit sa préoccupation devant l'insouciance de nos concitoyens face au déficit préoccupant de l'assurance maladie. Voyez ce qu'il se passe avec le tiers payant. Autant j'estime qu'il est absolument nécessaire sur le plan social et incontournable pour les assurés les moins favorisés, autant je m'interroge pour ceux qui en bénéficient pour acheter du paracétamol, et qui n'hésitent pas à payer 75 euros une consultation chez un naturopathe.

Mme Corinne Imbert. – Le président Migaud a indiqué que des progrès dans l'utilisation des génériques pourraient être source d'une économie supplémentaire de 2 milliards. Le système du tiers payant contre acceptation du générique mis en place depuis juillet 2013 a-t-il, de ce point de vue, porté ses fruits ? Le répertoire des génériques sera-t-il élargi ?

M. Antoine Durreleman. – Face à la sophistication croissante des dispositifs médicaux, nous préconisons de réfléchir à l'idée, pour certains d'entre eux, de dispositifs génériques, afin de contrebalancer une course à la technicité qui n'est pas toujours pertinente.

Le dossier médical personnel, tel que conçu en 2004, était fait pour prévenir la multiplication des actes de biologie et d'imagerie médicale. On sait ce qu'il en a été : 500 millions ont été dépensés sans résultat, d'où son abandon au bénéfice d'un nouveau dispositif. Il est clair que c'est bien grâce à un tel chaînage de l'information que l'on progressera.

La politique du générique a manqué d'une action de communication ciblée en direction des assurés sociaux. Sans doute y a-t-il eu une campagne d'information au lancement, dans laquelle les pharmaciens ont joué leur rôle, mais on n'est pas allé au-delà. Cet effort de communication mérite d'être relancé.

S'agissant de la permanence des soins et de son articulation avec les urgences libérales, il nous semble que les situations sont très contrastées selon les territoires : il n'y a pas de règle générale. L'engorgement des urgences hospitalières n'est pas totalement imputable aux insuffisances de la permanence des soins. Pour les désengorger, il faudrait également que les médecins libéraux ménagent davantage de plages d'accueil sans rendez-vous, alors que leur pratique va plutôt à l'inverse.

Pour parvenir à des mesures structurelles d'économie dans un domaine aussi complexe que la protection sociale, qui suppose que les acteurs, médecins et assurés, fassent évoluer leurs pratiques, il faut faire du temps, plutôt qu'un obstacle, un allié. D'où l'importance d'une vision pluriannuelle. C'est pourquoi nous proposons que les lois de financement de la sécurité sociale soient complétées d'un Ondam pluriannuel, qui donne des repères aux acteurs sur les voies d'évolution du système.

Sur le conventionnement, nous invitons à une sélectivité accrue dans l'attribution d'avantages conventionnels en fonction du lieu d'implantation des médecins libéraux. Les politiques conventionnelles doivent être mises plus délibérément au service d'une meilleure égalité d'accès aux soins. Nous avons recensé les dispositifs incitatifs mis en place, nombreux et sédimentés, et qui n'ont encore que de minces résultats, même si beaucoup de territoires

font des efforts considérables avec des résultats non négligeables, comme en Lozère par exemple.

Le dispositif tiers payant contre générique a enrayé la dégradation du taux de pénétration des génériques. Mais à prix fort : sur deux euros de bénéfice pour l'assurance maladie, un euro revient au pharmacien. Au point que certaines officines en deviennent très dépendantes. Le répertoire a eu cette vertu éminente de permettre la substitution par le pharmacien. Dans une logique de prescription en DCI, son utilité semble moindre, et l'on devrait s'orienter, à terme, vers sa disparition. Reste que, dans un premier temps, son élargissement est nécessaire

Mme Catherine Génisson. – Les termes de dispositifs médicaux recouvrent un ensemble disparate, depuis le fauteuil roulant jusqu'au simple bassin, en passant par le *pace maker*. On manque cruellement, en ce domaine, de régulation, de surveillance, d'évaluation, qu'il serait utile de mettre en place avant de songer à des dispositifs médicaux génériques. Voyez les prothèses totales de hanches, qui peuvent être aujourd'hui proposées sous forme individualisée. Face à quoi il sera difficile de proposer un générique. Il faudrait commencer par réguler le marché.

M. René-Paul Savary. – Je reviens au conventionnement. J'ai la conviction qu'il faut travailler à un conventionnement par territoire. Alors que l'on se contente de réagir aux demandes des médecins, il faudrait inverser la logique, en faisant une offre, par territoire, avec un quota, afin de lutter contre la désertification.

M. Antoine Durrleman. – Sur les dispositifs médicaux, nous ne limitons pas nos suggestions aux génériques – nous ne pensions, en cette matière, qu'à des dispositifs très simples, comme certaines catégories de pansements. Nous relevons aussi le retard des pouvoirs publics en matière d'évaluation. Les résultats de celles qu'a menées la Cnam sont contestés, mais ce n'est certainement pas le Ceps qui peut, dans ces débats, s'ériger en arbitre. La dépense échappe, elle n'est ni maîtrisée, ni analysée : il y a un grand retard à combler.

Sur le conventionnement, nous avons fait des recommandations dans la communication que nous vous avons adressée. Il importe que les pouvoirs publics donnent des orientations claires à la politique conventionnelle. Le projet de loi de santé prévoit que le Gouvernement pourra indiquer clairement au négociateur principal, c'est-à-dire au directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) les orientations qu'il souhaite voir privilégier dans la négociation.

M. Alain Milon, président. – Il me reste à vous remercier du temps que vous nous avez consacré.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Nomination de rapporteurs

La commission nomme :

- *M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie ;*

- *M. René-Paul Savary rapporteur pour le secteur médico-social ;*

- *Mme Corinne Cayeux rapporteur pour la famille ;*
- *M. Gérard Roche rapporteur pour l'assurance vieillesse ;*
- *M. Gérard Dériot rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.*

Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis

La commission nomme :

- *M. Jean-Baptiste Lemoyne rapporteur pour avis pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;*
- *M. Gilbert Barbier rapporteur pour avis pour l'action Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (Mildt) ;*
- *M. Jean-Marie Morisset rapporteur pour avis pour la mission Egalité des territoires, logement et ville ;*
- *M. Didier Robert rapporteur pour avis pour la mission Outre-mer ;*
- *Mme Agnès Canayer rapporteur pour avis pour la mission Régimes sociaux et de retraite ;*
- *M. René-Paul Savary rapporteur pour avis pour la mission Santé ;*
- *M. Philippe Mouiller rapporteur pour avis pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;*
- *M. Michel Forissier rapporteur pour avis pour la mission Travail et emploi.*

Simplification de la vie des entreprises - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis

La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

Elle nomme Mme Catherine Procaccia rapporteure pour avis de ce projet de loi.

Programmation des finances publiques - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis

La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi n° 2236 (AN-XIV^e) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Elle nomme M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, rapporteur pour avis de ce projet de loi.

La réunion est levée à 12 heures.

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

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Loi de finances pour 2015 – Désignation de rapporteurs pour avis

La commission procède à la désignation de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2015. Ils peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances, en application de l'article 18, alinéa 4, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, le bureau de notre commission s'est réuni ce matin et a décidé de deux évolutions parmi les avis budgétaires sur les missions dont notre commission est saisie. Il s'agit :

- au sein de la mission culture, de regrouper l'ensemble des crédits du programme création en un seul avis, qui comprendrait donc les avis précédemment dévolus aux arts visuels et au spectacle vivant ainsi que le cinéma ;

- et de faire coïncider les avis de la mission enseignement scolaire avec la répartition des crédits entre ses différents programmes : cinq concernent l'enseignement scolaire proprement dit, y compris l'enseignement professionnel qui ne correspondait pas à un programme en particulier ; le dernier regroupe les crédits affectés à l'enseignement technique agricole.

Ont été désignés :

Mission Action extérieure de l'État

M. Louis Duvernois

Mission Culture

Patrimoines : M. Philippe Nachbar

Création : M. David Assouline

Transmission des savoirs et démocratisation de la culture : M. Jean-Claude

Luche

Mission Enseignement scolaire

Enseignement scolaire : M. Jean-Claude Carle

Enseignement technique agricole : Mme Françoise Férat

Mission Médias, livre et industries culturelles

Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public : M. Jean-Pierre Leleux

Audiovisuel extérieur : Mme Claudine Lepage

Presse : M. Pierre Laurent

Livre et industries culturelles : Mme Colette Mélot

Mission Recherche et enseignement supérieur

Recherche : Mme Dominique Gillot

Enseignement supérieur : M. Jacques Groperrin

Mission sport, jeunesse et vie associative

Sport : M. Jean-Jacques Lozach

Jeunesse et vie associative : M. Jacques-Bernard Magnier

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article 18, alinéa 4, du Règlement du Sénat, ils « *participent de droit, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances, pendant l'examen des articles de lois ou des crédits qui ressortissent à sa compétence* ».

M. David Assouline. – Je souhaiterais formuler deux remarques. Je constate d'abord que globalement, un choix politique a été fait de regrouper un certain nombre de crédits. Cette répartition varie après chaque renouvellement ; parfois des binômes de rapporteurs sont constitués. La proportionnelle est respectée et je respecte ce choix.

En second lieu, il me semble important de disposer d'une vision plus globale, qui comprendrait les groupes d'études, les groupes de travail, les missions d'information, les nominations au sein des organismes extra-parlementaires, comme cela avait été fait sous les précédentes mandatures.

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur la question de la participation de certains rapporteurs budgétaires également membres du conseil d'administration de sociétés ou d'organismes qu'ils sont chargés de contrôler. Sans aller jusqu'à parler de conflits d'intérêts, il me semble qu'il convient de remettre à plat les participations au sein des conseils d'administration – je pense par exemple à la participation de notre collègue Jean-Pierre Leleux, désormais rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel, au conseil de France Télévisions – et fixer une règle claire en la matière.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Comme en bureau de notre commission ce matin, je déplore le regroupement des avis enseignement scolaire et enseignement professionnel. Ce regroupement n'existait pas avant le renouvellement de 2011.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je prends acte de vos remarques. Je constate néanmoins que nous avons beaucoup de nouveaux collègues et que les choses évoluent. La répartition des avis relatifs à l'enseignement scolaire correspond à une vision plus politique des choses.

S'agissant des groupes d'études rattachés à notre commission, six existaient avant le renouvellement. Aux termes de la réglementation arrêtée par le Bureau, les groupes d'études « *sont dissous de plein droit à chaque renouvellement partiel du Sénat* ». Cette dissolution intervient « *à défaut d'une décision expresse du Bureau prise au vu de leurs rapports d'activité et après avis des Présidents de commissions permanentes auxquelles [ces groupes d'études] sont rattachés* ». D'ici au 14 novembre, nous disposons donc de temps pour nous prononcer à ce sujet. D'une manière générale, des sujets peuvent apparaître, d'autres sont moins pertinents qu'auparavant. Je vous invite à y réfléchir mais en tout état de cause les groupes d'études ne doivent pas constituer un clone des avis budgétaires – je pense par exemple au groupe Médias et nouvelles technologies.

Enfin, j'ai demandé au secrétariat de la commission de dresser un bilan détaillé des organismes extra-parlementaires après le renouvellement.

M. Jean-Claude Carle. – La répartition des avis budgétaires respecte les équilibres politiques. Il n'y a pas de bouleversement. S'agissant des groupes d'études, il me semble nécessaire de faire un bilan, d'autant que leur prolifération fait peser un risque de dévitalisation de la commission.

Audition de M. Florian Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), et Mmes Danielle Buys, Pascale Cauchy, vice-présidentes

La commission auditionne M. Florian Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), et Mmes Danielle Buys et Pascale Cauchy, vice-présidentes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je me réjouis de débiter ce nouveau cycle d'auditions avec M. Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture, et plusieurs membres de son bureau. Nous sommes nombreux à bien les connaître ici au Sénat. J'ai moi-même eu le plaisir d'y siéger un certain nombre d'années. Je vous remercie tous d'avoir répondu à notre invitation car il nous semblait important de vous entendre dès à présent, dans la mesure où nous aurons prochainement à nous pencher sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Plusieurs dispositions de ce texte, dont notre commission se saisira pour avis, nous intéressent directement : elles concernent, vous le savez, les transports scolaires, la gestion des collèges, mais aussi les modalités d'organisation de la compétence des collectivités territoriales dans les domaines du sport et de la culture.

L'article 28, en particulier, précise que « *les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions* ».

Cet article constitue, pour les domaines ainsi visés, une mesure dérogatoire puisque le texte supprime par ailleurs la clause de compétence générale des régions et des départements.

L'article 29 prévoit la possibilité, pour les collectivités, d'opter pour le guichet unique afin de simplifier l'organisation de l'instruction et de l'octroi d'aides et de subventions, par le biais de la délégation de compétence.

Ces mécanismes de gouvernance s'inscrivent dans la logique des travaux issus de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM).

Les débats culturels de ces derniers mois ont pourtant été beaucoup plus loin que ce que prévoit le projet de loi « NOTRe ». Des propositions très variées ont été faites. Je pense évidemment à la déclaration que vous avez signée le 16 juillet 2014 avec dix autres associations d'élus locaux, dans laquelle vous donnez des éléments de définition du « territoire culturel » et vous vous interrogez sur la façon dont on peut articuler l'identité d'un territoire et l'universalité de l'invention artistique. Cette interrogation, vous le rappelez, est nécessaire dans un contexte de contrainte budgétaire marquée par une baisse de 11 milliards d'euros, sur trois ans, des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Je pense également à des propositions que l'on pourrait qualifier de « décapantes » - telles celle d'Emmanuel Négrier, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui a récemment évoqué le scénario d'un transfert des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) aux régions.

Il est donc essentiel de donner la parole aux élus des collectivités territoriales - que nous représentons au Sénat, afin d'appréhender sereinement le débat relatif au projet de loi « NOTRe », dont l'examen en séance plénière pourrait commencer, semble-t-il, au cours du mois de décembre.

Monsieur le président, je vous laisse la parole sans plus attendre, afin que vous nous fassiez part de votre analyse de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement.

M. Florian Salazar-Martin, président de la FNCC. – Permettez-moi de rappeler en propos liminaire que le lien entre le Sénat et la FNCC est presque existentiel. Nous souhaitons souligner le travail exemplaire de sa commission de la culture, sur laquelle notre fédération sait qu'elle peut compter. Il nous suffit de regarder le rôle essentiel que vous avez joué dans le domaine de la culture pour défendre sans état d'âme la légitimité de votre assemblée, lorsqu'elle est remise en cause. En cette période perturbée, nous avons plus que jamais, besoin du Sénat, quelle que soit sa majorité politique. La FNCC souhaite alimenter la réflexion sur les enjeux culturels, laquelle manque cruellement aujourd'hui.

La question culturelle est essentielle à nos yeux, car c'est ce qui nous réunit. Comme vous l'avez mentionné, nous avons signé une déclaration avec les autres associations d'élus car nous jugeons nécessaire une certaine harmonisation et l'affirmation d'une responsabilité publique de la culture. Pour ce qui concerne la réforme territoriale, permettez-moi de formuler trois remarques :

- la culture n'est pas, pour nous, une compétence mais une responsabilité publique qui incombe à chaque catégorie de collectivité territoriale et en premier lieu à l'Etat ;
- la question de la place de l'État n'est pas subsidiaire. La proposition formulée récemment par Emmanuel Négrier n'est pas nouvelle, mais il est indispensable de rappeler que l'État doit rester le premier partenaire des collectivités territoriales ;

- la responsabilité culturelle doit être co-construite : c'est une bataille que nous menons depuis la réactivation du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Nous ne pouvons pas définir les politiques culturelles sans l'ensemble des partenaires dans les territoires. Chaque collectivité apporte sa contribution, avec sa singularité.

L'étude de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur les financements met en évidence le pragmatisme des élus locaux. Le co-financement constitue l'une des meilleures garanties pour une politique efficiente. J'ajoute que la notion de « financements croisés » peut traduire une forme d'abandon, aussi préférons-nous parler de co-financements, cette expression reflétant davantage le volontarisme politique. L'exemple des scènes nationales est intéressant car il démontre que chacun des partenaires peut apporter non seulement une contribution financière mais aussi une intelligence des territoires. Il convient simplement de veiller à éviter un phénomène d'empilement des contributions, pour favoriser au contraire une véritable conjugaison autour d'un projet unique ou d'un territoire.

La FNCC est très attachée à cette forme de travail. Nous voulons préserver la libre administration de notre volonté politique pour définir les politiques culturelles, leur mise en œuvre et leur financement. Nous sommes très inquiets quant au contexte actuel et demandons à l'État des garanties de cette liberté.

Nous refusons de nous situer dans un débat d'affrontement car nous sommes attachés au caractère pluraliste de notre histoire. Ce qui nous guide, c'est l'objectif de reconnaissance de la responsabilité publique dans le domaine culturel, la définition d'une gouvernance pouvant ensuite en être déduite. Nous rejetons toute idée de travail dans l'injonction car cela ne donnerait aucun résultat. C'est l'idée de partenariat que nous défendons, et qui est d'ailleurs au cœur des travaux de la CCTDC. Au sein de cette instance unique de concertation, la précédente ministre chargée de la culture a d'ailleurs proposé un pacte culturel entre l'État et les collectivités territoriales.

Mme Pascale Cauchy, vice-présidente de la FNCC. – Pour les régions, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques culturelles doit rester partagée, ce qui nécessite une vision commune. La réforme pose la question de la place et de la responsabilité de l'État dans l'enseignement artistique et culturel. Elle appelle aussi une réaffirmation de la responsabilité des intercommunalités dans le domaine des politiques culturelles, dans lequel elles sont incontournables.

Mme Danielle Buys, vice-présidente de la FNCC. – Nous sommes inquiets car avec une baisse de 11 milliards d'euros des crédits consacrés aux collectivités territoriales, la culture sera le premier poste touché. Au sein des collectivités, les directeurs des affaires culturelles ne sont parfois plus remplacés. Par ailleurs, les subventions des régions et des départements aux scènes nationales ont déjà baissé de 10 %.

Il ne faut pas oublier de réaffirmer l'exception culturelle. La culture est un service public au même titre que la santé et que l'éducation. Chacun doit participer à cette réforme territoriale.

Les sénateurs ont une vraie vision de terrain et ils peuvent être utiles pour défendre une réforme juste. Si je prends l'exemple de Toulouse métropole, on entend que les intercommunalités sont souvent considérées comme un danger, ce qui met en évidence la nécessité de clarifier les rôles. Il faut réaffirmer le caractère indispensable de la culture. La

réforme pose également la question de l'avenir des DRAC et de la persistance d'un État fort dans le domaine culturel.

Mme Françoise Laborde. – Certains aspects des évolutions évoquées aujourd'hui étaient déjà en germe dans les précédentes réformes envisagées, comme la loi sur la création. La compétence culture qui n'était pas obligatoire doit rester partagée. J'ajoute que je suis préoccupée par l'avenir des intermittents du spectacle et la baisse des dotations. Sur tous ces sujets j'attends de la FNCC des propositions concrètes.

Mme Françoise Férat. – Je rappelle que lorsque nous avons des budgets contraints, nous avons tendance à réduire les moyens consacrés à la culture. En outre, la question des interventions financières des régions et leur évolution dans le cadre de régions élargies peut susciter des inquiétudes.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Monsieur le président, je reprends à mon compte votre observation quant à l'extraordinaire complexité des politiques en matière culturelle, qui me semble profondément juste. C'est précisément dans la capacité du couple que forment la culture et les collectivités territoriales, en articulation avec l'État, qu'on a pu être producteur de cette « intelligence partagée » et de cette capacité de multiplicité des interlocuteurs. Cela a été rendu possible par la capacité d'employer des financements croisés et donc d'être les supports partagés de la mise en œuvre de cette politique, en lien avec nos territoires.

Vous avez fait l'état d'inquiétudes quant à la réforme territoriale. Si nous n'y prenons pas garde, le remodelage des collectivités territoriales et de leurs compétences, dans un contexte de restrictions budgétaires, peut aboutir à la disparition de pans entiers de nos politiques culturelles. Or, la culture n'est pas un supplément d'âme, elle est au contraire au fondement du vivre-ensemble. En effet, les collectivités constituent les principaux financeurs de la politique culturelle et de nombreux emplois, de contractuels comme de fonctionnaires, sont en jeu.

Nous le voyons, il y a là une multiplicité de questions soulevées par cette réforme. Il nous appartient d'y apporter des réponses.

M. Jean-Pierre Leleux. – J'ai écouté attentivement votre exposé. Cependant je reste encore sur ma faim. Les réactions de mes collègues témoignent des nombreuses questions et inquiétudes suscitées par la réforme proposée. À l'aube d'un débat important sur l'avenir de nos collectivités territoriales, j'aurais souhaité davantage de suggestions de la part de la FNCC.

J'ai cru comprendre que vous étiez partisans d'un *statu quo*, dans lequel l'État doit rester un acteur majeur dans le domaine de la culture et le premier partenaire des collectivités territoriales. Je comprends également que vous souhaiteriez que la culture demeure une compétence partagée, sans chef de filât ni accompagnement des communes qui doivent garder une liberté entière dans ce domaine.

Mais l'objectif de la réforme territoriale, au-delà de nourrir les colonnes de presse et les débats stériles, est quand même de moderniser l'action publique et surtout d'optimiser financièrement le service public, qui coûterait moins cher en étant mieux organisé. Dans ce contexte-là, nous attendons de vous des propositions concrètes, non de rester sur un discours dont on ne tire en réalité pas grand-chose. Ainsi, *quid* de l'aménagement du territoire en

matière culturelle – afin que deux communes rurales situées à moins de quinze kilomètres l'une de l'autre ne bâtissent pas deux théâtres ? Comment rendre la culture accessible dans les territoires ruraux ? J'ai hélas entendu beaucoup de discours, mais je n'en tire rien de concret.

Mme Sylvie Robert. – Je salue les représentants de la FNCC, dont on connaît la position quant au maintien de la compétence partagée, qui tient compte de la complexité de l'action culturelle.

Il y a cependant des propositions à formuler et une réflexion à mener en matière de politiques culturelles dans nos territoires et de leur financement. Aujourd'hui encore, le bloc communal demeure le premier financeur de la culture. Quant au département et à la région, je pense que leur responsabilité culturelle mériterait d'être mieux qualifiée. Cette réflexion pourra être menée au sein des conférences territoriales de l'action publique, afin d'imaginer la mise en œuvre du chef de filât ainsi que la clarification des compétences et des responsabilités. Il s'agit de faire en sorte que l'action culturelle sur un territoire donné soit mieux organisée, ses leviers financiers mieux pris en compte par l'ensemble des collectivités.

Il nous faut demeurer vigilant sur cette question dans le contexte actuel de réduction des dotations, mais aussi au regard des choix politiques car la culture, ce sont des choix politiques.

Nous attendons que vous approfondissiez votre réflexion et que vous nous soumettiez des propositions concrètes. Enfin, pour revenir sur les propositions de l'association des régions de France (ARF), il me paraît impossible de créer une compétence à la fois obligatoire et partagée.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous, sénateurs, avons besoin de la FNCC pour éclairer nos choix. Comme notre collègue Jean-Pierre Leleux, il me semble nécessaire de disposer de propositions assez concrètes. Au pied du mur des amendements, entre la dissolution des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et le *statu quo*, il existe un gradient de choix auxquels les parlementaires vont être soumis.

On vous a peu entendu sur la question du sens, qui est celle du citoyen. Sommes-nous d'accord sur le but poursuivi, lorsque nous investissons de l'argent public dans le domaine culturel ? Vous avez également tenu des propos nuancés sur les financements croisés. Avez-vous travaillé sur les modes de dialogue entre les différentes collectivités territoriales ? Quelle est la part de chacun dans l'exercice des compétences en matière de culture ? Seriez-vous favorable à un partage de l'exercice du soutien à la culture, mais qui serait tout de même accompagné d'une sorte de décantation volontaire, afin d'établir quel est l'échelon le plus approprié ?

M. Florian Salazar-Martin, président de la FNCC. – La FNCC est une fédération responsable, qui travaille sur un consensus dynamique. Nous ne sommes pas dans la posture qui consiste à établir un catalogue de propositions. Pourquoi ? Car notre démarche n'est pas inscrite, elle est contrariée. On nous presse, on nous oblige. Nous ne sommes pas dans une démarche visant à réfléchir et à innover ensemble. Chacun se replie sur son territoire et ses prérogatives, du fait de l'absence de confiance. C'est à cette lumière qu'il faut voir les propositions de l'ARF, qui considère que la meilleure manière de préserver la culture est d'en confier une part croissante de responsabilité aux régions. C'est une manière de voir les choses sur laquelle il ne faut pas jeter l'anathème. Il faut également le considérer comme la réaction à

un État qui ne se pose pas la question du bien-fondé et de la pérennité de l'investissement dans la culture.

C'est à vous, législateur, de rappeler qu'il existe une autre manière de faire les choses. Pour répondre à l'exemple de M. Leleux, je ne connais aucun théâtre vide en France. S'il fallait faire en sorte que chacun aille au théâtre, il s'agirait d'en construire dans chaque ville, dans chaque quartier. Or, on voit très bien qu'il ne s'agit pas de la politique actuelle.

Faisons le véritable diagnostic. Il nous faut partir de la réalité, telle qu'établie par le récent rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ou l'étude d'E&Y commandée par la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM). Le constat est celui d'une insuffisance de culture, par d'une surabondance.

Nous ne connaissons pas encore une équité territoriale, il est donc inutile de donner des leçons aux collectivités territoriales sur l'utilisation de l'argent public. Le débat est-il sérieux ? Part-il d'un diagnostic réel ? Pensons-nous que les collectivités territoriales françaises, dans leur diversité d'approches culturelles, ont joué leur rôle ? Il est utile d'observer ce qui est fait dans les autres pays d'Europe.

Mme Blandin parlait du citoyen, témoin des politiques mises en œuvre. Nous avons certes dû faire face à la pression du marché, des industries culturelles, mais l'on ne peut nier que nous avons investi dans des politiques définies pour être à son service. Prenons l'exemple des maires ruraux de France, dont le congrès a lieu en fin de semaine. Avec de petits moyens, ces derniers ont réussi à faire des choses formidables. On parle de désert culturel, mais il résulte davantage d'un problème d'équité territoriale que de responsabilité des collectivités. J'aimerais également évoquer les conseils généraux : même dans un département très urbanisé comme le mien, le conseil général joue un rôle essentiel et a mené, et pas seulement d'un point de vue financier, des politiques culturelles importantes. Qui va mener cette action si nous n'avons plus la possibilité de développer ensemble une politique s'appuyant sur la présence des artistes dans les territoires ? Ce diagnostic est nécessaire pour faire une loi si l'on souhaite une plus grande efficacité de l'argent public. Prenons enfin l'exemple de Marseille Provence 2013, dont je préside le comité d'évaluation. La coopération née de cette ambition a offert une opportunité de faire, de construire, malgré la question des métropoles, qui a pourtant freiné un certain nombre de projets.

À la lumière de ces exemples, j'affirme que la FNCC n'est pas pour le *statu quo*. Non seulement parce que la démocratisation est à bout de souffle, mais aussi parce que la culture n'est pas que dans la culture car elle constitue une dimension transversale de la politique publique. Il convient désormais de changer de paradigme : la question n'est plus celle du « 1 % culturel », mais plutôt de la dimension culturelle des politiques publiques. Nous sommes les seuls à avoir fait une déclaration politique très forte sur les droits culturels. Mais lorsqu'on évoque les droits culturels avec les artistes, ils n'apprécient évidemment pas cette approche car la culture est une profession sinistrée.

Notre pays peut s'enorgueillir des belles réalisations qui le démarquent de ses partenaires européens. Nous pouvons être fiers de ce que nous avons construit, même dans un petit village tel que Gargilasse, une commune de 300 habitants. Notre désir est de continuer à travailler avec les associations, sur le terrain, plutôt que d'agir en réaction à l'État. Cependant la difficulté est que nous sommes aujourd'hui soumis à la contrainte et il est difficile d'être inventif dans un cadre aussi contraint. Sachons prendre nos responsabilités.

En outre, nous ne sommes pas favorables à un transfert des DRAC car nous ne pouvons tolérer un démantèlement de l'État. Si nous faisons l'inventaire de ces directions régionales, nous pouvons dire qu'elles sont essentielles même si aujourd'hui nous n'avons plus la même relation avec elles en raison du poids des questions normatives qu'elles doivent gérer. Il faut redonner du sens aux DRAC, en gardant à l'esprit qu'il existe déjà 400 000 normes dans notre pays et qu'il est temps de cesser de contraindre l'action publique. Permettez-moi d'évoquer la compagnie Ilotopie que dirige Bruno Schnebelin. Lorsque ce dernier formule une proposition, il intègre dans son travail artistique toutes les contraintes normatives de l'État.

Pour ce qui concerne la question de chef de file, il convient de se demander s'il est bien utile d'écrire noir sur blanc la répartition des compétences, plutôt que de la définir de façon pragmatique dans le cadre de projets partagés. D'ailleurs, cette approche existe puisque dans certains territoires, la région exerce la compétence du cinéma. Faut-il inciter à définir un cadre pour chaque projet plutôt que de l'imposer de façon définitive ? Faut-il le faire par la loi ? En tout cas, il ne me semble pas positif de créer une norme qui impose les choses de manière définitive. Mais il est vrai que la question du patrimoine nécessite une vraie politique et les régions pourraient en être responsables pour partie. Laissons aux régions l'opportunité de se coordonner sans procéder par injonction. Gardons la liberté, pour les élus des petites communes ou d'intercommunalités, de mener des politiques publiques décidées avec la population, pour ne pas retomber dans la même vindicte que celle de l'État. Nous n'avons pas besoin de nouvelles normes pour contraindre mais plutôt pour agir. La FNCC transmettra rapidement un document de travail avec des propositions concrètes pour construire un projet avec les autres associations d'élus.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je n'ai pas une réaction très différente de ce que nous avons déjà entendu. Nous sommes dans un cas d'une immense difficulté. Aujourd'hui il ne s'agit plus de rabotage mais bien d'amputation. La question qui se pose est : quels domaines doivent être supprimés alors que chacun a bien souvent les arguments pour être conservé voire développé ?

Je vais citer les chiffres de mon département pour illustrer cette difficulté : par rapport à l'année dernière les dotations de l'État vont diminuer de 10 millions cette année, puis de 25 millions l'année prochaine et enfin de 40 millions au total l'année suivante. Ces baisses concernent un budget de 750 millions pour lequel 80 % des dépenses sont engagées quoiqu'il arrive, notamment dans le cadre des politiques de solidarité dont le département a la charge. Compte tenu de la conjoncture économique, vous vous doutez que les droits de mutation ne représentent qu'une ressource peu importante. Et les dernières décisions de l'État relatives aux collectivités représentent 15 millions de dépenses supplémentaires. Ainsi, il est évident que nous allons devoir faire des choix douloureux, fussions-nous extrêmement motivés pour défendre le domaine culturel et patrimonial. Nous allons devoir impérativement réaliser des arbitrages et naturellement, notre demande face à cette situation difficile serait plutôt une diminution des compétences. Nous ne sommes donc plus dans la situation où nous demandions des compétences nouvelles. Les choix vont être terribles dans les années à venir. Je suis désolé de dire cela brutalement, mais je pense que cette hypothèse sera malheureusement valable pour les dix années à venir.

M. Jacques Groperrin. – Je voudrais ajouter que vous êtes confrontés à plusieurs défis. Le premier est d'inscrire la politique culturelle comme un axe majeur et transversal de la politique territoriale. Il s'agit d'assurer un projet cohérent et ambitieux avec des marges budgétaires et financières de plus en plus étroites. Mais c'est également avoir une

vision plus précise des champs culturels sans les cloisonner afin de permettre l'interdisciplinarité. J'ai bien conscience du rôle des collectivités territoriales dans le développement culturel.

J'ai quatre questions à vous poser. N'y a-t-il pas incohérence entre la compétence des collectivités territoriales et la politique culturelle de l'État ? Les collectivités locales ne sont-elles pas que le supplétif de l'État en matière culturelle ? La décentralisation culturelle existe-t-elle vraiment ? N'est-ce pas un leurre ? Et enfin, ne faut-il pas repenser le modèle culturel français ?

Mme Dominique Gillot. – Le débat est compliqué. J'entends tout et son contraire dans les revendications. À la fois une demande de clarification des compétences, mais aussi une demande de portage politique et financier afin de pouvoir assumer la liberté d'exercer une politique publique utile à l'ensemble de la population.

Clarification des responsabilités, compétences partagées, obligatoires... Ces mots se conjuguent à l'infini mais ne donnent pas de cadre.

Nous avons eu ce même débat pour les universités. J'ai entendu les présidents d'université, à qui on proposait de signer un contrat de site, répondre qu'ils n'étaient pas sortis de l'autorité de l'État pour retomber sous l'autorité des régions. Vous tenez le même langage. Mais à un moment donné, il faut bien un cadre pour fixer l'ensemble des responsabilités qui sont celles de la démocratie au regard de la population à laquelle nous nous adressons.

Tout le monde est d'accord pour dire que la culture est une politique publique transversale, interdisciplinaire, vecteur de partage, d'élévation du niveau de connaissances, vecteur de désir, d'émancipation, d'invention...

Il existe un cadre pour mettre tout cela en œuvre. C'est la loi qui fixe les objectifs, les enjeux, qui définit une stratégie nationale. Il y a ensuite le contrat entre les différentes parties pour parvenir à satisfaire aux obligations, qui ne sont pas forcément les mêmes suivant la richesse des territoires et leurs aspirations. C'est là que la politique territoriale prend toute sa dimension parce qu'il y a un dialogue à établir entre les partenaires, les financeurs et le public.

Pouvez-vous envisager de réfléchir à la définition d'une politique culturelle contractuelle bornée mais consentie ? Il s'agirait d'une adhésion volontaire dans la perspective de satisfaire une stratégie nationale.

Mme Françoise Cartron. – Je suis perplexe parce qu'il existe une réalité qui s'applique à nous tous, c'est le déficit de l'État qui pèse globalement. De même, le texte sur la réforme territoriale qui propose une réorganisation, n'implique pas automatiquement que ce soit la culture qui soit la première touchée. C'est une question de choix politique et de priorités à établir. Il ne faudrait pas qu'on assimile trop rapidement causes et conséquences et que les restrictions budgétaires qui doivent être portées par tous, ne se traduisent pas immédiatement par des coupes sombres dans les dépenses culturelles.

D'autres questions se posent. Ces dernières années, il y a eu un foisonnement d'initiatives culturelles et de création de lieux de culture. Mais ce sont toujours les mêmes qui fréquentent ces lieux. Il n'y a pas suffisamment d'ouvertures et d'élargissement des publics,

ce qui pose la question de l'éducation artistique et culturelle. Les pratiques culturelles doivent devenir naturelles ; cela me semble un enjeu essentiel.

Par ailleurs, on entend dire depuis longtemps qu'il n'y a rien de pire que notre millefeuille territorial, que tout le monde se mêle de tout. Pour être plus lisible, il fallait définir des niveaux et désigner des chefs de file. Je ne pense pas qu'il faille assimiler chef de file et normes. Le niveau de l'intercommunalité me semble pertinent, car si les communes portent chacune une ambition culturelle, le niveau de l'intercommunalité permet de donner de la cohérence à un territoire et d'accompagner les communes pour monter en qualité. Une mise en réseau pourrait profiter à tout le monde. Ainsi, la communauté urbaine de Bordeaux a créé un portail numérique commun des bibliothèques et médiathèques. Cette mutualisation a pour objectif d'enrichir l'offre pour les citoyens et permettre à chacun de ne pas se lancer dans des projets démesurés par rapport à la taille de la commune. L'offre culturelle est plus efficiente dans le partage et dans cette mise en commun.

M. Florian Salazar-Martin, président de la FNCC. – J'ai, pour ma part, du mal à imaginer la façon dont l'État pourra déléguer aux collectivités territoriales des compétences en matière culturelle qu'il n'assume pas lui-même actuellement. La restriction du champ d'action du ministère de la culture l'empêche d'avoir un réel dialogue avec les collectivités et dans les territoires, des transversalités se mettent en œuvre sans l'État.

En matière culturelle, comme d'ailleurs dans le domaine de l'enseignement, l'État est cependant en mesure de proposer des schémas utiles, comme il a pu le faire, par exemple, pour les arts de la rue ou pour l'enseignement artistique.

Nous devons adopter des méthodes de travail en adéquation avec ce qui peut être fait sur le terrain. Ainsi la FNCC a créé, il y a maintenant près de dix ans, des conférences territoriales, sur des thèmes tels que le spectacle vivant, où représentants de l'État et élus des collectivités ont pu dialoguer de manière fructueuse.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette première audition est l'occasion de marquer le début de notre réflexion sur la réforme territoriale, sur laquelle notre commission émettra un avis, dans la mesure où les domaines relevant de sa compétence seront impactés. Nous devons travailler sur le texte, non pas simplement en validant des mesures d'économies, certes nécessaires, qui se feraient au détriment de nos missions culturelles, mais en cherchant une meilleure efficacité de nos politiques dans ce domaine.

Comme l'a rappelé Jean-Léonce Dupont, nous nous trouvons actuellement dans une situation financière très délicate, et l'État semble vouloir se délester d'un certain nombre de charges sur les collectivités, sans que rien ne soit organisé pour cela dans les territoires, ainsi qu'en témoigne le caractère plutôt lapidaire de l'article 28 du projet de loi.

C'est pourquoi nous attendons avec intérêt les propositions que la FNCC pourrait formuler sur ces questions, de même que nous entendrons très prochainement les associations d'élus.

M. David Assouline. – Il importe que notre réflexion sur l'action culturelle intègre les nouveaux modes de diffusion permis, notamment, par les outils numériques.

Mme Colette Mélot. – À l'occasion, je souhaiterais connaître le point de vue de la FNCC sur le 1 % culturel, dont le taux d'utilisation ne cesse de diminuer depuis des années.

M. Florian Salazar-Martin, président de la FNCC. – Toutes les questions des parlementaires, par exemple sur les chefs de file, susceptibles de susciter des propositions de la FNCC sont les bienvenues.

La réunion est levée à 17 h 40.

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mardi 14 octobre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) – Audition
de M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé aux fonctions de directeur
général**

La réunion est ouverte à 15 heures.

M. Hervé Maurey, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Nous procéderons immédiatement après au vote. L'Assemblée nationale a déjà entendu M. Abadie le 30 septembre dernier. Je vous rappelle qu'il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Abadie, vous avez exercé la fonction de directeur de l'énergie au cours des six dernières années et, à ce titre, vous avez été commissaire du Gouvernement de l'Andra. Vous connaissez donc déjà bien l'organisme auquel le Gouvernement propose de vous nommer.

Vous nous indiquerez où en sont les grands projets portés par l'Agence et quelles sont vos intentions à leur égard. En particulier, comment voyez-vous l'avenir du projet de stockage Cigeo, dont une première phase est en train de s'achever : à quelle échéance seront prises les décisions ? A-t-on enfin prévu d'évaluer son coût de manière un peu plus fiable, comme le recommande la Cour des comptes ?

Au-delà du stockage, l'Andra est-elle suffisamment mobilisée sur la question du traitement et du recyclage des déchets radioactifs ? Comment améliorerez-vous la transparence et l'information sur ces questions – ce qu'attendent en priorité nos concitoyens ? Enfin, quels liens l'Andra a-t-elle tissés avec les organismes similaires qui existent dans d'autres pays ? Comptez-vous les développer ?

M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). – Ayant occupé, depuis 2007, les fonctions de directeur de l'énergie à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de l'écologie et celle de commissaire du Gouvernement de l'Andra, je connais bien les enjeux, les défis et les priorités de cet établissement. Toutefois, je reste modeste : l'une de mes premières tâches consistera à comprendre le fonctionnement de l'établissement de l'intérieur, son organisation et ses métiers, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage.

J'ai commencé ma carrière en m'occupant du contrôle des installations classées au sein de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) de

Lorraine. J'ai ensuite acquis une compétence dans le domaine économique et financier à la direction générale du Trésor. Mon expérience au cabinet du ministre de la défense en 2002-2007, où je me suis occupé de la conduite des programmes, de la réforme de la délégation générale pour l'armement (DGA) et des restructurations industrielles, m'a familiarisé avec les enjeux industriels. Enfin, au poste de directeur de l'énergie, une part importante de mes activités comprenait une dimension internationale ; j'étais notamment vice-président du conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

Ma vision de l'Andra s'inscrit dans la continuité de celle de mes prédécesseurs, François Jacques et Marie-Claude Dupuy. L'Andra est un établissement public indépendant au service de l'environnement, chargé de faire face aux enjeux de court et de long terme posés par les déchets radioactifs produits par la filière électronucléaire ou par d'autres filières. Il importe de traiter ces déchets et trouver une solution de gestion sûre pour mettre les générations futures à l'abri d'une exposition involontaire. L'Andra a développé une expertise de recherche, de conception et d'exploitation des centres de stockage. Elle a aussi une mission de collecte pour les déchets diffus, de traitement des sols pollués et d'inventaire et de conseil stratégique pour la gestion des déchets radioactifs.

Je souscris pleinement au choix opéré en 1991, à la naissance de l'agence, d'en faire un établissement indépendant, et non dépendant des producteurs de déchets. L'Andra est un exploitant responsable, détaché des enjeux de court terme et pleinement maître d'ouvrage. Elle a accumulé depuis plusieurs années un capital de crédibilité scientifique, technique et sociétale, développé en interaction étroite avec le Parlement. En cette période de crise, ses dotations restent à la hauteur des besoins ; cette situation représente une chance, mais crée également des devoirs.

L'Andra est l'enfant des parlementaires qui ont fait le choix d'un établissement indépendant et voté, depuis vingt-cinq ans, différentes lois relatives aux déchets. Elle avance grâce à la mobilisation collective des élus, nationaux et locaux. Les élus des territoires qui acceptent d'accueillir un centre de stockage, parce qu'ils sont conscients de la responsabilité collective en la matière, attendent en retour d'être soutenus et reconnus au niveau national et de bénéficier de retombées économiques positives au plan local. Il faut maintenir cette dynamique vertueuse.

L'Andra ne doit pas agir seule mais travailler en lien avec son environnement : les évaluateurs, les ONG, le monde scientifique, ses homologues étrangers et les producteurs de déchets qui, en vertu du principe pollueur-payeur, financent le traitement. Dans cette collaboration, il faut veiller à éviter tant le complexe de supériorité, qui empêche l'écoute, que le complexe d'infériorité, qui conduit au repli sur soi. J'encouragerai aussi l'ouverture à l'international qui s'est développée ces dernières années, notamment avec ses homologues européennes, pour établir des comparaisons, échanger, exposer le résultat de nos recherches et favoriser un développement sûr du nucléaire dans le monde.

La nécessaire ouverture de l'Andra renvoie à la question des générations futures. Les déchets radioactifs s'inscrivent dans une perspective de très long terme et posent la question de la réversibilité. Concrètement, il s'agit de transmettre la mémoire de nos débats, de nos acquis techniques et de nos incertitudes aux générations qui nous suivent directement.

Enfin je souhaite préserver la polyvalence des métiers et des compétences de l'Andra, à la fois établissement de recherche, concepteur et maître d'ouvrage de nouveaux sites de stockage et exploitant de sites industriels en fonctionnement. La recherche est un

pilier essentiel. Nous devons continuer à avancer afin de répondre aux nouvelles questions, notamment celles qui se posent dans le cadre du projet du Centre industriel de stockage géologique (Cigeo). En outre, l'Andra est un maître d'ouvrage. Il convient de renforcer sa capacité à conduire des ouvrages, faire des choix stratégiques, à déterminer les paramètres, juger la qualité des travaux extérieurs. Nous devons nous appuyer sur des prestataires extérieurs, ne pas être systématiquement maître d'œuvre. Notre métier s'inscrit au croisement des métiers du souterrain, mines et tunnels, et de la gestion de déchets nucléaires à très long terme. C'est une originalité technique. Enfin, l'Andra exploite des sites industriels qui accueillent 90 % du volume de déchets produit. Il s'agit d'une source de légitimité en France comme à l'international.

À moyen terme, l'agence devra faire face à cinq défis principaux. Il faudra tout d'abord conforter les fondamentaux de l'établissement, tout en faisant évoluer l'organisation et les métiers. L'Andra a beaucoup évolué ces dernières années. Ses projets ont avancé. Par exemple, dans le projet Cigeo, l'esquisse est terminée, la phase industrielle de conception et de réalisation du stockage a commencé. En quelques années, l'établissement est passé de 350 à 650 salariés ; son budget atteint 300 millions d'euros ; les prestataires extérieurs emploient eux-mêmes plusieurs centaines de personnes. Il faudra renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage grâce à un pilotage stratégique, tout en coordonnant les différents sous-projets : la demande d'autorisation administrative, les dossiers auprès de l'ASN, l'intégration dans le territoire, la réalisation industrielle, etc. Pour cela, il convient de développer un fonctionnement en mode projet transversal et matriciel. L'établissement a déjà engagé une démarche de maïeutique en interne, dans le cadre de « Cap 2016 ». Le nouveau directeur général devra prendre une série de décisions organisationnelles.

Cigeo est un chantier hors normes, tant du point de vue technique qu'au regard de son horizon temporel. À l'issue du débat l'an dernier, le conseil d'administration a adopté une feuille de route progressive et réorganisé le calendrier prévisionnel. Le dossier d'autorisation de création sera remis à l'ASN en 2017. En 2015, il faudra donc présenter les options de sûreté, les propositions techniques de récupérabilité et le plan de gestion industrielle pour la prochaine décennie. Une phase industrielle pilote a été introduite afin de faciliter une montée en puissance progressive, gage de la meilleure appropriation de l'outil. L'évaluation des coûts se déroule en ce moment. La Cour des comptes a néanmoins estimé, sur la base des prévisions les plus pessimistes, que le coût de Cigeo pour le consommateur serait limité. L'Andra travaille avec les producteurs pour évaluer le coût du dispositif sur 150 ans, exercice original, jamais réalisé : quand on a construit le viaduc de Millau, on n'a pas cherché à évaluer la charge de la réfection du goudron, ni celle du personnel d'entretien pendant 150 ans ! L'exercice de prévision à 150 ans comprend bien sûr de nombreuses conventions, qui peuvent donner lieu à débat. Les modes d'approche ne sont pas identiques, entre les producteurs qui ont une logique industrielle et l'Andra qui se fonde sur les critères des évaluateurs. Le processus arrive à son terme. Les dernières incertitudes seront levées dans l'élaboration de l'avant-projet sommaire ou lors des études plus détaillées. Les grandes options de design (sur les galeries, sur la construction d'un funiculaire, etc.) ont été tranchées. Il reste des interrogations sur le coût du béton dans 30 ans, les effectifs requis pour exploiter le site dans 10 ans, etc. L'Andra livrera bientôt son estimation, prudente par construction, et le gouvernement arbitrera. Il conviendra de renouveler périodiquement cet exercice d'évaluation. Le dernier remonte à 2005 ; une périodicité d'environ deux ans me semble plus appropriée pour s'assurer régulièrement du respect des coûts, comme dans les programmes d'armement.

Enfin, le projet Cigeo comporte une importante dimension territoriale. L'État a élaboré un schéma interdépartemental de développement du territoire (SIDT). L'Andra doit jouer un rôle dans ce processus, pour fournir des informations aux collectivités locales. Je sais qu'il existe des frustrations et des impatiences, mais l'agence ne saurait délivrer des données dont elle ne dispose pas encore. Avec l'avant-projet, nous en saurons davantage et pourrons partager ces éléments avec les collectivités pour les aider à se préparer. L'enjeu est le développement endogène du territoire : quelle politique de formation, quelles filières dans les lycées techniques dans les IUT,...

Le deuxième chantier concerne les déchets de faible activité à vie longue (FAVL), intermédiaires entre les déchets à faible activité de vie courte et ceux relevant de Cigeo. En 2008, un appel à candidatures avait été lancé directement auprès des communes. Or les communes candidates ont subi de telles pressions qu'elles ont renoncé. Notre erreur a été de nous adresser à elles seules, en négligeant leur environnement intercommunal. Les communes se sont senties abandonnées. Nous avons repris la procédure à zéro en commençant par cibler les sites existants, tels que Soulaines ou Morvilliers. En 2015, nous proposerons des schémas industriels pour les déchets FAVL, articulant des solutions spécifiques avec des projets de sites, une solution de traitement amont et une collaboration avec d'autres filières pour les déchets non pris en charge par ces dispositifs.

Historiquement l'Andra est un concepteur et un exploitant de centres de stockage. Cela ne suffit plus. Il faut jouer un rôle de conseil stratégique en amont vis-à-vis des producteurs. Avec la montée en puissance du démantèlement, les sites de stockage se rempliront de plus en plus vite. Il importe de réfléchir au recyclage, à la réutilisation des poutrelles d'acier ou des déblais, et au prétraitement, ces défis ne pouvant être relevés qu'au travers de l'innovation. La collaboration avec les producteurs de déchets est essentielle sur ces dossiers particulièrement complexes. Un projet d'investissement d'avenir a déjà été retenu. Le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) a confié à l'Andra une mission de réflexion.

Enfin, l'Andra assume également des missions de service public. Elle prend en charge la collecte des déchets de petits producteurs, hôpitaux par exemple, ainsi que les déchets radioactifs anciens, oubliés, comme les paratonnerres ou les montres au radium. Elle travaille sur des opérations telles que « Diagnostic radium » qui l'a conduite à dépolluer des sites en Île-de-France et dans la région Rhône-Alpes. L'essentiel de ces missions est financé par le ministère de l'écologie et par la cotisation des petits producteurs. Il faut consolider les financements et trouver le bon équilibre entre le traitement proposé et son coût.

Je suis très honoré d'avoir été proposé au poste de directeur général de l'Andra. Je suis conscient des enjeux, des avancées réalisées, comme du chemin à accomplir, et de l'importance de trouver des solutions industrielles sûres et pertinentes.

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci pour cette présentation claire de sujets industriels particulièrement sensibles. Vous avez évoqué l'indépendance, la transparence. Quelle est votre indépendance réelle par rapport à certains partenaires comme EDF ? Je suis toujours étonné de voir les manifestations lors du transport de La Hague vers les sites d'enfouissement. Signe que l'information circule tout de même... ce n'est pas forcément cette transparence-là que nous espérons.

Quelle est votre position sur la révision en cours du code minier ? Participez-vous à ce travail ? Enfin je crois qu'il serait judicieux que notre commission du développement durable visite un site de l'Andra.

M. Louis Nègre. – Merci pour votre exposé structuré, qui dessine une orientation claire. Je partage le sentiment de M. Filleul quant à la nécessité d'une visite de site.

L'Andra semble être un établissement de référence. Que font les établissements similaires, à l'étranger ? Où en sont-ils ? L'exemple présenté par M. Filleul illustre l'écart entre la théorie et la pratique. Je songe aussi à Fukushima... J'ai l'impression désagréable qu'en matière nucléaire on n'est jamais assez transparent et qu'on ne prévoit jamais tout. Avoir une vision à 150 ans c'est louable, mais les Hollandais ont dans leur programme de prévention des inondations, vital pour eux, une vision à 10 000 ans !

Vous avez indiqué les difficultés à construire les futurs centres de stockage. Les craintes sont nombreuses. Comment avez-vous persuadé les collectivités territoriales et les riverains ? Vous gérez 90 % des déchets. Où sont les autres 10 % ? Enfin quand serez-vous opérationnel ?

M. Hervé Poher. – Par quel raisonnement pouvez-vous dire que l'Andra est un établissement public au service de l'environnement ? L'Andra est au service de la gestion des déchets et incarne le volet développement durable d'une politique énergétique. Mais comment dire que l'agence sert l'environnement ?

M. Pierre-Marie Abadie. – Les déchets sont là et leur durée de vie est de plus en plus longue. Ils ne disparaîtront pas. Notre objectif est d'éviter l'exposition de nos concitoyens et de rechercher le meilleur mode de stockage pour chaque catégorie de déchets. C'est plus facile pour les déchets à vie courte. Pour les déchets à vie longue, de l'ordre de plusieurs milliers d'années, ni la transmission de la mémoire ni la robustesse d'un ouvrage construit par l'homme ne peuvent être collectivement garantis à cet horizon. D'où le concept de stockage profond, à 500 mètres de profondeur dans d'épaisses couches d'argile – un coffre-fort qui garantit que les générations futures n'y accéderont pas par accident. Nous traitons, pour les minimiser, les conséquences environnementales de la production de déchets.

La France, à la différence de la Suède, a fait le choix, pour traiter les déchets nucléaires, d'un établissement public indépendant des producteurs. Ce choix, source de légitimité, emporte des conséquences : contrôle du Parlement et d'un évaluateur, mode de gestion différent des projets industriels. Il faut toutefois mener ces projets de manière professionnelle, avec le meilleur niveau de sûreté, au meilleur coût. Cet établissement doit disposer d'une expertise propre en matière de maîtrise d'ouvrage et de moyens pour réaliser un pilotage stratégique. Mais il ne saurait agir seul, sans collaborer avec les producteurs de déchets, qui sont également les financeurs. Il ne faut pas faire fi de leurs compétences d'exploitants nucléaires.

Ce travail collaboratif a été long à se mettre en place, malgré les efforts de la DGEC. Les torts étaient partagés, les industriels estimaient détenir seuls les compétences, l'agence ne prenait pas la mesure du passage à la phase industrielle. Ce temps est heureusement dépassé. Il ne s'agit pas que les opérateurs se substituent à l'Andra, mais celle-ci doit travailler avec eux et s'appuyer si nécessaire sur leur expertise. À présent l'agence dispose d'une centaine de personnes pour la maîtrise d'ouvrage, 300 dans les

différentes maîtrises d'œuvre. Les discussions techniques se prolongent, à mesure que le projet avance et soulève de nouvelles questions, mais des points essentiels ont été tranchés.

Les transports de déchets ne relèvent pas de la compétence de l'Andra, ni de la DGEC, mais de la Défense. Une tension existe entre l'exigence de transparence et l'exigence de sécurité des transports. Il convient de se prémunir contre les menaces terroristes et d'assurer l'ordre public : dans le passé, une personne est décédée lors d'un convoi mais les manifestations sont en France d'une ampleur très inférieure à ce qu'elle est en Allemagne où 30 000 policiers sont réquisitionnés lors des transports vers Gorleben !

L'Andra n'est pas concernée par le code minier car le stockage n'est pas une exploitation minière.

Les agences de gestion des déchets radioactifs se réunissent au sein d'une organisation internationale, l'Edram. Parmi les pays très avancés sur le sujet, on compte la Suède, avec des concepts très différents, la Suisse, ou la Corée. Ceux qui travaillent sur le stockage profond considèrent avec intérêt notre concept de laboratoire. L'originalité de notre solution tient aussi à l'existence de massifs d'argile dont nous tirons profit pour le stockage.

Je ne voudrais pas donner l'impression que nous avons tout prévu à 150 ans. Au contraire, notre démarche est progressive ; l'essentiel est du reste la réversibilité, concept politique, éthique, enjeu de gouvernance, qui vise à préserver pour la génération suivante le choix entre différentes options. Ce concept s'applique sur des questions techniques telles la récupérabilité, l'aptitude à sortir les déchets enfouis, ou l'adaptation du projet à l'évolution des déchets. Il convient de conserver des marges de manœuvre, ne pas devenir prisonniers d'une solution unique, l'enfouissement. C'est pourquoi nous conservons des capacités de stockage en surface.

La phase industrielle pilote prend en compte l'exigence de réversibilité : il s'agit de pouvoir sortir les déchets facilement dans de bonnes conditions. Faut-il sceller ou non les alvéoles ? Comment trancher le débat entre sûreté et facilité d'accès aux déchets ? Laisser les alvéoles ouvertes n'est pas bon pour la sûreté mais facilite l'accès. Nous trancherons en 2020-2025. Nous n'avons pas tout prévu et avançons pas par pas.

Enfin je serai opérationnel à l'issue de cette audition, si vous en décidez ainsi ! Le décret de nomination pourrait alors paraître rapidement.

M. Charles Revet. – La question des déchets radioactifs soulève beaucoup d'interrogations. La population y est très sensible. Mon département compte deux centrales nucléaires. Celles-ci produisent des déchets qui sont expédiés ensuite à La Hague, puis chez un enfouisseur. Quelle est la mission de l'agence dans ce processus : supervision, contrôle, intervention directe ? Quant à vous, avez-vous déjà eu à traiter, au cours de votre expérience professionnelle antérieure, des dossiers relatifs au nucléaire ?

M. François Aubey. – A Mézidon-Canon, il y a une gare accréditée pour le stationnement des « cercueils », ces convois de déchets à destination des autres pays européens. Je connais bien le jeu du chat et de la souris entre les autorités et les organisations comme Greenpeace ou les Robins des bois... La Hague traite de plus en plus de déchets. D'où viennent-ils ? Où repartent-ils ? Cigeo a-t-il vocation à devenir un centre d'enfouissement de déchets nationaux et européens ?

M. Jean-François Mayet. – Vous stockez les déchets lorsqu'ils ont atteint une phase ultime où ils ne sont plus réutilisables. Je suis rassuré que vous cherchiez à garantir un accès dans le temps. En effet, comment savoir si dans 150 ans les chercheurs n'auront pas trouvé une solution pour les réutiliser ou les neutraliser ? Ne sommes-nous pas trop pessimistes ? Le stockage correspond à l'état de nos connaissances, mais le progrès ne s'arrêtera pas.

M. Pierre-Marie Abadie. – L'Andra a pour mission de concevoir et gérer des centres de stockage de déchets radioactifs. Elle ne s'occupe pas de l'ensemble de la filière. Les déchets produits par les centrales restent de la responsabilité des producteurs tant qu'ils ne sont pas transmis à l'Andra. C'est d'ailleurs la justification du principe pollueur-payeur. L'agence exploite des centres d'enfouissement : dans la Manche, le centre a fermé, mais dans l'Aube un site est en activité et en Haute-Marne le projet de centre de stockage est en cours de réalisation. Il serait pertinent que l'Andra remonte dans la chaîne de valeur notamment sur l'entreposage ou le prétraitement. Ainsi nous collectons les paratonnerres ; il faut les entreposer avant de les stocker de façon définitive. En revanche les déchets de la filière nucléaire sont entreposés par les producteurs dans l'attente d'un stockage final. Pour certaines filières, nous nous sommes interrogés sur l'opportunité d'intervenir directement si les opérateurs peinent à assurer de manière fiable le prétraitement : c'est le cas, par exemple, des déchets hospitaliers. L'agence apporte sa contribution à la réflexion stratégique sur l'avenir des filières, le démantèlement des centrales, pour déterminer ce qu'il faut faire avec les gravats ou les aciers utilisés, mais l'Andra ne sera pas opérateur de démantèlement.

La direction de l'énergie au sein de la DGEC s'occupe des marchés – tarifs de l'électricité, du gaz, mise en œuvre de la loi NOME –, de la sécurité d'approvisionnement en pétrole ou en gaz, des systèmes électriques, du développement des énergies renouvelables, de la programmation pluriannuelle. S'agissant du nucléaire, elle exerce la tutelle sur le CEA, l'Andra, Areva et sur l'export, mais ne s'occupe pas de sûreté. Elle a été corédacteur du plan de gestion nationale des matières dangereuses. Quand j'étais au ministère de la Défense j'ai eu à traiter des fûts de bitume dit de Marcoule, déchets du CEA et d'EDF très composites...

Je ne suis pas compétent pour répondre au sujet de La Hague qui n'entre pas dans le périmètre de l'Andra. En revanche, je puis vous indiquer que la France ne stocke pas de déchets étrangers. La loi l'interdit. La Hague retraite ces déchets, ils sont ensuite réexpédiés. À la différence des Britanniques, nous ne produisons pas plus de plutonium que nous n'en avons besoin pour nos centrales.

Enfin, les déchets que nous stockons sont les déchets ultimes. Le plan national de gestion des déchets radioactifs et des matières valorisables comporte un volet sur les déchets et combustibles usés futurs, volet dit « génération 4 ». Toutefois les déchets actuels vitrifiés ne seront pas réutilisables et nous ne savons rien en faire d'autre que les stocker.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour toutes ces précisions.

M. Pierre-Marie Abadie est reconduit hors de la salle de réunion, puis la commission procède au vote sur sa candidature aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. Hervé Maurey, président. – Voici les résultats du scrutin : 24 voix pour, sur 25 votants.

Simplification de la vie des entreprises – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises a été adopté par l'Assemblée nationale le 22 juillet 2014. Son examen en séance publique au Sénat devrait intervenir début novembre. La commission des lois est saisie au fond. Elle a décidé de déléguer un certain nombre d'articles au fond à quatre autres commissions, dont la commission du développement durable. Le projet de loi vise à mettre en œuvre des mesures préconisées par le Conseil de la simplification pour les entreprises d'ici le 1^{er} janvier 2015. Le projet de loi comprenait initialement 37 articles, 11 nouveaux articles ont été insérés par l'Assemblée nationale et 2 ont été supprimés.

La commission des lois souhaite que nous nous saisissions au fond de trois articles : l'article 8, qui habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance pour créer une autorisation unique pour les projets de production d'énergie renouvelable en mer, ainsi qu'une décision unique pour les ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations marines ; l'article 11, qui apporte des précisions d'ordre technique aux expérimentations engagées en matière d'autorisations uniques pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la loi sur l'eau ; et l'article 11 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale, qui autorise les restaurateurs d'altitude à convoier leur clientèle, le soir, par motoneige.

Nous pourrions également me semble-t-il nous saisir pour avis de trois autres articles : l'article 5, supprimé par l'Assemblée nationale, qui sollicitait une habilitation pour prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour fusionner les commissions territorialement compétentes en matière d'aménagement du territoire et des services au public ; l'article 7, qui, au 1^o, porte sur l'accélération des procédures de participation du public en prévoyant des modalités alternatives à l'enquête publique ; et l'article 21 qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives réorganisant le recouvrement des amendes de stationnement sur la voie publique à la suite de la dépenalisation et de la décentralisation de ces redevances, dispositif adopté dans la loi Métropoles à l'initiative de Jean-Jacques Filleul et de notre commission.

La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises et nomme M. Gérard Cornu rapporteur pour avis.

La réunion est levée à 16 h 15.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 18 juin 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président –*La réunion est ouverte à 9 h 20***Financement de la sûreté nucléaire – Contrôle budgétaire – Communication**

La commission entend une communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », sur le financement de la sûreté nucléaire.

M. Philippe Marini, président. – Nous allons maintenant entendre une communication du rapporteur spécial Michel Berson portant sur le financement de la sûreté nucléaire.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – La commission des finances m'a confié le soin de réaliser un contrôle budgétaire portant sur le financement de la sûreté nucléaire. Je vais vous livrer les résultats de cet exercice, dans la perspective de la publication d'un rapport d'information. La question du nucléaire a fortement marqué l'actualité récente. Après que le Gouvernement a annoncé son souhait d'allonger la durée de vie des centrales nucléaires, l'Assemblée nationale a constitué une commission d'enquête sur le coût de la filière nucléaire, dont les travaux viennent de s'achever. De même, à la demande de cette commission d'enquête, la Cour des comptes a produit, à la fin du mois de mai, une estimation du coût de production de l'électricité nucléaire, actualisant les données déjà publiées en 2012 sur ce sujet.

Je me suis intéressé, quant à moi, à un sujet beaucoup plus spécifique – marginalement traité dans les travaux précités –, à savoir le financement public de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire. Toutefois, je n'ai traité ni la protection contre les actes de malveillance, ni le nucléaire militaire – qui constituent des problématiques particulières.

Avant toute chose, je voudrais rappeler que la sûreté nucléaire constitue un enjeu sociétal majeur. Même si l'on s'oriente, dans les années à venir, vers une diminution de la part de l'énergie nucléaire dans le bouquet énergétique, il sera toujours nécessaire de s'assurer que le parc d'installations existant, ainsi que la gestion des déchets nucléaires, répondent bien à des normes rigoureuses de sûreté. En outre, au lendemain de l'accident de Fukushima, la demande sociale de sûreté et de transparence s'agissant de l'énergie nucléaire est croissante.

Je rappellerai également que la sûreté nucléaire doit être assurée en premier lieu par les exploitants des installations nucléaires, qui réalisent les investissements en ce domaine. Pour autant, il revient à l'État de définir la réglementation en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, de mettre en œuvre les contrôles nécessaires à son application et de garantir, en toute transparence, une information fiable et accessible au public.

Ceci implique donc une intervention des services du ministère de l'écologie, mais également de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces deux organismes forment le « dispositif dual » sur lequel repose

le système français de sûreté nucléaire et de radioprotection, système dont l'efficacité n'est plus à démontrer.

L'ASN – qui constitue, depuis 2006, une autorité administrative indépendante (AAI) – assure le contrôle des activités nucléaires, la délivrance de certaines autorisations ayant trait aux installations nucléaires et l'édition de prescriptions techniques. L'IRSN – établissement public industrielle et commercial (EPIC) de l'État – est en charge des activités d'expertise et de recherche en matière d'évaluation des risques. Aussi, il assure un appui technique à l'ASN de façon autonome.

Avant de présenter mes conclusions et propositions, je voudrais formuler quelques observations.

Tout d'abord, le financement du dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection est particulièrement complexe. La loi de finances pour 2000 a institué une taxe sur les installations nucléaires de base – dite « taxe INB » – dont le rendement a atteint près de 580 millions d'euros en 2013. Pour autant, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ne sont pas directement financés par cette taxe : leurs ressources proviennent de dotations inscrites au budget général de l'État, notamment au sein des missions « Écologie, développement et aménagement durables » et « Recherche et enseignement supérieur ». L'enveloppe budgétaire de ces deux entités est évaluée, dans la loi de finances pour 2014, à 261 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 266 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un montant – il faut le souligner – inférieur à 50 % du produit de la « taxe INB » perçue par l'État. Les crédits dédiés à l'ASN et à l'IRSN sont portés par un total de cinq programmes relevant de quatre missions distinctes. En outre, l'IRSN est l'affectataire d'une contribution spécifique versée par les exploitants d'installations nucléaires dont le rendement a atteint 53 millions d'euros en 2013. La consolidation des moyens budgétaires et extrabudgétaires alloués au dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection est donc potentiellement difficile.

Ensuite, le financement de la transparence nucléaire souffre de défauts similaires. Ainsi, le Haut Comité pour la transparence et l'information pour la sûreté nucléaire (HCTISN) bénéficie d'une dotation de la mission « Écologie, développement et aménagements durables » ; cependant, les commissions locales d'information (CLI) - constituées auprès de chaque installation nucléaire – sont financées par les collectivités territoriales et à partir du budget de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La loi a également prévu que certaines commissions puissent bénéficier d'une partie du produit de la « taxe INB », mais cette possibilité n'a jamais été utilisée par l'État.

Un effort de clarification dans le financement du dispositif de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire s'impose donc, ne serait-ce que pour des raisons de pilotage efficace de ce dispositif et d'accessibilité démocratique.

Cette clarification est d'autant plus nécessaire que les enjeux auxquels seront confrontés l'ASN et l'IRSN dans les années à venir sont de taille et qu'ils vont nécessiter la mobilisation de moyens conséquents. Parmi ces enjeux figurent le contrôle des travaux consécutifs à l'accident de Fukushima, le contrôle de l'entrée en fonctionnement vers 2016 du réacteur pressurisé européen (EPR) de Flamanville, l'encadrement et le contrôle du vieillissement, comme du démantèlement, des réacteurs électronucléaires, l'encadrement et l'analyse du réexamen de sûreté des installations exploitées par Areva et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'instruction des dossiers réglementaires des nouvelles

installations, comme le centre de stockage géologique CIGÉO, le réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER), ou encore le réacteur Jules Horowitz. Par ailleurs, il sera nécessaire de maintenir une recherche de niveau mondial et de tenir compte d'une demande accrue de transparence aussi bien en France qu'au niveau international.

Ainsi, à terme, eu égard aux enjeux qui viennent d'être cités, les besoins supplémentaires de l'ASN et de l'IRSN approcheraient environ 36 millions d'euros, intégrant la création d'un peu moins de 200 postes budgétaires.

Cet état des lieux étant dressé, j'en viens à mes propositions.

Face à la double nécessité de dégager des moyens de financement supplémentaires au profit de l'ASN et de l'IRSN et de clarifier le système de financement de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire, je me suis attaché à formuler cinq propositions principales tendant à refonder ce dernier sur la base de trois principes : l'indépendance du contrôle, la rationalisation du financement et la transparence démocratique. Cette refondation vise à conforter le « dispositif dual » de sûreté nucléaire et de radioprotection, à renforcer les crédits finançant ce dispositif et à placer le système de financement sous le contrôle du Parlement.

Tout d'abord, il me semble nécessaire de faire reposer une partie du financement de l'ASN sur une taxe affectée – que l'on pourrait appeler contribution de sûreté et de transparence nucléaires (CSTN) –, acquittée par les exploitants d'installations nucléaires, sur le modèle de la contribution actuellement perçue par l'IRSN. Il conviendrait, néanmoins, de prendre garde de ne pas accroître les charges des organismes financés à l'aide de crédits budgétaires, à l'instar du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables (CEA).

Il paraît, en effet, justifié que les entreprises exploitant commercialement des installations nucléaires – soit EDF et Areva – puissent apporter une contribution complémentaire au dispositif de sûreté nucléaire dès lors qu'un renforcement des moyens de celui-ci se ferait également à leur profit et éviterait qu'elles ne soient confrontées aux coûts qui pourraient résulter d'un engorgement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). À ce titre, je rappelle que l'arrêt d'un réacteur nucléaire représente un coût de plus d'un million d'euros par jour pour EDF... L'affectation d'une telle taxe nécessiterait, pour des raisons juridiques, de doter l'Autorité de la personnalité morale.

Il s'agit, de cette manière, de renforcer l'indépendance de l'ASN. En effet, cette dernière est, aujourd'hui, exclusivement financée par des dotations budgétaires dont le montant est arrêté, chaque année, sur proposition du Gouvernement. Aussi, du fait de l'article 40 de la Constitution, le Parlement ne dispose que de marges de manœuvre réduites pour s'opposer, le cas échéant, à une baisse non justifiée de ces dotations. C'est pourquoi, je propose que le Parlement soit chargé de « piloter » le produit de cette taxe – à la différence de la contribution versée à l'IRSN dont le montant est fixé par arrêté ministériel.

Cette taxe garantirait la pérennité des ressources de l'Autorité. Toutefois, parce qu'il ne saurait être question d'affecter une ressource sans contrôle à un organisme, cette taxe devrait être plafonnée, l'excédent de recettes étant reversé au budget général de l'État. Ainsi l'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire serait-elle garantie sous le contrôle vigilant du Parlement.

Ensuite, cette nouvelle contribution aurait également vocation à financer les commissions locales d'information (CLI). Elle se substituerait, par conséquent, à l'attribution d'une part du produit de la « taxe INB », qui constitue un mécanisme si complexe qu'il n'a jamais été mis en œuvre. Les dotations de ces commissions continueraient à être versées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), selon une logique de projet, permettant une allocation raisonnée des moyens.

Il me semble, par ailleurs, que la contribution perçue par l'IRSN devrait être modifiée selon les mêmes principes que cette taxe affectée à l'Autorité de sûreté nucléaire, qu'il s'agisse de la fixation du montant par le Parlement, du plafonnement, etc.

Dans un souci de simplification et de cohérence, le financement de l'ASN et de l'IRSN reposerait, dès lors, sur une dotation de l'État et une contribution payée par les exploitants d'installations nucléaires.

Au total, ces nouvelles modalités de financement renforceraient l'indépendance du dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection, ainsi que les pouvoirs du Parlement, tout en tirant les enseignements utiles des travaux réalisés par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur les taxes affectées.

Afin de permettre au Parlement d'exercer efficacement son droit de regard sur le financement de la sûreté nucléaire, je propose également, d'une part, la création d'une délégation parlementaire à la sûreté et à la transparence nucléaires, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui aurait vocation à rendre un avis, chaque année, sur le financement du dispositif de sûreté nucléaire et, d'autre part, la création d'un « jaune budgétaire » consolidant l'ensemble des ressources attribuées à la sûreté nucléaire et à la radioprotection. Ce nouveau document renforcerait la lisibilité politique du financement de la sûreté nucléaire.

Enfin, plus en marge de mon sujet, je souhaiterais que le « choc de simplification » puisse être étendu à la réglementation de la sûreté nucléaire. Dans un contexte où d'importants investissements de sûreté sont demandés aux exploitants d'installations nucléaires, un effort de rationalisation doit être consenti. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité nucléaire (TSN), la réglementation se complexifie et produit des coûts supplémentaires. Les prescriptions de plus en plus élevées et les exigences de détail ne sont pas toujours en rapport avec le surcroît de sûreté qu'elles devraient engendrer. La réglementation semble se constituer selon un processus incrémental, parfois au mépris de son applicabilité technique : trop de sûreté nucléaire tuerait-elle la sûreté ?

M. Philippe Marini, président. – Merci, Monsieur le rapporteur, pour ce très intéressant exposé, qui m'a rappelé de vieux souvenirs...

Vous avez indiqué que le produit de la « taxe INB » était de l'ordre de 580 millions d'euros par an tandis que le budget de l'IRSN et de l'ASN s'élevait à environ 260 millions d'euros. Pourriez-vous préciser où va la différence entre ces deux sommes ?

Vous avez formulé des propositions claires et constructives sur le rôle du Parlement et les conditions d'affectation d'une taxe à ces deux organismes. Mais, dans le passé, un tel système d'affectation directe existait ; on s'est quelque peu écarté depuis lors, semble-t-il, de la clarté et de la transparence...

Enfin, dans votre esprit, le produit de 580 millions d'euros de la « taxe INB » a-t-il vocation à rester constant ou bien les exigences supplémentaires en termes de sûreté nucléaire devront-elles se traduire en coûts supplémentaires – qui se répercuteront, d'une manière ou d'une autre, sur le coût de l'électricité nucléaire ?

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – La « taxe INB » n'est, à ce jour, pas affectée, conformément au principe d'universalité budgétaire. Elle alimente le budget général à hauteur de 580 millions d'euros.

Pour l'avenir, on pourrait, en théorie, envisager une diminution du produit de cette taxe alimentant les caisses de l'État, par exemple pour compenser l'instauration d'une taxe affectée aux deux opérateurs de la sûreté nucléaire. Mais cela ne correspond guère à l'air du temps. La stabilité de ce produit est, à mes yeux, l'hypothèse la plus probable. Au total, les charges reposant sur les exploitants sont donc appelées à augmenter, en liaison avec les sept grands défis dont je vous ai parlé précédemment.

Ma proposition va simplement dans le sens du maintien d'une dotation d'État, à laquelle s'ajouterait l'affectation d'une taxe sous le contrôle du Parlement afin de renforcer l'indépendance de l'ASN et de l'IRSN.

M. Philippe Marini, président. – Ce serait, en quelque sorte, un régime mixte entre le régime passé et le régime actuel.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Par le passé, le financement passait par des redevances et non par des taxes, ce qui pouvait poser un problème d'indépendance des opérateurs de sûreté à l'égard des acteurs de la filière nucléaire.

M. Philippe Marini, président. – C'est exact. Nous nous rapprocherions plutôt des anciennes taxes parafiscales que « sainte LOLF » est censée avoir abolies mais qui prolifèrent néanmoins...

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Oui, mais l'affectation serait plafonnée dans un souci de responsabilité.

M. Philippe Marini, président. – Si la commission des finances abandonnait cette logique, ce serait à désespérer de tout.

M. Roger Karoutchi. – Michel Berson a parlé de rationalisation, de transparence, d'équilibre ou encore de contrôle en matière de sûreté nucléaire. Mais, au-delà, l'ASN est-elle réformable ? Doit-elle être conservée ou bien est-ce l'ensemble du système actuel qu'il convient de changer ? Pour ma part, j'ai le sentiment que tout n'est pas sous contrôle.

M. Edmond Hervé. – Je voudrais pour ma part souligner le rôle des commissions locales d'information (CLI) dans notre dispositif. Il est nécessaire de veiller à la qualité de leurs conditions de travail.

Par ailleurs, notre rapporteur nous a proposé la création d'une délégation parlementaire à la sûreté nucléaire. Les instances actuelles de contrôle seraient-elles insuffisantes ? Pour ma part, je me méfie de la multiplication de tels organismes car il est préférable de pas « énerver » les contrôlés.

M. Philippe Marini, président. – En l’occurrence, cette expression pourrait être prise au sens propre, « vidé de son système nerveux central »...

M. Philippe Dallier. – En définitive, les Français aimeraient savoir si l’ASN a effectivement les moyens d’exercer ses missions. Concrètement, a-t-elle les capacités de vérifier sur le terrain si tout est mis en œuvre pour que les installations nucléaires fonctionnent dans les meilleures conditions ? Récemment, des militants associatifs ont réussi à s’introduire dans des installations, ce qui peut nous inquiéter : ils n’avaient que des banderoles, mais qu’en serait-il si, un jour, quelqu’un s’approchait aussi près en étant armé d’explosifs ? Certes, un certain nombre de mesures sont d’ores et déjà prises, comme la mise en place de clôtures et de barbelés. L’ASN dispose-t-elle donc bien des moyens de ses contrôles, y compris au plan budgétaire ?

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – En réponse à Roger Karoutchi, j’indiquerais que l’ASN est réformable et doit être réformée pour lui permettre d’exercer les nouvelles missions qui lui incombent. Mais le système de financement actuel ne lui permettra plus de faire face aux défis qui s’imposent à elle, dans un horizon proche – peut-être de deux ou trois ans. Il faut en tout cas garder le caractère dual qui est propre à la France, et s’articule autour de l’ASN, qui joue un rôle de pilote, et de l’IRSN en tant qu’outil d’expertise et de recherche. Il convient néanmoins de proposer une articulation plus fluide permettant à l’ASN et à l’IRSN de fonctionner dans de meilleures conditions, sur le plan de l’organisation et du financement. Notre système dual est reconnu internationalement comme étant particulièrement performant, et a permis de hisser la France aux premiers rangs mondiaux : nous devons conserver la compétitivité de notre filière nucléaire qui est particulièrement élevée. Il n’est pas question de révolutionner un dispositif qui a fait ses preuves.

Edmond Hervé a appelé notre attention sur le caractère essentiel des commissions locales d’information. Je me suis efforcé de réfléchir dans trois domaines : la sûreté nucléaire, la radioprotection et la transparence nucléaire. La transparence n’est pas à négliger et elle constitue aujourd’hui un enjeu sociétal majeur. Il est de la responsabilité du Parlement de traiter cette question. Par conséquent, la création d’une délégation parlementaire exerçant une mission de contrôle permettrait de donner beaucoup plus de lisibilité à un système qui, s’il n’est pas opaque, n’en est pas moins très complexe, le financement étant réparti entre cinq programmes relevant de quatre missions pour des montants qui, somme toute, ne sont pas considérables. Les enjeux budgétaires s’élèvent à 580 millions d’euros si on prend en compte le produit de la « taxe INB », plus de 260 millions d’euros au titre des dotations de l’État et une cinquantaine de millions d’euros pour la taxe spécifique dont bénéficie l’IRSN. C’est pourquoi je propose la mise en place d’une délégation parlementaire couplée à la création d’un « jaune budgétaire ». Une solution, un temps envisagée, aurait été de créer un programme unique, mais cette proposition ne nous est pas apparue viable dans l’immédiat.

Enfin, Philippe Dallier a parlé non de sûreté nucléaire mais de sécurité nucléaire, en faisant mention de tous les actes de malveillance, que ceux-ci soient de nature terroriste ou de simples manifestations intempestives. La sécurité nucléaire relève de la responsabilité des exploitants, qui doivent réaliser les travaux nécessaires, ainsi que de celle de l’État au titre des services de renseignements et des forces de police en charge de l’ordre public autour des installations nucléaires. Il s’agit d’une autre problématique. Concernant la sûreté nucléaire, je peux garantir que l’ASN dispose des moyens intellectuels et techniques nécessaires, notamment via l’IRSN, pour assurer ses missions de pilotage et de contrôle.

Enfin, pour finir, je souhaiterais ajouter qu'alors que la phase préalable au débat sur la transition énergétique arrive à son terme et que les contraintes budgétaires de l'État se renforcent, le moment semble venu de faire franchir une étape au système de financement de la sûreté nucléaire dans notre pays. Si l'ASN et l'IRSN n'enregistrent pas, au cours de trois prochaines années, un accroissement substantiel de leurs ressources pour faire face à leurs missions dont le poids est croissant, des choix devront être faits. Le risque est que les moyens soient concentrés sur la sûreté des installations existantes au détriment des projets nouveaux ; de même, les activités de recherche pourraient être réduites pour compenser une insuffisance de ressources pour abonder les tâches d'expertise.

À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. Michel Berson, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Jeudi 9 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Loi de finances pour 2015 – Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – Audition de M. Christian Eckert, Secrétaire d'Etat au budget

Puis, la commission procède à l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Mme Michèle André, présidente. – Nous accueillons à présent Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, pour l'interroger sur le projet de loi de finances pour 2015 ainsi que sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 – notre nouveau rapporteur général, Albéric de Montgolfier, va entrer immédiatement dans son rôle !

Si j'en crois la presse de ces derniers jours, la Commission européenne pourrait « retoquer le budget de la France pour 2015 » : est-ce vrai ? De quelle procédure s'agit-il ? À quelle date la Commission devrait-elle rendre son avis ? Les recommandations auront-elles un caractère facultatif ou obligatoire ? Nous faudra-t-il les suivre quoi qu'il arrive ? Quelles seraient les conséquences d'une décision négative de la Commission européenne sur la suite de la procédure d'adoption du projet de loi de finances ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – J'ai le plus grand plaisir à me trouver parmi vous. Je veux d'abord saluer chacune et chacun d'entre vous, reconduit à ses fonctions ou nouvellement élu. Conformément à la Constitution et aux usages, le Gouvernement et moi-même sommes à tout moment disponibles pour répondre à toutes vos sollicitations, dans un esprit de dialogue permanent. Je félicite également Madame la présidente, première femme élue à la tête d'une commission des finances – l'Assemblée nationale, elle, a élu une femme rapporteure générale. Je félicite également Albéric de Montgolfier ; je sais l'exigence du poste auquel il vient d'être élu... Je salue François Marc, avec qui j'ai eu plaisir à travailler. Le président de la commission des finances et le rapporteur général ont un pouvoir spécifique d'investigation et de contrôle du Gouvernement : je vous redis mon entière disponibilité, ici comme à Bercy.

Le projet de loi de finances et le projet de loi de programmation des finances publiques – qui passe parfois inaperçu – mettent en œuvre les orientations du programme de stabilité. Le premier de ces textes poursuit l’assainissement de nos comptes publics ; le déficit structurel aura ainsi diminué de moitié entre 2011 et 2014 – notez que je ne date pas l’amorce de cette baisse en 2012...

M. Francis Delattre. – Ah !

M. Christian Eckert. – ...puisqu’elle remonte à la fin de la législature précédente. Les 21 milliards d’euros d’économies dans ce budget financent une baisse des impôts qui profitera, dans un souci de justice, aux classes moyennes et modestes, à hauteur de 3,2 milliards d’euros.

Notre trajectoire des finances publiques a été revue pour tenir compte de la dégradation macroéconomique. La situation est exceptionnelle : la croissance n’a été que de 0,3 % en 2012-2013 ; elle devrait être de 0,4 % en 2014 ; le redémarrage ne devrait avoir lieu qu’en 2015, avec 1 % de croissance. Plus surprenante est la faiblesse de l’inflation, qui a pris en défaut jusqu’aux analystes les plus aguerris : inférieure depuis trois ans à 1 % – 0,7 % en 2013, 0,5 % en 2014 – elle le sera encore en 2015 puisque la prévision est de 0,9 %. Le Gouvernement a déjà actionné plusieurs leviers, au moyen des emplois d’avenir, de la loi sur la sécurisation de l’emploi, des investissements d’avenir, du CICE, et du pacte de responsabilité et de solidarité.

Mais la conjoncture macroéconomique a un effet direct sur le solde nominal – indicateur le moins mal compris par nos concitoyens. Le retour à un déficit de 3 % du PIB est donc repoussé à 2017 ; le déficit sera de 4,4 % en 2014 et de 4,3 % en 2015. Le déficit structurel, lui, continue à diminuer : il atteint en 2014 son plus bas niveau depuis 2001, et cette tendance se poursuivra pour atteindre l’équilibre structurel, que nous n’avons pas connu depuis la fin des années soixante-dix.

La loi de programmation des finances publiques définit une trajectoire et contient des mesures de gouvernance trop peu souvent débattues. D’abord, elle crée un objectif indicatif d’évolution de la dépense locale, prévision qui servira de repère pour mieux appréhender sa dynamique. Les objectifs budgétaires que vous votez portent sur l’ensemble de la dépense publique, y compris celle des collectivités territoriales. Il est donc normal de perfectionner les outils de pilotage, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cet objectif est indicatif, j’y insiste : il n’aura pas de portée normative sur la dépense locale.

Deuxième mesure importante : la revue annuelle de certaines dépenses publiques. Entamée dès septembre, ses conclusions vous seront transmises dans un délai de six mois, c’est-à-dire avant le 1^{er} mars 2015. Elles alimenteront, j’en suis sûr, le débat budgétaire.

Enfin, la loi de programmation fixe un taux minimum de mise en réserve des crédits de l’État et de l’objectif national des dépenses d’Assurance maladie (Ondam). Cette réserve de précaution est indispensable pour piloter les dépenses en cours d’année. Comme les années précédentes, elle sera mobilisée en 2014 pour assurer une fin de gestion de qualité. Nous prévoyons de porter ce taux de mise en réserve à 8 % en 2015, contre 7 % en 2014.

J’en viens aux mesures d’économies de 50 milliards d’euros, toutes administrations publiques confondues. Celles relatives à la protection sociale seront débattues

dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; certaines, dans le champ de l'Assurance maladie ou de la politique familiale, sont structurantes. S'agissant des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement diminuera en 2015 de 3,67 milliards d'euros, et de 11 milliards d'euros d'ici 2017. J'ai déjà évoqué ces chiffres devant les associations d'élus et le Comité des finances locales. L'effort demandé ne porte que sur 1,9 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales, ou 1,6 % de leurs recettes totales. Les concours de l'État ne représentent en effet que 28 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, 60 % étant issues de la fiscalité locale. Cette dernière part de leurs ressources continuera à augmenter, ne serait-ce qu'en raison du dynamisme de certaines assiettes, qui fera plus que compenser la baisse des concours de l'État.

Cette ventilation des ressources est une moyenne : je sais l'hétérogénéité des collectivités territoriales, entre catégories – la situation des communes n'est pas celle des départements ou des régions – et au sein de chacune d'entre elles. Mais la dépense locale continuera à augmenter en valeur sur le triennal à un rythme proche de l'inflation, tandis que les dépenses de l'État diminueront en valeur en 2015 : il est donc faux de dire que l'État prend une part moins importante à la baisse des dépenses que les collectivités territoriales.

La péréquation sera renforcée pour atténuer l'impact de ces décisions sur les collectivités les plus fragiles. À plus long terme, la dotation globale de fonctionnement sera réformée, en étroite concertation avec le Parlement. Cette réforme devra être proposée pour la fin de l'année 2015, afin d'être applicable dès l'année 2016. Un ralentissement de la dépense est nécessaire : la dépense locale ne peut continuer à croître de plus de 3 % par an : elle a progressé de 3,1 % en 2011, de 3 % en 2012, et de 3,2 % en 2013. Certes, cette progression est en partie la conséquence de décisions de l'État, mais la dépense locale n'en a pas moins une dynamique propre, qu'il faut ralentir.

Le Gouvernement a bien conscience des craintes suscitées par ses décisions sur l'investissement local. La baisse des dotations n'a pourtant pas d'impact direct sur celui-ci : en 2013, les dotations de l'État étaient stables, et l'investissement local a progressé de 5,1 %. Nous étions, il est vrai, en période d'élection, il faut donc s'attendre à une prochaine diminution...

Enfin, nous faisons également des économies sur les dépenses de l'État. Le Gouvernement a présenté son budget triennal et les plafonds de crédits par mission lors du débat d'orientation des finances publiques. Le projet de loi de finances a été construit sur cette base ; nous avons, depuis, réparti plus finement les crédits, rebudgétisé certaines dépenses et transféré certaines recettes notamment pour compenser à la sécurité sociale le coût du Pacte de responsabilité. Nous tenons aujourd'hui l'engagement pris lors du débat d'orientation et détaillons les principales mesures qui conduiront à diminuer de 1,8 milliard d'euros en valeur les dépenses des ministères et les ressources affectées aux opérateurs en 2015, et donc à réaliser au total 7,7 milliards d'euros d'économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses.

Sur les charges de personnel, 1,4 milliard d'euros seront économisés grâce au maintien du gel du point d'indice, à la stabilisation des effectifs – les créations de postes dans les ministères prioritaires seront plus que compensées par une baisse dans les autres ministères, et même au-delà, puisqu'une baisse de 1278 équivalents temps plein est prévue – et à une nouvelle réduction des enveloppes catégorielles. Au total, la progression de la masse salariale sera limitée à 0,6 % l'année prochaine, soit une augmentation plus faible que la prévision d'inflation.

En fonctionnement et en investissement, les économies représentent 2,1 milliards d'euros. Nous amplifions les efforts déjà entrepris sur le fonctionnement, par la mutualisation des fonctions support, notamment en matière d'achats, et la poursuite de la maîtrise des dépenses immobilières : plusieurs opérations de regroupement d'implantations parisiennes de ministères seront poursuivies en 2015, et les produits des cessions immobilières dépasseront 500 millions d'euros. En outre, les progrès de l'administration numérique, notables dans les champs fiscal et douanier, seront encouragés et étendus à d'autres domaines.

L'investissement sera préservé autant que le permettent nos objectifs d'économie. Certains projets sont en baisse ; nous assumons une certaine sélectivité, et nous mobilisons les ressources nécessaires au financement des investissements prioritaires. Ce sera le cas en matière de transport, avec l'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) du péage de transit poids lourds, mais aussi d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'exécution du programme des investissements d'avenir sera poursuivie, selon un rythme de décaissement identique à celui de 2014, le Gouvernement restant exigeant dans le choix des projets soutenus. Enfin, 2015 sera la première année d'exécution de la nouvelle génération de contrats de plan État-région en cours de discussion.

S'agissant des interventions de l'État, l'exposé général des motifs mentionne une économie de 2,4 milliards d'euros en 2015. Les économies que nous proposons, ministère par ministère, suppriment l'accumulation de dispositifs : les aides à l'agriculture seront mieux articulées avec celles de la politique agricole commune ; les dépenses en faveur de l'outre-mer – qui bénéficie déjà de dépenses fiscales importantes – seront rationalisées ; les exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines seront progressivement éteintes ; les aides aux entreprises réformées ; l'accession à la propriété ciblée sur le neuf ; les concours à l'audiovisuel public stabilisés en valeur. Certaines de ces mesures suscitent déjà des réactions, mais c'est la première fois qu'un plan d'économies aussi ambitieux est réalisé sur les dépenses d'intervention de l'État.

Les opérateurs et agences de l'État seront mis à contribution, pour un montant de 1,9 milliard d'euros, dont 1,1 milliard de réductions des taxes affectées. La plupart des agences sont capables de dégager des marges dans leur fonctionnement et leurs interventions. Certaines ont accumulé des trésoreries excédentaires, sur la base des recettes fiscales perçues : ce type de situation ne saurait perdurer. Nombre d'opérateurs seront donc mis à contribution : les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les agences de l'eau, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), et certaines autorités administratives indépendantes.

Au total, les dépenses des ministères et les affectations de recettes plafonnées diminueront en 2015 de 1,8 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, ce qui correspond à une baisse en valeur et devrait modérer certaines critiques récurrentes... En tenant compte du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, qui augmente, la baisse est de 1 milliard d'euros, alors que ces charges auraient progressé spontanément de 6,2 milliards. En incluant la révision du rythme d'exécution des programmes d'investissement d'avenir, les économies atteignent 7,7 milliards d'euros en 2015. Comme le Gouvernement s'y est engagé par souci de transparence, le détail du calcul du tendancier de la dépense est fourni dans le rapport annexé à la loi de programmation. Très prudent, il est largement partagé par la Cour des comptes.

Ces mesures ambitieuses financeront nos priorités : en faveur de la jeunesse – création de postes dans l'Éducation nationale et à l'université, développement du service civique ; mais aussi de la transition énergétique : le taux du crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique passe à 30 % et ses conditions de recours sont assouplies, ce qui représente un effort de près de 700 millions d'euros.

Ces économies nous permettent également de baisser le taux des prélèvements obligatoires, pour la première fois depuis cinq ans. L'article 2 du projet de loi de finances pour 2015 modifie le bas du barème de l'impôt sur le revenu en supprimant sa première tranche. Avec la réforme de l'été dernier, 9 millions de foyers sont concernés, dont 3 millions qui cesseront d'être imposables ou éviteront de le devenir. Pour un célibataire gagnant 1,2 SMIC, l'économie s'élève à 222 euros, soit une baisse d'impôt de 44 %. Un couple de retraités percevant deux fois 1,2 SMIC économisera, lui, 330 euros, soit 22 % d'impôt en moins. Enfin, un couple d'actifs avec deux enfants percevant 3 160 euros par mois verra son impôt sur le revenu passer de 744 euros en 2014 à zéro en 2015.

Nous soutenons également la construction, secteur en crise profonde, en injectant 1,3 milliard d'euros d'aides supplémentaires jusqu'en 2017. Le dispositif d'incitation à l'investissement locatif sera amélioré grâce au mécanisme introduit par Sylvia Pinel, et la cession des terrains à bâtir encouragée par un abattement de 30 % sur les plus-values réalisées, pour un coût de 160 millions d'euros en 2015 et 280 millions d'euros en 2016. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique soutiendra quant à lui l'activité de rénovation.

Le déficit de l'État s'établit à 75,7 milliards d'euros en 2015, en diminution de 11,4 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée de 87 milliards d'euros pour 2014. La dépense de l'État est tenue. Elle est revue à la baisse en 2014 du fait d'une moindre charge de la dette. En 2015, elle continuera à baisser de 1 milliard d'euros, hors dotations aux collectivités territoriales.

Pour 2014, les recettes fiscales nettes sont revues à la baisse à hauteur de 5,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances rectificative de juillet, en raison du contexte macroéconomique, la faible inflation pesant sur le dynamisme des recettes de TVA. Nos prévisions, volontairement prudentes, suivent les recommandations de la Cour des comptes. Le détail de la méthodologie de prévision des recettes fiscales figure d'ailleurs dans les documents budgétaires, comme le Gouvernement s'y était engagé l'été.

J'en viens à votre question, madame la présidente. Des bruits courent en effet sur un éventuel refus de la Commission européenne à l'égard de ce budget. La transmission de notre projet de plan budgétaire est prévue pour le 15 octobre. Convenez que nous n'y sommes pas encore.

M. Francis Delattre. – Nous n'en sommes pas loin !

M. Christian Eckert. – On nous annonce déjà que nos partenaires européens vont refuser quelque chose dont ils ne sont pas encore saisis ! Nous avons certes, comme à l'habitude, des discussions, des échanges avec nos partenaires. Mais de grâce, attendons pour le moins que la Commission soit saisie et qu'elle prenne officiellement connaissance des arguments des uns et des autres. L'effort structurel, qui est l'un des indicateurs mis en cause, dépend de la croissance potentielle. Or celle-ci est calculée différemment par le FMI, l'OCDE, l'Insee, la Banque de France, et la Commission européenne elle-même... Le Gouvernement est engagé dans ces discussions techniques et informelles – Michel Sapin se

rend ces jours-ci aux États-Unis, où il aura l'occasion, dans le cadre de réunions avec le FMI, d'échanger avec ses partenaires européens. Enfin, le projet de plan budgétaire que nous remettrons le 15 octobre à Bruxelles n'est pas le budget, c'est l'ensemble des éléments qui concernent la dépense publique, les recettes publiques et les équilibres de l'ensemble du secteur public. La Commission européenne émettra un avis et formulera éventuellement des remarques avant le 30 octobre, mais la Commission n'aura pas à retoquer le budget. Cette nouvelle procédure, conforme aux dispositions du *Two-pack*, ne se substitue pas aux procédures habituelles de surveillance, elle ne consiste qu'en un avis simple sur le projet de budget.

Je ne veux être ni excessivement alarmiste ni exagérément rassurant. Laissons le dialogue se poursuivre. La France n'est pas seule à défendre ses arguments et le FMI et l'OCDE ont fait observer que l'Europe serait le continent contribuant le moins à la croissance et au redressement de l'économie mondiale. D'autres pays de l'Union sont très sensibles aux arguments de la France. Toute conclusion sur l'issue de ces discussions est à ce stade prématurée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Monsieur le ministre, merci d'être venu nous présenter le budget dès la première réunion de notre commission.

Ma première question porte sur la sincérité de la présentation. 50 milliards d'économie sont annoncées en trois ans. Certaines économies, comme celles sur les prestations sociales ou les dépenses affectées aux collectivités territoriales, sont précises ; les 19 milliards d'euros d'économies annoncées sur les dépenses de l'État le sont moins, dont les 2,4 milliards d'euros sur les dépenses d'intervention annoncées pour l'année 2015. Le compte n'y est pas. Certaines économies visent directement des opérateurs, comme les chambres de commerce et d'industrie, d'autres sont plus générales et leur impact n'est pas chiffré : optimisation, rationalisation... On peut s'interroger sur le fait qu'on ait cherché à habiller avec des idées générales une réduction importante de moyens de l'administration. L'augmentation de la réserve de précaution de 7 à 8 % ne cache-t-elle pas des arbitrages non encore effectués ? N'y a-t-il pas des impasses dans ce budget qui devront être couvertes par un recours accru aux crédits mis en réserve ?

D'autre part, ma seconde question portera sur la baisse des dotations aux collectivités territoriales et ses conséquences sur l'investissement public. Certes, la progression des dépenses est en partie de la responsabilité des collectivités elles-mêmes, mais certaines sont incompressibles – personnel, établissements scolaires, sécurité incendie... La seule marge de manœuvre possible reste l'investissement. Le Gouvernement a-t-il conscience du risque considérable que ses décisions font peser sur celui-ci, notamment dans le secteur du BTP ? L'Assemblée nationale a proposé deux mécanismes pour pallier ces inconvénients : création d'un fonds de soutien à l'investissement public, remboursement anticipé par le FCTVA... Quelles sont les mesures envisagées pour soutenir l'investissement public ?

M. Christian Eckert. – Monsieur le rapporteur général, vous soulevez des points tout à fait légitimes. Les plafonds par ministère vous ont été communiqués dès le débat d'orientation des finances publiques. Vous disposez de tous les éléments pour apprécier la situation. Les chiffres consolidés correspondent à la somme des plafonds de dépense par ministère. Les dépenses de l'État sont parfaitement maîtrisées. Notez que les critiques portent sur le solde, mais jamais sur la dépense, qui a été tenue dans les proportions autorisées par le Parlement. Cela n'a pas toujours été le cas...

La réserve de précaution contribue à cette maîtrise de la dépense. La prévision budgétaire est un exercice difficile. Les dépenses ne sont pas toutes faciles à piloter : les prestations sociales dépendent largement de la conjoncture économique ; les opérations extérieures, décidées par le président de la République, sont peu prévisibles... Tous les ans, il faut trouver à financer des lignes budgétaires que l'on ne pouvait prévoir avant : d'où la réserve de précaution. Nous avons commencé à regarder de près l'exécution pour 2014 : nous anticipons un coût des opérations extérieures supérieur à 1 milliard d'euros – or 460 millions seulement avaient été budgétés... Outil de pilotage, la réserve est aussi une incitation à faire des économies, en encourageant les ministères, qui ne sont pas plus vertueux que d'autres acteurs, à faire des efforts pour ne pas dépasser leurs plafonds. Le dégel des crédits mis en réserve n'est pas automatique, mais autorisé par le ministre du budget et celui des finances.

Vous m'interrogez sur la sincérité de ce budget. Nos hypothèses sont considérées comme prudentes. Cela n'a pas toujours été le cas : dans le passé les hypothèses ont parfois été...volontaristes. Les nôtres convergent avec celles retenues par le consensus des observateurs. Le FMI vient de s'exprimer à ce sujet. La prévision est un exercice qui prête parfois à sourire. Le Conseil d'analyse économique prévoit le montant de la dette publique à l'horizon 2040... Je salue la performance, mais ce type d'analyse sert surtout à alimenter les colonnes des journaux. Les chiffres de croissance sont révisés six mois après le début de l'exécution annuelle, et les prévisions de croissance à deux ans ne se vérifient jamais... En matière de prévision, soyons humbles.

Oui, le Gouvernement est attentif à l'investissement. Il constate néanmoins que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales augmentent. Les facteurs en sont certes nombreux.

La fonction publique territoriale a un statut différent de celui de la fonction publique d'État, et, à bien des égards, plus favorable, comme le glissement vieillesse-technicité ou le rythme d'avancement des carrières. Etes-vous prêts à ouvrir ce chantier pour ne pas avoir le sentiment que l'État décide à votre place ? Il faudra avancer avec les partenaires sociaux. Certes l'État décide du point d'indice. Certes il a revalorisé les salaires des catégories B et C, ce qui a alourdi les frais de fonctionnement.

M. Charles Guené. – Eh oui !

M. Christian Eckert. – Mais l'État fait lui-même des efforts dans la gestion des carrières. Les collectivités territoriales sont-elles prêtes à engager une réflexion sur le statut de la fonction publique territoriale ?

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté hier plusieurs amendements auxquels le Gouvernement n'était pas complètement favorable. Peut-on prétendre que 4 ou 5 milliards d'euros en plus pour le FCTVA seraient sans incidence sur le budget de l'État ? Nous sommes prêts à orienter la progression de la péréquation vers l'investissement, ou à revoir le taux de réfaction de la compensation TVA vers le budget européen, ce qui coûterait 300 à 400 millions d'euros et devrait alors être compensé. Nous aurons l'occasion d'en discuter lors du débat budgétaire.

M. Vincent Delahaye. – Une réserve de précaution de 5 % me semblerait suffisante. L'écart entre ce taux et celui proposé, de 8 %, pourrait venir réduire les dépenses de l'État.

Il est légitime de demander des efforts aux collectivités territoriales comme à l'ensemble des administrations, à condition qu'ils soient répartis équitablement : 2,5 milliards d'euros en 2014, 3,7 milliards en 2015, pour les dépenses locales, contre 1,8 milliard de baisse en valeur pour les dépenses d'État alors que le budget de l'État approche les 360 milliards d'euros et que celui des collectivités s'élève 220 milliards. Ce n'est pas juste et cela aura des conséquences considérables sur l'investissement local, au-delà des échéances électorales et du cycle de l'investissement qui leur est associé.

Quelle est l'utilité du Haut Conseil des finances publiques ? J'étais sceptique lorsqu'il a été créé. Il est moins optimiste que vous en matière de croissance. Ne serait-il pas plus pertinent de bâtir le budget sur la base d'hypothèses de croissance inférieures de 0,5 % au consensus des économistes de façon à construire le budget de façon prudente ? En outre le Haut Conseil estime que les économies de dépenses de 21 milliards ne sont pas assez documentées. Tiendrez-vous compte de ce qu'il dit ? Si ses avis restent lettre morte, à quoi sert de l'avoir instauré ?

Les recettes sont moins dynamiques que prévu, en dépit des hausses d'impôt depuis deux ans. Comment expliquer l'écart entre les prévisions et la réalisation, notamment pour l'impôt sur le revenu et l'IS ? Enfin, vous évoquez les prévisions à 2040 du Conseil d'analyse économique mais lors de la réforme des retraites, le Gouvernement tablait sur une hypothèse d'un taux de chômage de 5 à 6 % en 2040. Vos hypothèses sont, parfois, également irréalistes !

M. Charles Guené. – Vous avez indiqué que la norme de progression des dépenses locales inscrite dans la loi de programmation était indicative. Elle n'en est pas moins unilatérale. Des marges de progression existent. D'indicative et unilatérale, elle pourrait devenir prescriptive et partagée. Quels outils le Gouvernement entend-il mettre en place en ce sens ?

L'effort de redressement demandé aux collectivités territoriales s'élève en cumulé à 30 milliards d'euros. La nouvelle baisse des dotations n'est pas soutenable. Certaines collectivités ne pourront faire face. La péréquation ne suffira pas toujours à compenser cette évolution. Le FPIC peut être amélioré, mais la création d'un nouveau fonds sera certainement nécessaire. Ce nouveau prélèvement aura, en outre, des effets différés sur la croissance. L'observatoire des finances locales montre que nous avons consommé beaucoup de réserves. Si les effets sur l'investissement ne se sont pas fait sentir, c'est grâce au cycle électoral. Il y a urgence à se pencher sur des mécanismes de correction favorisant l'investissement local. Sinon, gare aux désillusions.

Mme Marie-France Beaufils. – Beaucoup d'élus ont déjà perçu les effets de la baisse des dotations sur l'investissement local, sur les travaux publics. Il ne faut pas regarder uniquement les moyennes mais entrer dans les détails. Depuis plusieurs années, les dotations sont gelées. L'an dernier elles ont baissé de 1,5 milliard d'euros, et, cette année, de 2,67 milliards d'euros. Cette baisse pénalise les collectivités les plus modestes qui ne peuvent augmenter les impôts locaux. En outre, la situation des familles s'est tellement dégradée qu'elles sont de plus en plus nombreuses à solliciter les services publics communaux. Ainsi la baisse des dotations n'aura pas seulement des effets sur l'investissement mais touchera aussi le fonctionnement, et aura des conséquences directes sur le pouvoir d'achat des ménages modestes.

Les collectivités territoriales subissent aussi la charge de la réforme des rythmes scolaires. À combien l'estimez-vous ? Selon l'Association des maires de France, le coût s'élèverait à 150 euros par enfant lorsqu'il est fait appel à des professionnels spécialisés, soit bien plus que la couverture prévue par l'État.

Vous dites envisager de réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF). Pourriez-vous être plus précis ? Selon quels principes ? Vous souhaitez inclure un indicateur pour mesurer le « dynamisme » de la dépense publique. Ce terme signifie-t-il que les dépenses des collectivités territoriales sont trop importantes ? Enfin, pourquoi privilégier la décote de l'impôt sur le revenu plutôt qu'une plus grande progressivité de l'impôt ? Le contribuable non imposable bénéficie d'ouvertures de droits, pas celui auquel s'applique la décote.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Votre présentation est habile mais les chiffres sont têtus : 1 % de croissance, 0,9 % d'inflation, ces prévisions sont-elles réalistes ? Le Haut Conseil des finances publiques ne le pense pas. Votre objectif d'un déficit à 4,3 % montre bien que vous avez renoncé à toute volonté d'assainissement. La dépense publique continuera d'augmenter.

Quelles seront les conséquences de la suspension de l'écotaxe ? Le contrat avec Ecomouv' n'est, quant à lui, pas suspendu. Le risque financier est énorme. Quels sont les montants à verser en 2015 au titre du partenariat public privé ? Le Parlement doit être consulté sur toute modification de l'écotaxe. Quand le sera-t-il ?

M. Serge Dassault. – Un déficit de 3 % en 2017 : Comment y croire ? Pour être sincère, il faudrait se fonder sur une croissance zéro. Il est si facile de faire des prévisions ; et si l'on se trompe, qu'à cela ne tienne, il suffit d'emprunter ! Mais avec désormais 2 000 milliards d'euros de dettes, cela durera-t-il ? C'est de la cavalerie ! Nous courons à la faillite. La croissance est morte car les investisseurs sont partis. Les impôts ont atteint un tel niveau qu'il n'est plus possible de gagner de l'argent en France. Une prévision de croissance de 1,7 % en 2017, cela me semble tout simplement ridicule.

Prenons garde en outre à la remontée des taux d'intérêt. Les investisseurs se rendent compte que nous ne faisons pas d'économies. Les 35 heures coûtent 21 milliards d'euros, les allègements sociaux sont onéreux également. Voilà une source d'économies possibles...

M. François Marc. – Je salue la détermination du Gouvernement, la clarté du ministre, sa pugnacité dans un moment où sa mission est très difficile. Si nous n'avions rien fait depuis 2012, le déficit en 2014 s'établirait à 7,1 % et non 4,1 % du PIB. En 2015, il serait de 7,5 % et non 4,3 %. Le budget 2015 est un budget qui a du cœur. Il vise à protéger les plus fragiles et les jeunes...

Mme Fabienne Keller. – Je ne crois pas !

M. François Marc. – Le FPIC est conservé. Les abondements supplémentaires au titre de la péréquation verticale sont importants. La réflexion sur la réforme de la DGF est lancée. Comment faire avancer ce dossier difficile ?

M. Richard Yung. – Considérant nos faibles marges de manœuvre, c'est du côté de l'investissement qu'il faut regarder. Qu'en est-il du CICE en 2014 ? Et en 2015 ? Le futur

président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a aussi évoqué un plan d'investissement de 300 milliards d'euros. Mais restons prudents : le plan de relance précédent, de 100 milliards d'euros, n'a guère été perceptible... Comment ce nouveau plan sera-t-il financé ? Le Gouvernement français a-t-il réfléchi à des projets qui pourraient en bénéficier ?

M. Dominique de Legge. – Vous n'avez rien fait pour endiguer la dérive des finances locales : réformes des rythmes scolaires, abrogation du jour de carence des fonctionnaires, etc. Si vous souhaitez que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement, il convient de ne pas leur mettre de nouvelles dépenses à charge ! La part des collectivités territoriales dans l'endettement public représente 9 %. Or, sur les 50 milliards d'euros d'économies que vous annoncez, l'effort qui leur est demandé s'élève à 27 milliards ! Ce n'est ni juste ni équilibré. Que comptez-vous faire pour réduire les dépenses obligatoires à la charge des collectivités territoriales ?

Vous baissez l'impôt sur le revenu. Mais ne s'agit-il pas d'un simple retour au niveau de 2012, avant les hausses de 2013 ?

S'agissant, enfin, du budget de la défense et de la loi de programmation militaire, on annonce des recettes, liées aux investissements d'avenir. Mais ce qui a fonctionné l'an passé grâce à un tour de passe-passe ne jouera plus l'an prochain. Il faut financer les OPEX dont le coût augmente avec les tensions internationales. Quelles sont les recettes tirées de ventes immobilières ou des ventes de fréquences hertziennes ?

M. Jean-Claude Boulard. – Vos décisions auront des conséquences lourdes sur les finances locales : 3,7 milliards d'euros cette année puis de nouveau l'année prochaine, cela va diminuer massivement l'investissement, donc la croissance. La commission des finances de l'Assemblée nationale a envisagé deux mécanismes : l'ajustement du taux du FCTVA à 0,9 %, disposition modeste mais encourageante, puis le versement anticipé de ses compensations à celles des collectivités territoriales qui s'engagent à maintenir un certain niveau d'investissement. Les quelques milliards d'euros ainsi versés pendant la crise ont été assez efficaces. Qu'en pensez-vous ?

Tandis que l'on réduit les dotations, supprimer des petites taxes qui abondent les budgets locaux, comme celle sur les pavages ou celle pour la gestion des eaux pluviales, n'est pas raisonnable. Certes, elles ne représentent que 600 000 et 700 000 euros. Mais on commence par les petites taxes, car ce n'est pas douloureux, et on sait ce qui se passe ensuite, au nom de la simplification – voyez le rapport de l'Inspection générale des finances sur le sujet. Nous réduisons les dotations : sanctuarisons au moins ces petites ressources.

En matière d'allègement des normes, la suppression des contrôles de l'air dans les maternelles et les crèches est une bonne mesure – cela fait un an qu'Alain Lambert et moi le réclamions ; la bataille a été gagnée grâce aux échos dont s'en est fait le *Canard enchaîné*, qui est un peu le journal officiel de la République ! Je propose également de supprimer les normes sismiques dans les zones où la terre ne tremble pas, car il y a là d'inutiles surcoûts de construction.

M. Philippe Dominati. – Je ne sais si ce budget a un problème de sincérité, mais de crédibilité, sans aucun doute. Je forme un vœu : celui de la stabilité. Le premier budget du quinquennat était défendu par Jérôme Cahuzac, le second par Bernard Cazeneuve ; je vous souhaite de défendre le prochain.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – En remontant plus loin, vous observeriez le même phénomène. C'est un poste exposé...

M. Philippe Dominati. – Vous ne tenez pas compte du ras-le-bol fiscal des Français. Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 0,1 % : d'abord ce sont des prévisions, elles ne seront pas tenues ; ensuite vous ne savez pas comment évolueront les impôts locaux. Je ne retrouve pas dans ce budget les annonces faites en matière fiscale par le Gouvernement après les municipales et les manifestations – il y a eu certes deux remaniements à opérer. Résultat : rien dans ces textes sur les prélèvements obligatoires, qui sont élevés, et le demeureront.

Le Pacte de stabilité et de croissance renforcé prévoit que l'objectif de moyen terme exprimé en solde structurel est modifié tous les trois ans, sauf réforme structurelle ayant une incidence sur la soutenabilité des finances publiques. Vous changez cet objectif, mais je ne vois pas la réforme structurelle.

M. Marc Laménie. – Les économies prévues sur la protection sociale s'élèvent à 9 ou 10 milliards d'euros : 4,5 milliards apparaissent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ; en quoi consistent les 5 milliards d'euros restants ? S'agit-il d'économies résultant des réformes antérieures ou de mesures nouvelles ?

M. Michel Bouvard. – Personne ne conteste la légitimité de la péréquation. Mais désormais, elle se combine à la baisse des dotations et la conjonction de ces deux prélèvements pose des problèmes aux collectivités concernées. Avec de tels mécanismes, on ne règle pas le problème des collectivités pauvres et on handicape les capacités d'investissement d'un certain nombre d'autres collectivités.

Le Gouvernement s'attaque au sujet des taxes affectées et des opérateurs, je l'en félicite : il est bon que le Parlement se prononce sur l'affectation et le taux de ces taxes. Cela nécessitera de la transparence, et je rejoins Marie-Hélène Des Esgaulx sur la taxe au bénéfice de l'AFITF.

Sur l'évolution de la dépense fiscale, vous demeurez très discret. Un plafonnement avait été annoncé. Où en est-on ? Avez-vous des prévisions de son évolution dans les prochaines années ?

M. Francis Delattre. – Depuis neuf jours, l'État vit à crédit. Avons-nous atteint un seuil maximal ? Nullement : en 2015, nous aurons épuisé nos ressources le 15 septembre. Certains chiffres prêtent à l'interprétation ; pas ceux de l'endettement. *Le Monde* lui-même parle du « gouffre de la dette ». Nous allons gaillardement vers les 100 % du PIB ! D'après nombre d'économistes, nous flirtons avec le défaut de paiement, et si nous ne faisons rien, nous y allons tout droit.

Je fais miennes les questions relatives à la dépense fiscale et au CICE. Le vrai problème, ce sont les rentrées fiscales. L'État est dans l'impasse, et nous sommes à bout de souffle.

Un mot sur les réformes de structure. Sur le logement, les résultats ne sont pas satisfaisants, vous l'avez dit vous-même, et cette politique coûte très cher : que fait-on ? Sur le coût du travail : nous sommes le pays qui travaille le moins, nous avons les 35 heures, nous vivons encore sur le mythe du partage du travail... résultat : 7 millions de chômeurs. Sur le

financement du logement, de la protection sociale, la réforme du code du travail, la flexibilité du marché de l'emploi, le ministre du budget est-il associé à la réflexion ?

Le quinquennat a commencé sur le thème de la justice fiscale. Une « grande » réforme nous attendait : la fusion de l'IR avec la CSG. Où en est ce « magnifique » projet de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? Avez-vous définitivement renoncé ?

M. Michel Canevet. – En tant que nouveau parlementaire, je veux vous transmettre les plus vives inquiétudes de la population sur l'état des finances publiques. La baisse des déficits passe par la maîtrise des dépenses. Elle est engagée ; il faudra aller plus loin, notamment par la hausse des recettes et le changement de politique économique. Un nouveau cap sera nécessaire, comme l'a dit Serge Dassault.

Les ponctions devront être faites avec discernement sur les organismes associés à l'État, sous peine de les déstabiliser. Le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Brest est à cet égard très inquiet.

Les collectivités territoriales participent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. C'est en effet une nécessité. Mais l'État impose sans cesse à leurs gestionnaires de nouvelles charges – réforme des rythmes scolaires, revalorisation des bas salaires, transfert prévu des autorisations d'urbanisme aux collectivités – et supprime les outils de gestion du personnel comme le jour de carence. Cela ne peut continuer ainsi.

M. Jean Germain. – Je rejoins François Marc : la situation est aujourd'hui difficile – elle l'était hier également. Certains d'entre nous ont connu pendant leur mandat l'arrivée de la crise, ou ses prolongements. Je serai dialectique plutôt que politicien, et ferai observer à Serge Dassault que la droite a eu cinq ans pour remettre en cause les 35 heures et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), et ne l'a pas fait.

M. Serge Dassault. – Je le sais bien, et je l'ai dit alors !

M. Jean Germain. – L'UMP, en pleine compétition pour l'élection de son président, ne recule devant aucun chiffre : Monsieur Juppé annonce 100 milliards d'euros d'économies, Monsieur Fillon 120 milliards, et Monsieur Sarkozy entend « cogner fort »... Qui peut croire qu'ils y parviendront sans toucher aux dépenses des collectivités territoriales, mais en supprimant les départements ? Comment œuvrer pour sortir la France de l'impasse, et éviter d'en faire une Italie *bis* : voilà la seule question à poser.

Travaillons sur l'unification des statuts de la fonction publique. Il n'y a plus de raisons de maintenir séparées la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. Entre les communautés de communes et les sous-préfectures, il y aurait beaucoup à faire en matière de mobilité des personnels et de mutualisation des services. Travaillons également sur les ressources non fiscales des collectivités territoriales. Autorisons-les à produire et à vendre de l'énergie – ce qui impliquerait des accommodements avec les monopoles de production existants. Les collectivités territoriales ne peuvent en tout cas pas continuer à exister avec moins de dotations et moins d'impôts.

Je rejoins Michel Bouvard sur les 112 milliards d'euros de taxes affectées. Il y a des choses à faire en la matière, comme sur la fraude à la TVA, qui ferait perdre 30 milliards d'euros à l'État chaque année. Sur tous ces sujets, le Parlement a un rôle à jouer et notre commission doit se saisir de ces sujets.

M. Michel Berson. – Les dépenses d’avenir sont maintenues à un haut niveau, c’est bien. Les engagements du président de la République seront tenus en 2015, comme en 2013 et en 2014. Mais la situation de l’emploi scientifique demeure préoccupante. Les raisons en sont purement démographiques : le nombre de chercheurs à l’âge de la retraite diminuera fortement dans les années à venir ; les recrutements diminueront par conséquent de 20 % à 30 %, ce qui est considérable. Les jeunes chercheurs que nous sommes en train de former auront de plus en plus de difficultés à trouver un emploi.

Une solution existe à budget constant – nous ne pouvons faire autrement. Il suffit de faire sauter un verrou idéologique : le crédit d’impôt recherche. Celui-ci atteindra 6 milliards d’euros en 2014, soit un doublement en sept ans. C’est désormais la deuxième dépense fiscale après le CICE ! Peu de dépenses fiscales ont autant progressé. Imaginons un mécanisme pluriannuel de recrutement de jeunes chercheurs financé par 5 % à 10 % du CICE, soit entre 300 et 600 millions d’euros. C’est une nécessité impérieuse.

Notre pays est, de plus, rétif à reconnaître les mérites des docteurs. En Allemagne, de nombreux chefs d’entreprise sont docteurs ; en France, très peu – nous préférons les ingénieurs sortis des grandes écoles. La loi de juillet 2013 promeut la reconnaissance du doctorat dans l’industrie, mais il est temps de passer de l’incitation à la conditionnalité : soumettons par exemple le bénéfice du crédit d’impôt recherche à l’embauche par les grandes entreprises de jeunes chercheurs. Ces mesures sont simples, pratiques, et ne coûtent rien. Le président de la République, dans son discours d’août 2012, a parlé de sanctuarisation du crédit d’impôt recherche, terme qui met tout le monde au garde-à-vous : posons le débat autrement.

M. Éric Bocquet. – Le CICE n’atteint pas sa cible. Des rapports le montrent, son suivi semble le confirmer. Notre groupe ne l’a jamais soutenu. Est-il juste et pertinent que la grande distribution, non exposée à la concurrence internationale, en bénéficie ? L’Insee estime qu’une partie du dispositif sert à augmenter les salaires, et le taux de marge des entreprises est encore en recul en 2014... Bref, à l’évidence, le ciblage est inadéquat.

Je n’ai rien entendu sur l’évasion fiscale. Les recettes de la lutte contre celle-ci figurent-elles dans la catégorie « autres recettes fiscales » chiffrée à 19 milliards d’euros ? Quels sont les objectifs et les moyens pour 2015 ?

Mme Fabienne Keller. – La baisse de la dotation globale de fonctionnement décourage les équipes municipales, nous l’avons constaté cet été en arpentant le terrain. La baisse de l’investissement public qu’elle va entraîner aura un effet boomerang sur les comptes de l’État : baisse de l’impôt sur les sociétés, baisse des cotisations sociales... Avez-vous une évaluation des nouvelles mesures sociales qu’il faudra mettre en place en 2015, 2016 et 2017 pour en atténuer les effets ?

Ce budget augmente la taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE), après une baisse au début du quinquennat. L’écotaxe, elle, est reportée *sine die* si l’on en croit les informations qui viennent de nous parvenir. Où est la cohérence de la fiscalité écologique ? Nous sommes tous convaincus qu’il faut fiscaliser la pollution plutôt que les salaires et qu’il faut en la matière envoyer des signaux-prix clairs. Quelle est votre stratégie dans ce domaine ?

M. Georges Patient. – Avez-vous prévu des dispositions spécifiques pour les collectivités d’outre-mer ? Elles sont beaucoup plus dépendantes que les autres des ressources fournies par l’État.

M. Maurice Vincent. – Il est très difficile de construire un budget qui comporte des économies substantielles sans nuire à la croissance. Pourrions-nous mobiliser l'épargne des Français, abondante, notamment celle gérée par la Caisse des dépôts et consignations, afin d'œuvrer en faveur de la relance ?

J'ose exprimer une idée hétérodoxe : les collectivités sont soumises à une nécessaire rigueur dans les dépenses de fonctionnement, mais les plus riches conservent une capacité d'endettement : pourquoi ne pas l'employer, dans les deux ans à venir, pour limiter le recul de la croissance ?

M. François Baroin. – Je connais la difficulté de l'exercice et, je l'avoue, je n'aimerais pas être aujourd'hui à la place de Christian Eckert...

Dans le document de présentation, la phrase sur les perspectives économiques en France et en Europe qui « ne sont pas celles qui nous étaient promises » me semble très révélatrice de la façon dont est bâti ce projet. Mais passons... S'agissant des collectivités locales, Bercy estime à 11 milliards d'euros les économies à réaliser à un horizon de trois ans. En fait, c'est un effort cumulé de 28 milliards qui leur est demandé, soit 30 % des économies annoncées. Avez-vous sollicité les services du ministère pour connaître, dans chaque secteur, les conséquences à en attendre, pour l'activité économique, la croissance, les destructions d'emplois ? Je fus le premier ministre du budget à ne pas indexer sur l'inflation le montant des dépenses publiques. Mais l'effort ainsi demandé aux collectivités, qui portait sur un seul exercice, était deux fois moins important que maintenant. On atteint des proportions inégalées. Nous avons donc besoin d'analyses précises pour pouvoir débattre dans des conditions sincères.

Mme Michèle André, présidente. – J'indique à Francis Delattre que la commission des finances a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires une étude sur une fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG. Nous recevrons ses conclusions en décembre prochain et aurons donc à travailler sur le sujet.

M. Christian Eckert. – Merci à tous ceux qui m'ont prodigué des encouragements – même si certains ont employé le ton qu'on utilise en présence d'un malade dont la guérison est douteuse. Vous rapportez les inquiétudes de nos concitoyens, en employant des termes comme « explosion » ou « dérapages », etc. Il nous revient pourtant de prendre quelque recul, François Baroin a connu ce ministère en des temps agités...

Mme Fabienne Keller. – Il a bien géré !

M. Christian Eckert. – C'est aux citoyens et aux électeurs d'en juger. Quoi qu'il en soit, le déficit public en 2010 était de 148 milliards d'euros, il est inférieur de moitié aujourd'hui. Chacun y a pris sa part et j'ai eu l'honnêteté de dire que la réduction avait commencé avant notre arrivée ; il en va de même, reconnaissez-le, de l'augmentation des impôts. Quant aux comptes sociaux, après avoir approché les 30 milliards d'euros dans le passé, le déficit s'établira cette année en deçà de 15 milliards. C'est encore trop, mais ne prétendez pas que la situation est plus dangereuse qu'il y a quelques années ! Si le médecin vous recommande de perdre quinze kilos et que vous parvenez à maigrir de dix kilos, il ne vous reprochera pas d'avoir grossi. Et l'élève qui obtient une note de 9 sur 20 après avoir eu une moyenne de 5 doit-il être grondé ou encouragé ?

Marie-Hélène Des Esgaulx et la commission d'enquête ont mené un travail sur l'écotaxe. J'indique que 450 millions d'euros ont été inscrits en recettes brutes pour l'AFITF et 200 millions en dépenses. Divers gouvernements se sont occupés de cette question ; le Parlement s'était prononcé quasi unanimement pour la création de l'écotaxe. Aujourd'hui, après les reports successifs, le risque financier pour l'É frise le milliard d'euros. Il faut signer des protocoles, les discussions sont en cours avec Ecomouv'. Les péages de transit poids-lourds fonctionnent déjà à blanc...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La ministre annonce ce matin la suspension de la taxe !

M. Christian Eckert. – Ce n'est pas un communiqué de presse mais une information dans la presse...

S'agissant de la TICPE, la contribution climat-énergie monte en puissance, l'an prochain son produit avoisinera les 4 milliards d'euros, notamment avec les 2 centimes supplémentaires sur le gazole. Sur le total, 800 millions sont affectés à l'AFITF, afin que son budget demeure d'environ 1,9 milliard d'euros. Tous les investissements sont bien sûr indispensables, le canal Seine-Nord, le Lyon-Turin, et tous les autres. Cependant, si les ressources manquent, les investissements devront être réduits. C'est une position que nous assumons – moi parfois plus que d'autres...

Pour évaluer le CICE, il convient de prendre en compte trois cas : les entreprises qui ne paient pas d'impôt sur les sociétés reçoivent un versement ; d'autres, qui en paient, bénéficient d'une diminution d'impôt ; le versement du crédit d'impôt aux grandes entreprises est différé de trois ans. En comptabilisant l'ensemble des créances accumulées au titre du CICE, on obtient un total de 10,5 milliards d'euros cette année – mais toutes les demandes pour 2014 ne sont pas enregistrées – contre 12 prévus. La dépense budgétaire représente environ 4 milliards d'euros. Nous ne sommes pas loin de la prévision, et nous analyserons pourquoi certaines entreprises n'ont pas fait appel au CICE : crainte du contrôle fiscal, optimisation en fonction d'autres crédits d'impôt...

Oui, la mobilisation de l'épargne, en particulier celle placée en assurance-vie, peut être employée en faveur des PME, ou de la politique du logement. Un certain nombre de dispositifs fiscaux y tendent.

L'ensemble de la dépense publique s'établit à 1 200 milliards d'euros, dont 20 % émanant des collectivités locales, soit 50 milliards d'euros. Si les collectivités territoriales prennent en charge 20 % de l'effort d'économies, cela représente 10 milliards d'euros.

M. Vincent Delahaye. – Les calculs ne sont tous effectués selon la même méthode !

M. Christian Eckert. – Comparer 28 milliards d'euros de baisse des dotations, soit le montant cumulé sur trois ans, à une année de dotation n'est pas très honnête intellectuellement. L'État et la protection sociale sont soumis à la même exigence, et selon une répartition proportionnelle. Sauf que, dès 2015, l'État assumera 40 % de sa part, la protection sociale également, contre 33 % pour les collectivités locales.

M. Vincent Delahaye. – Il faut retourner en cours de mathématiques !

M. Christian Eckert. – Certes, au sein du bloc des collectivités, la ventilation n'est pas homogène, mais il existe des dispositifs pour celles qui traversent plus de difficultés ; les collectivités d'outre-mer y font largement appel.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la dépense fiscale. Hors CICE, elle a atteint 70,9 milliards d'euros en 2013. Nous nous sommes écartés de la prévision très légèrement, 100 millions d'euros, guère plus. En 2014, le montant prévu est de 70,7 millions. En 2015, il diminuera peu, à 70,6 millions, mais je remercie Michel Bouvard de ses propos sur les taxes affectées. Michel Canevet a évoqué les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Nous sommes ouverts à certaines adaptations... à condition que le pied de colonne ne soit pas changé ! Car certaines CCI ont plus de marges de manœuvre que d'autres, et nous étudierons les dérogations possibles en fonction des jours de fonds de roulement dans chaque chambre consulaire, et en fonction des motivations. J'ai à l'esprit le cas d'une chambre qui a réalisé des économies afin de procéder à un investissement important en matière de formation : la règle posée pourrait, là, souffrir une exception.

On demande au Gouvernement une loi de programmation des finances publiques, qui inclut les dépenses des collectivités. Or les services du ministère ont quelque difficulté à appréhender l'évolution de ces postes, et nous avons eu de nombreuses surprises par rapport à nos prévisions ces dernières années. La prévision, en l'occurrence une augmentation de 0,3 % en valeur, est indicative. Ce sont les députés, je le rappelle, qui demandent une décomposition entre fonctionnement et investissement.

Le Fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires sera maintenu en 2015, mais recentré sur les communes les plus fragiles.

Nos prévisions sont-elles irréalistes ? Monsieur Dassault, nous avons déjà bien du mal à trouver les équilibres nécessaires en retenant une hypothèse de croissance faible : en nous fondant sur une croissance nulle, nous n'y parviendrions pas ! Notez que nos prévisions sont identiques à celles du FMI, de l'OCDE. En d'autres temps, d'autres ont fait des projections plus volontaristes, je le redis. Pourquoi une nouvelle loi de programmation, nous demande-t-on, qu'est-ce qui a changé ? Les prévisions de croissance, justement ! Mais aussi l'inflation, et la croissance potentielle, fixée jusqu'à présent à 1,5 % et aujourd'hui à 1 %. Soit dit en passant, cela signifie que l'effort structurel est plus difficile. Preuve que notre démarche est courageuse.

Sur les prévisions de recettes, je vous renvoie aux fascicules des « Voies et moyens » annexés au projet de loi de finances.

Richard Yung a parlé du programme de 300 milliards d'euros proposé par M. Jean-Claude Juncker. Le Gouvernement français souhaite qu'il soit rapidement mis en œuvre. La Caisse des dépôts et consignations est un outil à utiliser. Nous attendons de connaître le contenu exact du plan.

Monsieur Boulard, vous évoquiez le dynamisme de la fiscalité locale, je vous communique les chiffres les plus récents : le produit de la CVAE progresse de 7,4 % en 2014, celui des DMTO de 8,6 %, la taxe d'habitation de 5,7 %, la taxe foncière de 3,9 %. Et cela n'est pas dû à une hausse des taux, vous le savez bien, puisque nous sommes en année électorale...

Les débats qui nous attendent seront l'occasion de vous apporter d'autres réponses.

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous remercions de cette première présentation.

La réunion est levée à 13 h 15.

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30

Diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière – Examen des amendements au texte de la commission

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède à l'examen des amendements au texte de la commission n° 808 (2014-2015) portant diverses dispositions d'adaptation de la législation d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Mme Michèle André, présidente. – Nous commençons par examiner les amendements extérieurs sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Article 2 bis

M. Richard Yung, rapporteur. – L'amendement n° 13 d'André Gattolin, qui vise à rendre non déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés les contributions des banques au fonds de résolution unique, pénaliserait doublement les banques. C'est du reste contraire à la tradition fiscale française en matière d'établissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

M. André Gattolin. – Si l'on prend la fourchette haute de la contribution éventuelle des banques françaises au fonds, on atteint 17 milliards d'euros sur huit ans, soit une perte de recettes d'impôt sur les sociétés de 5,5 milliards d'euros, c'est-à-dire de 650 millions d'euros par an pendant huit ans. Je suis très inquiet sur la manière dont l'État va pallier ce manque à gagner.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

Article 3

M. Richard Yung, rapporteur. – L'amendement n° 3 de Francis Delattre vise à exclure les mutuelles de santé du champ de la directive « Solvabilité II ». L'intention est d'éviter que les petites mutuelles soient soumises aux mêmes règles que les grandes sociétés d'assurance. De ce point de vue, l'amendement est en pratique satisfait par la directive, qui affirme le principe de proportionnalité et qui exclut les petites mutuelles encaissant moins de 5 millions d'euros de primes par an et dont les provisions techniques sont inférieures à

25 millions d'euros. On ne peut exclure toutes les mutuelles car la directive, qui vise à améliorer la protection des assurés, les mentionne explicitement. L'adoption de cet amendement nous mettrait en infraction avec le droit communautaire. C'est pourquoi je demande de son retrait.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'il est satisfait, notre collègue acceptera sans doute de le retirer.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 3

M. Richard Yung, rapporteur. – L'amendement n° 1 de Jean Germain réserve au souscripteur de bonne foi le bénéfice de la prorogation du délai de renonciation à un contrat d'assurance vie. Cette prorogation, qui peut, de manière assez extraordinaire, aller jusqu'à huit ans, permet de dénoncer le contrat en cas de manquement de l'assureur à ses obligations d'information. Elle est utilisée par un certain nombre d'investisseurs avertis, qui connaissent cette faille, pour dénoncer leur contrat d'assurance vie en fonction de l'évolution de ce dernier. Cela ne concerne pas un grand nombre de contrats, mais les sommes en jeu sont très importantes. Nous ne sommes donc pas du tout dans le cas de petits épargnants qui ont été mal informés ou qui n'ont pas bien compris, mais dans celui d'un professionnel ou quasi professionnel qui utilise une faille. Je suis pour cet amendement qui rétablit la justice.

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

Article additionnel après l'article 6

M. Richard Yung, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié d'Albéric de Montgolfier vise à raccourcir le délai dans lequel se prononce la Cour d'appel de Paris sur les décisions de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en matière d'offres publiques, notamment d'offres publiques d'achat (OPA). Ce délai s'est considérablement allongé ces derniers temps, ce qui est préjudiciable à la vie des affaires et au développement de la place financière de Paris. Cet amendement propose de donner à la Cour d'appel de Paris un délai de quatre mois pour rendre ses décisions. Il appartiendra au ministère de la justice de prendre les mesures nécessaires pour que ce délai soit respecté. Ceci va dans le bon sens, j'y suis favorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le fait est que, même dans le cas d'OPA amicales, on se retrouve souvent bloqué par des délais importants en cas de recours. C'est un problème de compétitivité.

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

Article 8

M. Richard Yung, rapporteur. – Les amendements n° 4 d'Eric Bocquet, n° 9 de Nathalie Goulet et n° 14 d'André Gattolin visent à étendre à toutes les filiales, même non minières, des groupes minières et forestiers, l'obligation de publication des paiements effectués aux autorités des pays où elles opèrent. Je suis défavorable à ces amendements qui vont au-delà de la lettre et de l'esprit de la directive et qui imposeraient à des sociétés non minières des obligations de transparence plus exigeantes que celles applicables à leurs concurrentes étrangères.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 4, n° 9 et n° 14.

M. Richard Yung, rapporteur. – Les amendements n° 5 et n° 6 d’Eric Bocquet, n° 10 de Nathalie Goulet, ainsi que les amendements d’inspiration identique n° 7 d’Eric Bocquet et n° 11 de Nathalie Goulet, visent à étendre le rapport sur les paiements à toutes les informations demandées aux banques dans le cadre de la transparence pays par pays. Je suis défavorable à ces amendements car ils vont au-delà de la directive et de son objet, qui est la lutte contre la corruption, et non la lutte contre l’évasion fiscale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 5, n° 6, n° 10, n° 7, et n° 11.

M. Richard Yung, rapporteur. – Les amendements n° 8 d’Eric Bocquet et n° 12 de Nathalie Goulet, ainsi que l’amendement n° 15 d’André Gattolin d’inspiration similaire, visent à obliger les entreprises extractives et forestières à publier les marchés qu’elles concluent avec les Etats où elles opèrent. J’y suis défavorable, car cette transparence systématique, qui serait assez intrusive et qui n’est pas imposée par la directive, fragiliserait les entreprises dans les pays où elle n’est pas prévue, voire interdite.

M. Éric Bocquet. – J’ai une demande d’éclaircissement : où est la frontière entre intrusion et transparence ?

Mme Michèle André, présidente. – C’est un sujet pour le baccalauréat de philosophie !

M. Richard Yung, rapporteur. – Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à cette question philosophique !

Article 24

M. Richard Yung, rapporteur. – L’amendement n° 16 du Gouvernement vise à porter le délai d’habilitation pour la transposition de la directive sur les marchés d’instruments financiers (« MIF 2 ») au 3 juillet 2016. Après avoir raccourci certains délais d’habilitation, je suis favorable à cet amendement au regard de la complexité et de la technicité de la directive.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre collègue Francis Delattre souhaitait présenter un amendement qui demande au Gouvernement un rapport qui précise l’état des négociations sur la clé de calcul qui sera utilisée pour la détermination des banques au fonds de résolution unique et son impact sur le financement de l’économie. Sur le fond, il rejoint l’amendement de notre rapporteur adopté la semaine dernière par la commission. Sans doute pourrions-nous utilement interroger le Gouvernement en séance pour qu’il nous précise sa position dans la négociation et la contribution du secteur bancaire français.

M. Richard Yung, rapporteur. – Cette suggestion d’amendement rejoint en effet notre amendement qui prévoit que le Parlement se saisira de l’accord intergouvernemental sur la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique seulement lorsque les actes délégués, donc la clé de calcul des contributions, auront été publiés. Selon l’issue, nous

ratifierons ou non l'accord intergouvernemental. Mais il est toujours possible d'interroger le Gouvernement en séance.

Mme Michèle André, présidente. – Cela fait en effet partie du débat.

M. Michel Bouvard. – L'enjeu est de savoir quel est le niveau raisonnable ou supportable de contribution du secteur bancaire français, au regard des contraintes réglementaires qui pèsent sur lui actuellement et de sa capacité à assurer le financement de l'économie. Sans aller jusqu'à un mandat de négociation encadré, pouvons-nous en savoir plus sur la négociation avant qu'il ne soit trop tard ? Il est raisonnable que le Gouvernement s'engage sur le fait que ce qui actuellement proposé n'est pas acceptable et qu'il précise un point possible d'accord. Nous pouvons le faire par amendement ou par une résolution pour faciliter les négociations du côté français.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement de Richard Yung visait justement à aider les négociateurs.

M. Richard Yung, rapporteur. – D'ailleurs, le Gouvernement a plutôt apprécié cette initiative.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de ratification de l'accord intergouvernemental est déjà déposé, mais quand viendra son examen, nous pourrions seulement l'adopter ou le rejeter. Ce sera donc un peu tard. C'est pourquoi il est important que le Gouvernement nous précise dès maintenant le cap qu'il se fixe, sans aller jusqu'à un mandat de négociation.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article additionnel après l'article 2 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GATTOLIN	13	Défavorable
Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELATTRE	3	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GERMAIN	1	Favorable
Article additionnel après l'article 6		

Auteur	N°	Avis de la commission
M. de MONTGOLFIER	2 rect. bis	Favorable
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	4	Défavorable
Mme N. GOULET	9	Défavorable
M. BOCQUET	5	Défavorable
Mme N. GOULET	10	Défavorable
M. GATTOLIN	14	Défavorable
M. BOCQUET	6	Défavorable
M. BOCQUET	7	Défavorable
Mme N. GOULET	11	Défavorable
M. BOCQUET	8	Défavorable
Mme N. GOULET	12	Défavorable
M. GATTOLIN	15	Défavorable
Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	16	Favorable

Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, Rome 29 et 30 septembre 2014 – Compte-rendu

La commission entend ensuite une communication de Mme Michèle André, présidente, sur la troisième réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, tenue à Rome les 29 et 30 septembre 2014.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais maintenant vous lire le compte-rendu que notre ancien collègue Claude Belot a bien voulu nous faire de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, qui s'est réunie à Rome les 29 et 30 septembre derniers.

« Je me suis rendu en Italie pour y représenter le Sénat, à l'occasion de la troisième réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et

financière de l'Union européenne. Issue de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, cette conférence s'est déjà réunie à Vilnius en octobre 2013 et à Bruxelles en janvier 2014. Ce troisième exercice a réuni à Rome les 29 et 30 septembre 2014 des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. Je tiens à vous faire part de mon insatisfaction quant à cette réunion, révélatrice de divergences quant au renforcement des fondements démocratiques de l'Union européenne. En effet, dès l'ouverture de la conférence, Laura Boldrini, la présidente de la chambre des députés italienne, a annoncé qu'aucun règlement de la conférence ne serait adopté pendant les deux jours de réunions et que la question serait abordée à nouveau en 2015. L'approbation de ce règlement est une véritable arlésienne depuis la réunion qui s'est tenue en Lituanie il y a un an. L'enjeu est important : sans règlement, la conférence ne peut adopter de conclusions et jouer un rôle opérationnel. Nous avons tenu plusieurs séances de travail consacrées à la « la voie européenne de la croissance », c'est-à-dire les questions macroéconomiques et la relance par l'investissement, à de nouveaux instruments de gouvernance financière, tels que les eurobonds, les project bonds, les eurobills et le fonds européen de rédemption, à l'Union bancaire et au financement de l'économie réelle et à la coordination des politiques fiscales, avec un accent mis sur le cas de l'économie numérique.

« Sur la question du règlement de la conférence, une fois de plus le Parlement européen s'est opposé au fait que les parlements nationaux soient davantage associés à la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. Il y a plus de six mois, nos collègues Philippe Marini, Jean Arthuis et Richard Yung, qui avaient participé à Bruxelles en janvier 2014 à la dernière réunion de la conférence, se demandaient « s'il s'agit d'un simple forum de discussion entre parlementaires ou si l'on souhaite en faire une véritable association des parlements nationaux à la gouvernance économique et financière de l'Union européenne ». Le Parlement européen a donné sa réponse à cette interrogation, les députés européens présents à Rome se sont en effet montrés préoccupés par le fait d'en rester à un simple lieu d'échanges. La délégation allemande a malheureusement partagé cette approche, elle a même indiqué que cette conférence ne pouvait pas apporter de légitimité démocratique.

« Ces prises de position sont regrettables, dans la mesure où la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne devait être la « contrepartie démocratique » du TSCG, le moyen privilégié d'approfondir le caractère démocratique des politiques économiques européennes. C'est d'autant plus déplorable que tout au long du premier semestre de l'année 2014, la présidence grecque de l'Union européenne avait organisée une consultation, à laquelle le Sénat a participé, dans le but de rassembler des amendements sur le projet de règlement issu de la réunion de Vilnius d'octobre 2013 et de permettre l'adoption d'un règlement lors de la réunion de Rome de septembre 2014. J'indique qu'en vue de faciliter cette adoption, une réunion des parlementaires français et allemands s'était tenue le 12 mai dernier à l'Assemblée nationale. De ce point de vue, la réunion à laquelle j'ai participé à Rome est donc, à nouveau, un rendez-vous manqué. La discussion reprendra en 2015, notamment en avril lors de la prochaine réunion de la conférence des présidents des parlements de l'Union européenne ».

Voilà donc ce que notre ancien collègue Claude Belot a voulu porter à notre connaissance. Son compte rendu a le mérite d'être franc et percutant.

M. Richard Yung. – Je comprends ce qu'a voulu exprimer notre ancien collègue Claude Belot. Lors des précédentes réunions, j'avais ressenti une impression similaire. Les difficultés résultent à la fois de la résistance du Parlement européen, qui s'estime seul porteur

de légitimité démocratique dans l'Union européenne, et du Parlement allemand. L'idée de donner des moyens à la gouvernance de la zone euro, avec un pouvoir exécutif d'une part et un contrôle démocratique d'autre part, a du mal à se mettre en place. Il faudra plusieurs années et beaucoup d'énergie pour atteindre cet objectif.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons cette énergie.

La commission donne acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Albéric de Montgolfier, rapporteur sur le projet de loi n° 2236 (AN – XV^e législature) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Simplification de la vie des entreprises - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 771 (2013-2014) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises et nomme, M. Philippe Dominati rapporteur pour avis.

Désignation d'un rapporteur

Puis la commission désigne M. Éric Doligé, rapporteur sur le projet de loi n°4 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons à désigner dans les prochaines semaines un rapporteur sur le projet de loi n° 2026 (AN-XIV^e législature) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Loi de finances pour 2015 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 - Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques (le compte rendu sera publié ultérieurement)

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de Mme Marie-France Beaufiles, vice-présidente –

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 13 h 15

Contrats de plan État-régions (CPER) – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes

La réunion est ouverte à 14 h 35

Au cours d'une troisième séance tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les contrats de plan État-régions (CPER).

Mme Michèle André, présidente. – Notre première audition pour suites à donner de cette nouvelle mandature concerne une enquête que nous avons confiée, il y a près de deux ans, à la Cour des comptes sur les contrats de plan État-régions (CPER), appelés contrats de projets pour la seule période 2007-2013. L'étude a été suivie par notre collègue Frédérique Espagnac, alors rapporteure spéciale, et nous avons reçu le rapport de la Cour le 28 juillet dernier. Nous avons demandé ce travail à la Cour des comptes car la génération de contrats 2007-2013 arrivait à son terme et qu'il était important de bien identifier ses points forts et ses points faibles, afin d'améliorer le contenu de la nouvelle génération de contrats. La nouvelle génération de contrats de plan doit maintenant couvrir la période 2015-2020, suite à la prolongation sur 2014 de la précédente génération.

En 2000, notre ancien collègue Pierre André, sénateur de l'Aisne, avait rendu un rapport au titre évocateur « les contrats de plan État-régions : une ambition inachevée ». Il y relevait déjà un cadre fixé unilatéralement par l'État, des négociations déséquilibrées, des actions hétéroclites et parfois floues, une coordination interministérielle insuffisante, un saupoudrage des crédits, des engagements financiers insoutenables et donc non respectés ou, encore, un suivi inégal et approximatif. La Cour des comptes nous dira si ces travers ont été résolus. Jean-Luc Lebuy, président de la formation inter-juridictions ayant mené les investigations, va nous l'indiquer. Nous entendrons ensuite le rapporteur général qui posera quelques questions, puis la réaction du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), représenté par Caroline Larmagnac, qui en dirige la mission contractualisation et partenariats territoriaux ; le délégué général de l'Association des régions de France, Gilles Mergy s'exprimera ensuite sur la question.

M. Jean-Luc Lebuy, conseiller-maître à la Cour des comptes. – Cette enquête demandée par votre commission en novembre 2012 a été conduite par quatre chambres de la Cour des comptes et quatre chambres régionales : celles d'Île-de-France, d'Auvergne et Rhône-Alpes, de Basse et Haute-Normandie et, enfin, de Nord-Pas de Calais et Picardie. Les nombreux rapporteurs ont rencontré plus de cent vingt personnalités : élus locaux, membres de cabinets ministériels, hauts fonctionnaires notamment de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), devenue CGET. Les CPER 2007-2013, objet de cette enquête, souffrent des mêmes faiblesses que leurs prédécesseurs, relevées dans le rapport du Sénat cité par la présidente, comme dans le référé sur la génération précédente de contrats rendu par la Cour en 2006, dont Philippe Séguin était alors premier président. Malgré les progrès réalisés, les faiblesses ont largement subsisté, notamment six d'entre elles.

Tout d'abord, l'absence de stratégie nationale définie en amont de la signature des contrats. Aux termes de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, non abrogée, les CPER devaient mettre en œuvre au niveau régional le plan de la nation. Certes, le plan quinquennal, cette « ardente obligation » pour le général de Gaulle, a perdu le rôle

majeur qu'il avait joué pendant les trente glorieuses ; mais la loi prévoyait logiquement que les CPER, s'échelonnant sur cinq ou six ans et portant sur plusieurs milliards d'euros, s'inscrivent dans une stratégie définie par l'État, soumise au vote du Parlement. Or aucune génération n'a fait l'objet d'un vote, ni même d'un débat, dans les assemblées. Il n'est pas anodin que les contrats de 2007-2013 aient substitué le mot « projet » au mot « plan » – même si nous pourrions en revenir à ce dernier terme, à partir de 2015. Ils ont été définis par des circulaires du Premier ministre.

Deuxième faiblesse, l'insuffisante préparation de certaines opérations, dépourvues d'études d'impact et dont on ignorait la faisabilité physique ou financière. Conséquence logique, les taux d'exécution sont très inégaux, certaines opérations ne sont jamais engagées.

La multiplication des priorités, conduisant au saupoudrage des crédits, est un autre travers, le troisième. Certes, sur 2007-2013, les transports ainsi que l'université et la recherche ont concentré respectivement 27 % et 24 % des crédits de l'État d'une part, et 38 % et 18 % de ceux des régions, d'autre part ; mais l'autre moitié des crédits était saupoudrée sur une foule de projets concernant l'écologie, l'agriculture, l'urbanisme, les sports, la culture, l'économie, le tourisme, l'emploi ou la formation professionnelle. Comme dans les générations précédentes, des opérations ont été inscrites dans les contrats alors qu'elles auraient été engagées de toute façon par l'État ou ses opérateurs. Le but était bien sûr de partager leur coût avec les acteurs locaux.

Quatrième difficulté, les CPER ont souffert d'un pilotage défaillant de leur exécution, en dépit du dispositif strict prévu par la circulaire de 2007 : pilotage serré grâce à des comités de suivi au niveau régional et national (le Groupe d'études et de suivi des CPER ou GESCPER, au nom prédestiné), grâce aussi au système d'information Presage. Ces deux piliers ont finalement été assez branlants : les groupes de suivi n'ont pas fonctionné et le logiciel a été mis en place avec retard, conduisant de nombreuses régions et administrations centrales à lui préférer leurs propres outils de suivi, avec des données ne coïncidant pas ou devant être saisie deux fois. Ces incohérences ont aggravé les incompréhensions entre l'État et les régions. Conscient de ces faiblesses, le CGET annonce un nouveau dispositif, Synergie, qui nous inquiète car il devrait coûter 55 millions d'euros. Il sera déployé entre 2015 et 2021 : sera-t-il utilisé par l'État et la dizaine de régions concernées ou son arrivée sera-t-elle trop tardive ? Cette réforme suffira-t-elle à répondre au suivi défaillant par Presage ?

Cinquième problème, lié au précédent, on ne peut pas tirer de conséquences des évaluations à mi-parcours puisqu'elles n'ont tout simplement pas lieu. Ainsi, pour l'exécution 2007-2013, une évaluation avait été programmée en 2010, afin de réviser les contrats en supprimant certaines opérations et de redéployer les crédits ainsi libérés. Or l'instance nationale de suivi ne s'est pas réunie depuis novembre 2009 et dans plusieurs régions, les comités n'ont pas fonctionné.

Sixième caractéristique ayant handicapé le fonctionnement des CPER, au cours de la période, l'État a mis en œuvre de nombreux programmes sectoriels qui recoupaient au moins en partie ceux inscrits dans les CPER : plan campus, plans transports, investissements d'avenir (PIA), plan de relance et grand emprunt, sans compter le programme de développement des routes – celles-ci sont exclues pour la première fois des CPER. Si la crise justifie sans doute la réaction de l'État, cela a incontestablement nui à la visibilité des contrats.

Malgré ces faiblesses, que tous, à l'instar du CGET, reconnaissent, il est remarquable que ni les élus, ni les services de l'État, notamment services déconcentrés, n'aient remis en cause l'utilité du principe des CPER. La Cour s'est toutefois interrogée au début de l'année 2013 : le Gouvernement voulait-il bien reconduire les contrats ? Les hésitations à ce sujet n'ont cessé qu'en juillet 2013, lorsqu'une circulaire du Premier ministre Jean-Marc Ayrault les a relancés, avec hélas un nombre de priorités excessif : une dizaine. La réforme territoriale et la fusion de régions, le changement de Premier ministre, ont bouleversé la situation. À présent cinq priorités seulement sont retenues. Pourtant les régions qui seront fusionnées se demandent comment négocier des contrats qu'elles n'auront pas directement à appliquer. Le 16 juillet 2014, une communication de la ministre du logement et de l'égalité des territoires a indiqué que l'année 2014 serait neutralisée, les nouveaux contrats prenant effet en 2015 – ce qui ne favorisera pas la synchronisation avec la programmation des fonds européens, laquelle commence en 2014. La négociation va commencer, mais il semble difficile qu'elle aboutisse avant la fin de l'année. L'État a l'intention de consacrer aux CPER 9,6 milliards d'euros, au lieu de 12,4 milliards d'euros sur la période précédente.

Les CPER sont un outil prévisionnel utile ménageant des dialogues fructueux, mais ils doivent être rénovés, comme le suggère le cahier des charges qui conclut notre enquête, en respectant huit exigences.

Tout d'abord, les priorités doivent être limitées en nombre, de trois à cinq, et inscrites dans une stratégie nationale définie après coordination avec les régions et organisation d'un débat, voire d'un vote, au Parlement. La loi du 29 juillet 1982 le prévoit comme je l'ai indiqué.

Deuxièmement, cette stratégie doit permettre de trancher l'ambiguïté entre les deux objectifs que sont la péréquation et l'attractivité : car comment les poursuivre simultanément sans se condamner au saupoudrage ? Cette ambiguïté des CPER n'a, à ce jour, jamais été levée.

Les CPER devraient, en troisième lieu, ne comporter que des opérations ayant fait l'objet d'études de faisabilité physique et financière, garantissant qu'elles pourront être engagées dans un délai raisonnable. Une consultation du Commissariat général à l'investissement (CGI) serait gage de leur intérêt socio-économique, voire de leur rentabilité – ce qui n'est pas le cas, par exemple, de toutes les opérations de transport ferroviaire réalisées.

Quatrièmement, les autorisations d'engagement (AE) devraient être inscrites dans la loi de programmation des finances publiques de l'État et programmées dans les budgets des régions.

Cinquièmement, les contrats interrégionaux et les contrats territoriaux devraient être conclus uniquement s'ils s'inscrivent dans la stratégie nationale.

Sixième exigence : l'État doit s'efforcer dans les premières années de ne pas adopter seul de plans sectoriels susceptibles de perturber l'exécution des contrats de plan, sans pour autant se priver de réagir rapidement à des crises.

Septième recommandation : le comité national de suivi et les comités régionaux devraient se réunir au moins une fois par an pour dresser un bilan à partir d'un outil partagé et fiable.

Enfin, comme prévu en 2007, une évaluation partagée à mi-parcours s'impose, afin d'ajuster et de réviser la programmation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie la Cour des comptes en la personne de Jean-Luc Lebuy pour la qualité de ses analyses et l'aide qu'elle nous apporte par ses enquêtes. Les CPER sont insuffisamment préparés et sans cohérence nationale. Nous ne savons même pas comment ils seront dotés. Ne faut-il pas agir plus en amont, avec une concertation associant le Parlement et les élus locaux et débattant des objectifs et des orientations ? Vous parlez avec raison de l'enchevêtrement avec d'autres dispositifs sectoriels, qui engendre du saupoudrage : programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), plans de transports, plan campus, etc. L'articulation avec les politiques de l'État et la programmation européenne ne serait-elle pas meilleurs si les CPER devenaient l'unique programmation de l'investissement dans les territoires ? Sans s'interdire d'agir de manière ponctuelle, y a-t-il lieu de maintenir tous ces dispositifs ?

Mme Caroline Larmagnac, cheffe de la Mission contractualisation et partenariats territoriaux au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). – Nous avons pris en compte les observations de la Cour des comptes dans la préparation des contrats de plan 2015-2020. La principale critique est que la démarche contractuelle est affaiblie par les autres modalités d'intervention de l'État. Pour 2015-2020, nous essayons de redonner de la visibilité et de la cohérence aux interventions en affichant les montants consacrés dans les différentes régions aux différents plans, et qui s'ajoutent aux montants contractualisés. Au-delà, nous travaillons sur l'articulation entre les dispositifs sectoriels verticaux (qui donnent lieu à des appels à projets) et la logique horizontale des CPER. Les deux sont complémentaires et nous sommes conscients qu'il faut les articuler. Nous cherchons à mettre les acteurs régionaux en situation de répondre aux futurs appels à projets des investissements d'avenir. Le Premier ministre a ainsi annoncé jeudi 9 octobre 2014 à Toulouse devant le congrès de l'Association des régions de France (ARF) une expérimentation dans certaines régions, avec des appels à projet régionalisés, sur la base d'un cahier des charges élaboré localement avec le Commissariat général à l'investissement. Nous prévoyons quelques crédits – sans doute insuffisants – accompagnant le plan France-très haut débit, financé par le Fonds pour la société numérique (FSN), afin d'améliorer la gouvernance du numérique.

Quelle est la vocation des CPER ? À vouloir leur faire faire trop de choses, ne se noie-t-on pas ? La question n'est pas tranchée. Jean-Luc Lebuy estime qu'ils n'ont pas vocation à refléter l'ensemble de l'action gouvernementale au niveau régional – mais ne pourrait-on pas, au contraire, considérer qu'ils pourraient le faire désormais, devenant non pas des outils financiers mais d'abord des outils de mise en cohérence ? Je comprends votre souci que des crédits divers ne viennent pas gonfler artificiellement les enveloppes des CPER ; pour autant, si ces derniers sont cantonnés à quelques priorités ciblées, cela réduit leur capacité à créer les conditions d'un débat partagé et il ne faut pas se priver d'ajouter des dispositifs aux CPER. L'équilibre est difficile à trouver entre des approches trop englobantes ou trop pointilliste. Les CPER en cours de préparation traduisent cette recherche : les acteurs régionaux ont déterminé des éléments de stratégies ; les crédits des opérateurs de l'État – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et agences de l'eau par exemple – ont été intégrés.

La Cour regrette un cadrage national trop flou. Il ressort de votre enquête, que les critiques à l'égard des CPER sont diverses, voire contradictoires : trop verticaux ou trop horizontaux, trop ciblés ou trop dispersés. Les attentes des acteurs peuvent être divergentes.

Les CPER traduisent l'alchimie entre l'approche nationale et les approches locales : il ne faut trop les cadrer en amont si l'on veut laisser une marge de négociation suffisante aux préfets. Les circulaires de 2013 ont heureusement été assouplies par une circulaire du 30 juillet 2014, après les remontées unanimes en ce sens, d'autant plus que les crédits sont limités.

Les CPER doivent-ils être des leviers d'attractivité ou de rééquilibrage, voire de péréquation entre les territoires ? C'est un choix très difficile. Les concentrer sur l'attractivité les exposerait aux effets pervers que nous reprochons aux investissements d'avenir : la concentration des projets dans un nombre restreint de régions. Le rééquilibrage exclusif disperserait les crédits.

Les critiques de la Cour sont souvent fondées et nous partageons la plupart de vos constats. Nous sommes conscients des lacunes en termes de pilotage et de suivi. Vous êtes affolé par notre outil Synergie...

M. Jean-Luc Lebuy. – Je ne vais pas jusque-là ! Il nous inquiète.

Mme Caroline Larmagnac. –... mais il est déjà utilisé pour le suivi des programmes européens. Il nous a donc semblé de bonne politique de rechercher des économies d'échelles grâce à une utilisation plus large, moyennant le surcoût modique des quelques modules complémentaires. Certains défauts de Presage seront levés : plus de double saisie, grâce aux interfaces. Il autorisera un suivi physique et financier des opérations, et non plus seulement un suivi global. Nous travaillons avec l'ARF sur un dispositif d'évaluation moins ambitieux qu'en 2007, mais qui devrait tenir la durée.

M. Gilles Mergy, délégué général de l'Association des régions de France (ARF). – Nous partageons l'analyse de la Cour des comptes sur l'absence de cadrage stratégique des CPER 2007-2013 : il s'est plutôt agi d'une liste de courses, d'un catalogue de projets apportés par chacun des partenaires et consolidés dans un document. Ce n'était pas une nouveauté, du reste. Le passage sémantique du « plan » au « projet » aurait pu expliquer ce phénomène si les générations précédentes n'avaient eu les mêmes caractéristiques. Les présidents de région regrettent que les mandats de négociation des préfets soient très précis, leur laissant une marge très faible. Avant d'être rassurés par le Premier ministre la semaine dernière, nous n'avions pas le sentiment que ces mandats seraient plus souples cette fois-ci. Notre espoir est que le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires, dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ait un caractère prescriptif et opposable, et serve alors de cadre de réflexion stratégique. Cela risque d'être un peu tard pour 2015-2020, mais sera opérationnel pour la génération suivante.

Les CPER ont surtout servi à financer des projets de l'État, qui plus est des rénovations ou des mises aux normes relevant de l'investissement de droit commun et que l'État a cherché à faire cofinancer. En revanche sur les questions sanitaires et sociales, il a refusé des opérations.

Il semble aussi que, pour arriver à un total de 12,7 milliards d'euros, qui se rapproche des 15 milliards d'euros mis par les régions, l'État ait apporté des projets dont l'intérêt stratégique était tout relatif. L'articulation des financements de l'État et ceux de ses opérateurs, notamment l'Ademe et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), n'a pas toujours été claire. Les deux catégories ont été soigneusement mêlées... Enfin, certaines avances de fonds consenties par les régions à l'État n'ont jamais été remboursées !

Par ailleurs, le télescopage fréquent des plans thématiques ou sectoriels comme le plan campus ou le plan rail, avec les CPER a nui à la bonne articulation des différentes politiques publiques et à la lisibilité des CPER. Le problème risque de se poser à nouveau. Le Premier ministre a récemment indiqué qu'une partie des investissements d'avenir serait gérée au niveau régional à titre expérimental, mais cela ne porte que sur 10 millions d'euros environ, et un nombre de régions limité. Il n'y a pas, non plus, eu de réelle articulation entre les fonds européens et les CPER. Les régions étant les autorités de gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et d'une partie du Fonds social européen (FSE), des améliorations en ce domaine sont possibles, d'autant plus que le calendrier d'utilisation de ces fonds est à peu près cohérent avec celui des CPER - sur ce point, je nuancerai les propos de Jean-Luc Lebuy, le décalage d'un an n'est pas inquiétant, car les grosses opérations sont forcément lancées avec un certain délai.

Le volet territorial a fait l'objet d'un saupoudrage révélant l'absence de réflexion stratégique. Parfois, je le répète, l'État y a intégré des investissements de droit commun, par exemple dans l'assainissement. Les crédits qu'il apportait étaient beaucoup plus faibles que ceux qu'y consacraient les régions – dans un rapport de un à dix.

Enfin, le suivi stratégique des CPER a beaucoup pâti de la prévalence d'une approche thématique, en silo ; et du manque de dialogue avec les collectivités infrarégionales. La mise en place de Presage a été compliquée par des retards dans la mise au point, un manque de dialogue avec les régions et la nécessité d'une double saisie. La qualité du suivi s'en ressent. Pour l'installation de Synergie, obligatoirement utilisé pour la gestion des fonds européens, le dialogue entre les régions et le CGET a été plus efficace. L'articulation entre les CPER et les fonds européens sera donc meilleure.

En conclusion, les régions considèrent que les CPER sont utiles, notamment parce qu'il existe encore sur les territoires des compétences partagées par les régions et l'État. Lorsque la décentralisation aura été menée à son terme, ils le seront moins. Pour que les CPER fonctionnent bien, il faut une stratégie nationale et une stratégie régionale distinctes. L'État déconcentré doit disposer de réelles marges de négociation, et les projets doivent être choisis dans une logique partenariale et non imposés d'en haut. Un dialogue de qualité avec toutes les collectivités territoriales est indispensable. Les modalités de financement doivent être clairement contractualisées. Enfin, une évaluation s'impose, notamment à mi-parcours. Une clause de revoyure est prévue en 2016-2017 pour tenir compte de la fusion des régions.

Nous n'avons pas encore eu connaissance du contenu du rapport de la Cour des comptes. Il me semble toutefois que les présidents de région n'en désapprouveront pas les conclusions.

M. François Patriat. – Je suis entièrement d'accord. Malgré les critiques dont ils ont fait l'objet, les CPER ont été utiles aux territoires. Bien des opérations n'auraient pu être engagées ou menées à bien sans eux. Certes, les projets sont de qualité et d'utilité très variées. J'ai eu connaissance d'investissements ferroviaires lourds qui se sont avérés peu utiles. Du moins ont-ils fourni du travail aux entreprises... et donné lieu à des inaugurations !

Les régions n'ont jamais été en reste dans les CPER. Elles sont souvent en avance. Il semble que pour les prochains, l'État prévoie de recycler des projets sur lesquels il n'a pas encore apporté sa contribution tandis qu'il demandera de nouveaux financements aux régions. Trop souvent, également, il invite celles-ci à réaliser des opérations hors du champ de leurs

compétences. Il est temps de sortir du double discours qui consiste à appeler les présidents de régions à s'en tenir à leurs compétences tout en leur enjoignant de contribuer à des opérations portant, par exemple, sur le réseau routier. Le préfet de la région Bourgogne me demande ainsi, dans le cadre du CPER, d'investir pour la RN 7 ou pour le contournement d'Auxerre...

Les propositions formulées par la Cour des comptes me semblent raisonnables. Je l'ai dit hier au Premier ministre, nous ne devons élaborer de nouveaux CPER que s'il y a matière à le faire. Pas besoin d'un contrat pour investir 2 ou 3 millions d'euros dans la recherche ou l'innovation en cinq ans.

Certaines régions demeureront dans leurs frontières actuelles, d'autres, comme la mienne, devront fusionner. Cela aura un coût et un impact sur les délais d'organisation. Ces régions seraient donc bien inspirées de commencer dès maintenant à réfléchir ensemble, en identifiant leurs priorités communes.

M. Roger Karoutchi. – Je préside la commission des finances de la région Île-de-France, certes en tant qu'opposant...

M. François Patriat. – De qualité !

M. Roger Karoutchi. – Merci. Pour ma part, j'ai dit au président Jean-Paul Huchon que je n'étais pas favorable à la conclusion d'un nouveau CPER. Le 1^{er} janvier 2016 sera créée dans notre région une métropole qui détiendra de nombreuses compétences et d'importants moyens. Elle ne se sentira nullement tenue par un contrat signé par la région. De plus, nous délibérerons dans un mois et demi sur un texte relatif à la répartition des compétences entre les régions et les départements. Il en résultera de grands changements. Comment négocier un contrat sans même savoir comment les compétences seront réparties, dans un an, entre la région, le département – s'il existe encore ! – et la métropole ?

Le système est devenu fou : l'État, désargenté, nous demande de signer un « contrat de plan » par lequel il entend faire à la fois de la planification et de la péréquation. Je n'aime pas ce retour au vieux système – pourtant, je suis gaulliste ! La région ne peut s'engager qu'en son nom, et n'a pas à signer pour les autres régions dans un cadre général. Et si l'on veut faire de la planification, il faut rétablir le Commissariat au plan. En réalité, l'État annonce une baisse des dotations aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros sur trois ans et, dans le même temps, demande aux régions de payer. La région Île-de-France est ainsi priée de consacrer des financements considérables aux universités alors qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir en matière d'enseignement supérieur. Elle a le droit de payer, non de parler ! Je suis donc défavorable au maintien des CPER. Il est tout à fait possible de passer des accords sectoriels avec l'État pour déterminer les parts de chacun dans le financement. À cet égard, les annonces faites par le Premier ministre à Créteil sont en trompe-l'œil. Nous devons nous dépêcher d'une vision étatique, qui considère les régions comme de simples correspondants financiers n'ayant guère leur mot à dire sur la définition du contrat. Si l'on décentralise, il faut donner plus de marge de manœuvre aux collectivités. Sinon, que l'État garde la main et l'assume.

Actuellement, les régions sont en position de payeurs majeurs, négociateurs mineurs, et ne sont responsables de rien. Je préside le comité de suivi du CPER : je n'ose plus le réunir, tant nos délibérations sont dépourvues d'intérêt. Comment, avant la fusion des régions, avant la nouvelle répartition des compétences entre les départements et régions, demander aux régions de signer des CPER ? C'est absurde.

Mme Michèle André, présidente. – L’objet de notre réunion est de faire le point sur le passé, plutôt que de nous projeter dans les débats futurs.

M. Yannick Botrel. – Monsieur Lebuy pourrait-il préciser les chiffres relatifs au taux d’exécution des contrats ? Je comprends qu’en mai 2014 ce taux s’établissait à 63 %. Or les paiements semblent s’établir à un niveau inférieur à cette même date.

M. Jean-Luc Lebuy. – Les taux d’exécution selon Presage, dont nous avons vu les limites, sont à manier avec précaution. Il est normal de constater un décalage entre les crédits engagés et les crédits payés. Les taux d’exécution sont très variables selon les secteurs et les régions. Certains projets sont achevés, alors que le taux de réalisation d’autres projets demeure faible, faute de préparation suffisante.

Mme Caroline Larmagnac. – Le taux d’exécution des crédits de l’État sera de 87,5 % fin 2014, une fois corrigés les surengagements notés par la Cour des comptes sur certains budgets opérationnels de programme (BOP). Par exemple, Presage donne pour les crédits des agences de l’eau un taux d’exécution de 133 %, ce qui est absurde.

M. Jean-Luc Lebuy. – Voire louche !

Mme Caroline Larmagnac. – Cela correspond simplement à un dépassement des financements, par rapport aux montants qui figuraient sur la maquette. Je ne dispose pas encore des taux d’exécution des parts régionales.

M. Charles Guené. – Certes, nous devons évaluer le passé. Mais c’est dans le but d’en tirer des enseignements pour l’avenir. Tous semblent s’accorder sur l’ambiguïté du fonctionnement des CPER. Peut-être cela résulte-t-il d’un péché originel : ceux-ci ne sont-ils pas issus de l’union d’un Plan en fin de vie et d’une décentralisation naissante ? Les procédures prévues n’ont guère été utilisées et c’est l’empirisme qui a prévalu dans l’adaptation d’une vision nationale aux réalités locales. On s’est donc éloigné du projet initial et vous avez d’ailleurs évoqué le terme d’alchimie...

M. Jean Germain. – Du Plan au plomb !

M. Charles Guené. – La question de savoir si les CPER visent la compétitivité ou la péréquation n’a jamais cessé de se poser. La question est ouverte. Mais au fil du temps, et quoi qu’on en pense, on est passé d’un plus à des substituts et les CPER ont abouti à des transferts... Comment faire évoluer ces contrats dans le bon sens maintenant, et de manière soutenable ? Vaste problème ! Dans le contexte actuel, l’État ne sera-t-il pas tenté de procéder à une recentralisation financière ?

Mme Michèle André, présidente. – Le Gouvernement, qui n’est pas représenté parmi nous aujourd’hui, nous précisera ses intentions. Si j’insiste sur la dimension de bilan, c’est bien sûr dans l’idée de faire mieux avec l’outil existant, qui est perfectible.

Mme Caroline Larmagnac. – Si le Gouvernement a décidé de relancer une nouvelle génération de CPER malgré les incertitudes sur l’environnement institutionnel, c’est pour relancer l’investissement public. Depuis quelques années, les projets semblent émerger plus difficilement, ce qui inquiète de nombreux acteurs et menace l’emploi. Sans ignorer les difficultés que vous avez évoquées, le Gouvernement a tranché. Il a toutefois prévu une clause de révision fin 2016, lorsque les exécutifs se seront réorganisés, afin de prendre en compte les transferts de compétences à opérer début 2017.

M. Gilles Mergy. – La fusion des régions complique un peu les choses, en effet, mais ce n'est pas le principal problème. L'enjeu est plutôt de savoir si l'on veut ou non achever la décentralisation, clarifier les compétences de l'État et celle des collectivités territoriales. Certains présidents de région considèrent que les CPER ont leur utilité dans le paysage complexe que nous connaissons. Mais il s'agit d'un succédané, faute de réelle volonté de décentraliser.

M. Jean-Luc Lebuy. – Il est essentiel que les opérations prévues par les CPER soient bien préparées. Il ne suffit pas qu'elles donnent du travail aux entreprises de travaux publics. Certaines, vous l'avez reconnu, ne sont manifestement pas rentables. Étant donné la rareté des crédits publics, les partenaires doivent veiller à ne programmer que des projets ayant fait l'objet d'une étude d'impact préalable, si possible après consultation du Commissariat général à l'investissement, et dont l'intérêt social et économique est prouvé. Comment mieux articuler les plans sectoriels aux CPER ? Comme les collectivités locales, l'État doit conserver ses politiques sectorielles. Toutes les politiques publiques n'ont pas vocation à se retrouver dans le contrat de plan. Mieux vaudrait signer des CPER mobilisant moins de ressources, mais portant sur des opérations clairement délimitées et à la rentabilité démontrée. Dès lors, si les régions lancent des opérations dans des secteurs voisins, il n'y aura pas de brouillage.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, si vous approuvez le principe de la publication de l'enquête Cour des comptes, je vous propose que le rapport d'information soit confié à notre rapporteur général, la sénatrice qui a initié cette enquête, Frédérique Espagnac, n'étant plus membre de notre commission.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition.

La réunion est levée à 16 h 00

COMMISSION DES LOIS

Mardi 14 octobre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – La Conférence des Présidents de jeudi dernier a pris un certain nombre de décisions sur notre calendrier. Celle-ci reportant d'une semaine la discussion en séance du texte sur la carte des régions, il a fallu avancer l'ordre du jour réservé aux initiatives parlementaires à la semaine du 20 octobre 2014.

S'agissant de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant de Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier, les groupes qui voulaient l'inscrire l'ont reporté, ce qui est sage. En effet, ce texte qui touche à la déchéance de l'autorité parentale et à la procédure d'adoption est complexe et exige des auditions.

Je vous propose la désignation de rapporteurs pour les autres textes.

S'agissant du projet de loi organique n°288 adopté par l'Assemblée nationale portant application de l'article 68 de la Constitution, j'ai reçu la candidature de M. Hugues Portelli.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est le texte qui avait été présenté devant l'Assemblée nationale par notre collègue Michel Mercier, alors garde des sceaux, et auparavant, il y a eu une proposition de loi présentée par MM François Patriat et Robert Badinter, adoptée par le Sénat mais non examinée par les députés.

M. Philippe Bas, président. – Le présent projet de loi organique a fait l'objet d'une adoption par l'Assemblée nationale.

M. Hugues Portelli. – La révision des articles 67 et 68 de la Constitution a été votée en 2007. Depuis lors, la loi organique portant application de l'article 68 était attendue. Le Sénat a pris les devants, grâce à l'initiative du groupe socialiste et le vote d'une proposition de loi organique. Au lendemain de ce vote, le Gouvernement a déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi organique, examiné en commission des lois, puis voté en séance par les députés. Ils l'ont modifié sur des points substantiels, notamment en tenant compte des débats et du vote au Sénat. C'est ce texte que nous examinerons demain.

M. Philippe Kaltenbach. – Vous nous demandez aujourd'hui de désigner des rapporteurs qui vont rapporter demain. Ce ne sont pas des conditions propices à un travail efficace et productif de la part de la commission. Les rapporteurs auront à peine vingt-quatre heures pour rédiger leur rapport. Il faut que la commission prenne le temps de travailler.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ces textes sont relativement simples. Je vous rappelle qu'en première lecture du texte examiné par la commission spéciale sur la délimitation des régions, nous avons eu deux jours pour rapporter. Or c'était un texte complexe.

M. Philippe Bas, président. – Pour votre information, il n’y a eu aucune objection formulée par les groupes en conférence des Présidents sur ce calendrier. J’observe par ailleurs qu’aucun des groupes concernés n’a renoncé à l’inscription dans son espace réservé des textes pour lesquels nous devons désigner des rapporteurs.

M. Hugues Portelli est nommé rapporteur sur le projet de loi organique n° 288 (2011-2012), adopté par l’Assemblée nationale, portant application de l’article 68 de la Constitution.

M. Yves Détraigne est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 292 (2013-2014) tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l’échange en matière de voies rurales.

M. Philippe Bas, président. – Nous devons ensuite procéder à la désignation d’un rapporteur sur la proposition de loi n° 782 autorisant l’accord local de représentation des communes membres d’une communauté de communes ou d’agglomération.

J’ai reçu la candidature de Madame Catherine Troendlé.

M. Alain Richard. – Je me porte également candidat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Tout le monde a pu mesurer l’impact de la décision du Conseil constitutionnel un peu surprenante, à laquelle répond cette proposition de loi. Or, on sait que dans les communautés de communes ou d’agglomération, si la ville centre et les villes principales ne font pas d’efforts, les petites ou moyennes communes ne sont pas représentées.

Même si l’usage n’est pas ici de confier le rapport à l’auteur de la proposition de loi, le principe connaît des exceptions et il y aurait, en l’espèce, un certain sens à confier le rapport à Alain Richard.

M. Philippe Kaltenbach. – Vu les conditions de délai, l’auteur n’est pas le plus mal placé pour rédiger le rapport.

M. Philippe Bas, président. – Je sou mets en conséquence au vote de la commission la désignation du rapporteur.

Mme Catherine Troendlé est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 782 (2013-2014) autorisant l’accord local de représentation des communes membres d’une communauté de communes ou d’agglomération.

M. André Reichardt est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l’Assemblée nationale, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La réunion est levée à 9 h 45

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures

Nomination de rapporteur

M. Philippe Bas, président. – M. François Zocchetto est candidat au rapport sur l'adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour l'instant, 100 % des nominations sont de la nouvelle majorité...

M. Philippe Bas, président. – Ces choses-là doivent s'apprécier sur la durée.

M. François Zocchetto est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 482 (2013-2014) portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

Lutte contre le terrorisme - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission procède à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

MM. Philippe Bas, Jean-Jacques Hyst, Jean-Patrick Courtois, Michel Mercier, Jean-Pierre Sueur, Alain Richard et Mme Éliane Assassi sont nommés candidats titulaires et Mme Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Christophe-André Frassa, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Jacques Mézard et François Pillet sont nommés candidats suppléants.

Lutte contre le terrorisme - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède tout d'abord à l'examen des amendements sur son texte n° 10 (2014-2015) pour le projet de loi n° 807 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, de lutte contre le terrorisme.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Philippe Bas, président. – Commençons par les amendements des rapporteurs.

Article 1^{er}

L'amendement de coordination n° 83 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel n° 86 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n° 85 est adopté.

Article 9

L'amendement de coordination n° 84 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – Dans un souci de clarté, l'amendement n° 90 crée un article spécifique regroupant les dispositions relatives au blocage des sites au sein de la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

L'amendement n° 90 est adopté.

Article 13 bis

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 87 emploie des termes plus adaptés.

L'amendement n° 87 est adopté.

Article 14

M. Alain Richard, rapporteur. – Le Gouvernement nous a fait remarquer que les experts devaient être agréés, d'où mon amendement n° 89 rectifié.

L'amendement n° 89 rectifié est adopté.

Article 15 quinquies

M. Alain Richard, rapporteur. – Lorsque nous ratifions des ordonnances, nous pouvons être amenés à effectuer des rectifications. C'est ce que fait l'amendement n° 88 en introduisant notamment des dispositions relatives au Défenseur des droits dans le code de sécurité intérieure.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – C'est bien la preuve qu'il faut toujours vérifier. La codification est certes censée ne rien changer, mais il peut y avoir des lacunes ou des évolutions depuis le dépôt du texte.

M. Philippe Bas, président. – Vous n'avez pas trouvé d'anomalie ?

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Elles sont précisément corrigées par cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – La commission a donc bien fait son travail.

L'amendement n° 88 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Passons maintenant aux amendements du Gouvernement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT**Article 1^{er}**

M. Alain Richard, rapporteur. – Par son amendement n° 73, le Gouvernement revient à son texte initial donnant dix jours à la personne concernée pour présenter ses

observations, ce qui crée une procédure contraignante pour l'administration comme pour l'intéressé. J'avais cru pouvoir améliorer la rédaction en donnant un délai de huit jours à celui-ci. La commission appréciera.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement du Gouvernement met la personne concernée sous la même contrainte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 72 donne un effet immédiat à l'interdiction de sortie du territoire (IST) pour éviter que les personnes visées s'abstiennent d'aller chercher le recommandé qui la leur notifie et puissent ainsi sortir du territoire dans les quinze jours de mise en instance du recommandé. Avis favorable à ce complément utile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 80 crée pour les ressortissants étrangers suspects d'activités terroristes une interdiction d'entrée sur le territoire que le Gouvernement avait annoncée à l'Assemblée nationale. C'est en effet plus judicieux que de les laisser entrer pour les expulser ensuite. La notification par courrier pourra poser un problème – en l'absence d'adresse connue ou si la poste est défaillante –, mais alors elle peut avoir lieu à l'entrée sur le territoire, ou même juste après, l'interdiction valant expulsion.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais un résident de l'espace Schengen pourra toujours entrer ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Non, justement.

M. Jean-Yves Leconte. – L'application de cette mesure conservatoire me semble compliquée. Et les étrangers résidents en France ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Il semble difficile d'interdire à un Belge résidant sur le territoire français de retourner en Belgique. L'objet est plutôt d'empêcher par une décision relevant de la souveraineté française des personnes repérées pour une association à un réseau terroriste d'entrer sur le territoire français.

M. Philippe Bas, président. – Je suis presque étonné qu'il n'y ait pas de moyen juridique pour cela.

M. Jean-Yves Leconte. – Quelle conséquence cela aura-t-il sur le système d'information des visas ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Par construction, si une telle procédure est engagée, une coopération policière avec le pays de résidence l'est aussi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 80.

Article 4

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avec son amendement n° 74, le Gouvernement revient à sa rédaction initiale en insérant toutes les provocations au terrorisme, même verbales, dans le code pénal, ce qui induit l'application de procédures lourdes : 96 heures, sonorisation, etc. Nous souhaitons que seul Internet soit concerné. Le Gouvernement a cherché des explications, mais le seul cas de provocation dans le code pénal concerne la provocation à la désobéissance pour les militaires – c'est daté. La stratégie des terroristes passe par Internet ; c'est là ce qui intéresse les juges. Nous nous en tenons à notre position, même si M. Mercier n'est pas d'accord.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il gagnera peut-être à la fin !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis contre cet amendement. La loi sur la presse est très importante ; nous y dérogeons, mais sous de strictes conditions. La position du Gouvernement est excessive.

M. Philippe Bas, président. – Je crains que le Gouvernement feigne de ne pas nous comprendre.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Il s'agit bien d'une affaire de procédure, et non de fond. Les provocations les plus graves – au génocide, à la haine raciale – relèvent de la loi de 1881. En revanche, les structures organisées du terrorisme sur Internet appellent des moyens lourds. Nous ne refusons pas, comme certains le font accroire, de poursuivre la provocation au terrorisme !

M. Michel Mercier. – Je ne suis pas du tout hostile à la loi de 1881 ; mais comme elle conduit à ne jamais condamner, elle décourage les poursuites. Dans mon projet de loi, j'avais proposé la même mesure que le Gouvernement et le Sénat m'avait fait la même réponse. Il faut être efficace dans notre lutte contre les terroristes, qui ne sont pas, eux, très attachés au principe de liberté de la presse.

M. Jean-Yves Leconte. – Ma position est connue : je défendrai un amendement créant une incrimination spécifique, dès lors que l'on peut constater un début d'organisation. Avec les mêmes préoccupations que les rapporteurs, je placerais la frontière ailleurs. Entre les deux positions, je préfère toutefois le texte actuel.

Mme Esther Benbassa. – Je suis inquiète pour la presse en ligne. Dans un texte liberticide, cet amendement va plus loin contre la liberté de la presse, notre bien commun. Imaginons qu'elle parle des djihadistes sur un ton qui paraisse provocateur. Quel est le bon ton pour parler du terrorisme ?

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit bien là de la provocation au terrorisme et non de la provocation en général : le juge aura tous les moyens pour opérer la distinction.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

Article 5

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 75, ainsi qu'à l'amendement de précision n° 76.

Article 9

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 77 marque l'insistance du Gouvernement pour que la mise en demeure de l'éditeur et de l'hébergeur du site Internet de retirer les contenus illicites soit assortie d'un délai de 24 heures et non de 48 heures, qui nous semblait plus raisonnable. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Jean-Yves Leconte. – Le délai de 48 heures est préférable pour donner le temps à l'expression de la raison avant l'apparition d'une contrainte inutile.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis, comme la semaine dernière, favorable au délai de 24 heures: il n'y a pas lieu de différer une mesure nécessaire.

M. François Pillet. – J'avais été convaincu par les explications du rapporteur et reste sur cette position.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 77.

Article 14

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous avons proposé, à la demande des magistrats antiterroristes et pour faciliter leur travail, de dispenser d'agrément préalable les chevaux de Troie informatiques placés à leur demande par des experts informatiques ; mais nous n'avions pas à l'esprit le risque suivant : certains experts pourraient en profiter pour y introduire un autre système de récupération des données. Dans le monde des hackers et des contre-hackers, l'appréciation de l'éthique est diverse... Avis favorable.

M. Jacques Bigot. – De toute manière, l'autorisation administrative est donnée préalablement : les cas d'urgence peuvent être traités.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 78.

Article 15

M. Alain Richard, rapporteur. – Le Gouvernement revient par son amendement n° 79 à l'extension à trente jours de la durée de conservation des interceptions de sécurité. Je me suis efforcé de faire comprendre au ministère de l'Intérieur qu'il perdrait ce combat, en vain.

M. Philippe Bas, président. – La commission ne se déjuge pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79.

Article additionnel après l'article 15 quater (supprimé)

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 82 ajoute un article concernant les mesures de sécurités imposées à certaines compagnies aériennes, en cohérence avec un règlement européen de 2008.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 82.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement n° 81 pérennise des mesures – contrôles d’identité dans les trains internationaux, accès à des données de connexion et certains fichiers – créées par la loi de 2006 à titre temporaire, puis prolongées par les lois de 2008 et de 2012. Les reconductions successives prouvent en effet qu’elles sont utiles et l’absence d’opposition dans la société montre qu’elles sont supportables.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 81.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel avant l’article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 55.

Article 1^{er}

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement n° 56 reviendrait sur un vote de la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 56.

M. Alain Richard, rapporteur. – Par son amendement n° 35, M. Leconte pose la question de l’interdiction de sortie du territoire des étrangers ; il ne me semble pas raisonnable d’interdire à un étranger de retourner chez lui.

M. Jean-Yves Leconte. – Une telle disposition serait pourtant cohérente, et conforme aux résolutions de l’ONU qui autorisent les États à agir lorsqu’une personne est identifiée comme susceptible de commettre des actes terroristes.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 35.

M. Alain Richard, rapporteur. – Jacques Mézard nous fait remarquer par son amendement n° 27 que « ressortissants français » peut être avantageusement remplacé par « Français ». Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 27.

Mme Esther Benbassa. – L’amendement n° 67, au vu des critiques de la Commission nationale consultative des droits de l’homme sur les risques d’atteintes arbitraires à la liberté d’aller et venir, met en place des garanties, notamment en matière de présomption d’innocence.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il s’agit d’une mesure de prévention qui peut être sanctionnée par le juge. Il n’est pas nécessaire de préciser que les motifs ne peuvent être que des preuves matérielles concordantes : c’est précisément ce que vérifie le juge. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 67, ainsi qu’aux amendements n^{os} 68 et 57.

M. Alain Richard, rapporteur. – M. Mézard propose dans son amendement n° 16 une rédaction très proche du texte actuel ; il n’y a pas matière à modification. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement n° 59 rendrait le dispositif inefficace.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 59.

Mme Esther Benbassa. – L’amendement n° 38 abaisse à quatre mois la durée de l’interdiction de sortie du territoire, atteinte grave à la liberté d’aller et venir et au principe de proportionnalité.

M. Alain Richard, rapporteur. – C’est une nuance par rapport à la position de la commission ; une durée de six mois me semble offrir les garanties suffisantes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 38.

M. Jean-Pierre Sueur. – L’amendement n° 31 précise que l’interdiction de sortie du territoire repose sur des faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l’individu en cause se prépare à commettre des actes de terrorisme.

M. Alain Richard, rapporteur. – C’est inutile. Les décisions de justice reprennent une telle formule sacramentelle. Faut-il la faire remonter au niveau législatif ? Ce serait désobligeant pour l’administration et alourdirait la loi.

M. Philippe Bas, président. – Si nous l’ajoutons ici, nous serons obligés de le faire partout !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 31.

M. Alain Richard, rapporteur. – L’amendement n° 36 propose de préciser que les personnes visées font l’objet d’un signalement aux services de l’Union européenne et de la Turquie. Les services le font, bien évidemment, et cela n’a pas sa place dans le texte législatif. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 36.

M. Alain Richard, rapporteur. – Les amendements n° 58 et n° 39 reviennent à un contrôle par le juge judiciaire, que nous n’avions pas retenu lors de nos longues discussions sur le texte de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 58, ainsi qu’à l’amendement n° 39.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il peut paraître compréhensible que l’interdiction de sortie du territoire ne soit pas soumise à une procédure contradictoire. Ce serait incompréhensible pour son renouvellement. C’est ce que corrige l’amendement n° 30.

M. Alain Richard, rapporteur. – J'ai été tenté par cette idée : le renouvellement ne revêt pas le même caractère d'urgence. Mais la loi de 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit deux exceptions au caractère contradictoire des procédures administratives : l'urgence et les exigences de sécurité. Je propose donc le retrait, quand vous aurez vérifié que le droit commun s'applique bel et bien ; nous donnerons les détails en séance.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si l'amendement est satisfait, il sera retiré en séance.

La commission demandera le retrait de l'amendement n° 30.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 17 reprend une proposition de la CNCDH, soit un réexamen régulier de la situation de la personne concernée par l'interdiction de sortie du territoire.

M. Alain Richard, rapporteur. – J'y suis plutôt défavorable : le réexamen pourra être demandé en cas de fait nouveau ; il n'y a pas lieu de préciser cette règle générale.

M. Philippe Bas, président. – Il y aurait même un *a contrario* dans la rédaction proposée : le réexamen serait impossible en dehors du cadre trimestriel imposé.

Mme Esther Benbassa. – Je suis favorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Mme Esther Benbassa. – L'amendement n° 66 prévoit que le juge administratif se prononce, dans le cadre du référé-liberté, dans les 48 heures, avec possibilité d'appel devant le Conseil d'État, qui statue lui-même en 48 heures.

M. Alain Richard, rapporteur. – Ces dispositions sont en vigueur. De surcroît, l'article cité n'est pas le bon : il s'agit du 521-2, et non du 521-1.

Mme Esther Benbassa. – Nous le retirerons.

La commission demandera le retrait de l'amendement n° 66 et, à défaut, émettra un avis défavorable.

Mme Esther Benbassa. – Le retrait de la carte nationale d'identité est une mesure particulièrement grave et attentatoire aux libertés individuelles, d'où l'amendement n° 40.

M. Alain Richard, rapporteur. – D'autres documents justifient de l'identité sans autoriser, comme vous le dites vous-mêmes dans l'objet de l'amendement, les voyages vers de nombreux territoires.

M. Philippe Bas, président. – À commencer par le récépissé.

Mme Éliane Assassi. – Nous y sommes opposés ; c'est pourquoi nous avons déposé un amendement similaire, le n° 60.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40, ainsi qu'à l'amendement n° 60.

M. Jean-Pierre Sueur. – La participation des personnes visées par l'interdiction de sortie à des entreprises terroristes est supposée et non établie. L'amendement n° 32, comme l'amendement n° 41, propose de ne pas faire mention dans le récépissé du motif de sa délivrance, dont il pourrait résulter une discrimination.

M. Alain Richard, rapporteur. – Un décret précisera la forme du récépissé. Aujourd'hui, deux motifs existent : le contrôle judiciaire ou la garde à vue. Remettons-nous en aux assurances que donnera le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous retirerons cet amendement si ses explications sont convaincantes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32, ainsi qu'à l'amendement n° 41.

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 18.

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement n° 34 vise à appliquer les dispositions de l'article 1^{er} à titre seulement expérimental pendant cinq ans, afin qu'un dispositif concerté puisse être mis en place au sein de l'espace Schengen.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il est difficile de se fixer ainsi à soi-même un délai pour coordonner des systèmes de droit souvent très différents. Avis défavorable.

Mme Esther Benbassa. – Je suis pour l'amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Alain Richard, rapporteur. – Même critique que pour le délai de conservation des écoutes : faut-il, pour un cas particulier, rétablir l'autorisation parentale de sortie du territoire pour toute la population ? Le Parlement l'a supprimée en 2010, il avait de bonnes raisons. Avis défavorable.

Mme Esther Benbassa. – Je soutiens cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié.

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 20.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20.

Article 4

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable à tous les amendements qui suppriment, ou modifient, l'article 4.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10, 43, 61, 7, 42, 44 et 45.

Article 5

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n° 62, 46 et 63.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 62, 46 et 63.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'amendement n° 64 rend cumulatifs les éléments prévus aux alinéas 9, 10, 11 et 12. Il est peu probable qu'une personne qui a l'intention de commettre des actes terroristes se livre à la fois aux quatre types d'activités mentionnées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La formulation de l'incrimination inscrite à l'article 5 respecte le principe de légalité et de nécessité des peines. La précision apportée par l'amendement n°11 ne semble pas nécessaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Contrairement à ce qui est avancé par les auteurs de l'amendement n° 47, l'alinéa 12 n'incrimine pas en tant que telle la consultation habituelle de sites faisant l'apologie du terrorisme ; seule l'association de ce comportement avec les autres éléments prévus par l'article constitue le délit. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47, ainsi qu'aux amendements n° 48 et 12.

Article additionnel après l'article 5

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'amendement n° 22 rectifié prévoit une aggravation générale des peines en cas d'usurpation d'identité sur un réseau de communication en ligne. À cette fin, il modifie l'article 132-79 du code pénal qui prévoyait déjà une telle aggravation pour l'utilisation d'un moyen de cryptologie. L'amendement porterait à sept ans la durée de l'emprisonnement en matière d'apologie ou de provocation au terrorisme. Or, l'usurpation d'identité, contrairement à la cryptologie, est déjà punie en tant que telle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22 rectifié.

Article additionnel après l'article 6

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 14 rectifié fait écho à un certain bruit de fond dans le débat politique actuel : il vise à supprimer le droit aux prestations sociales pour les personnes soupçonnées d'activités terroristes. Une telle mesure relève du code de la sécurité sociale et elle devrait respecter ses procédures. Elle est assez éloignée de l'objet de ce texte. Retrait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

Article 7

Mme Esther Benbassa. – L'amendement n° 49 vise à limiter la compétence concurrente de la juridiction parisienne aux délits liés au non-respect des obligations de la personne condamnée pour actes de terrorisme.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Avis défavorable, la commission a pris une position inverse la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.

Articles additionnels après l'article 8

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 3 ajoute une mesure de précaution qui devrait figurer dans le code monétaire et financier. Il s'agit d'interdire de payer un billet d'avion en monnaie métallique ou fiduciaire. La réglementation existante en ce domaine me paraît suffisante, d'autant plus qu'elle est bien appliquée. Avis défavorable.

M. Michel Mercier. – C'était pourtant une bonne idée !

M. François Pillet. – Cet amendement mérite, je crois, un examen plus approfondi, car il facilite l'identification de l'acheteur d'un billet d'avion : remonter à son compte bancaire peut être fort utile.

M. Alain Richard, rapporteur. – Un paiement en liquide fait déjà l'objet d'un signalement par les compagnies.

M. François Grosdidier. – Est-ce automatique ?

M. Jean-Yves Leconte. – De toute façon, des cartes de crédit anonymes peuvent être utilisées en France. Mme Goulet et moi-même avions dénoncé leur existence.

M. François Pillet. – L'amendement suivant en traite !

M. Alain Richard, rapporteur. – Les décisions en ce domaine sont prises au sein des organes internationaux de la sécurité financière. En outre, tous les touristes n'ont pas les mêmes habitudes que nous, beaucoup d'étrangers paient en liquide des sommes considérables. Je vous rappelle aussi que le droit français confère aux espèces une valeur libératoire pour les sommes inférieures à 3 000 euros. Les montants que nous envisageons sont plus faibles.

M. André Reichardt. – Je regrette que ce débat intervienne avant que la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes ait rendu ses conclusions. Ceux-ci ne fonctionnent pas sans d'importants flux financiers, auxquels la commission devra s'intéresser.

M. Philippe Bas, président. – Il semble en effet prématuré de soutenir cet amendement.

M. François Grosdidier. – Mais il y a urgence à légiférer sur ce point en apportant une première série de réponses. On pourrait ajouter que nos voisins n'apportant pas les mêmes restrictions au paiement en espèce, il suffira de partir du Luxembourg ou de Francfort. C'est égal, nous pouvons tout de même rendre plus difficiles les paiements en espèces. Les mesures sont contournées, le législateur en prend d'autres, et ainsi de suite...

Mme Esther Benbassa. – On peut aussi aller en Turquie en autobus.

M. Philippe Bas, président. – Nos deux rapporteurs expriment un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3, ainsi qu'à l'amendement n° 4.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 2 apporte une précision inutile au regard des dispositions existantes du code monétaire et financier.

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

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 5 supprime un contrôle existant. Défavorable, d'autant que nous ne sommes ici hors sujet par rapport au projet de loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Alain Richard, rapporteur. – La mesure proposée par l'amendement n° 9 serait difficile à appliquer. Les billets d'avion sont de plus en plus souvent dématérialisés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 65, 52, 50, 8, 51, 28, 23, 69, 53, 6 rectifié bis et 29.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 33 apporte une précision importante : c'est en son sein que la Cnil doit désigner un représentant. Si les autorités administratives indépendantes (AAI) se mettent à désigner des personnes qualifiées, nous entrons dans une nouvelle logique... M. Gélard a préparé deux propositions de loi sur les AAI, que j'ai volontiers cosignées afin qu'elles aient plus de chances de prospérer.

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous avons prévu de laisser à la Cnil le temps de la réflexion. Sa présidente m'a indiqué que ses membres – parmi lesquels figure notre collègue M. Gaëtan Gorce – étaient partagés, mais qu'elle était plutôt favorable, si le législateur devait se prononcer, au choix d'un représentant en son sein. De fait, il serait malheureux de créer un précédent de désignation d'une personnalité qualifiée par une AAI. Avis favorable, sous réserve d'une transformation de cet amendement en sous-amendement à mon amendement qui réécrit cet article.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela va de soi.

Mme Catherine Tasca. – Je suis d'accord avec vous. Les AAI se multiplient, et tentent de prendre de plus en plus de pouvoir. Il n'est pas souhaitable de donner à la Cnil, ou à toute autre AAI, dont les membres sont toujours nommés selon des procédures bien définies, la capacité de déléguer leurs fonctions à une personnalité extérieure.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 33.

Article 10

M. Alain Richard, rapporteur. – L'article 10 prévoit la captation de données informatiques. L'amendement n° 24 supprime les mots « dans les conditions de perquisition prévues au présent code », critiqués par les juges antiterroristes. L'article 57-1 du code de procédure pénale, modifié par notre article 10, prévoit la création d'un régime de perquisitions informatiques dans le cadre d'une enquête préliminaire, où les officiers de police judiciaire agissent sur ordre du parquet. Cependant les juges d'instruction ne recourront donc pas à ces dispositions s'ils veulent récupérer des données informatiques à l'insu de la personne : ils utiliseront les procédures des articles 706-102-1. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – La règle actuelle est suffisante.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24, ainsi qu'à l'amendement n° 70.

Articles additionnels après l'article 10

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 25 précise dans quel cadre se feront les réquisitions numériques : le terme « informations » est en effet préférable au terme « documents », qui semble renvoyer à des documents de papier. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement n° 26 aggrave la peine encourue en cas de refus d'une personne morale de répondre à une réquisition. Il s'inspire d'une recommandation du rapport de M. Marc Robert. Mais la seule aggravation des peines encourues ne suffira pas à améliorer la sanction de ce comportement. Puis, il convient de maintenir une cohérence dans l'échelle des peines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Article 15

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 71 exclut systématiquement la prolongation à 30 jours du délai de conservation des écoutes. Avis défavorable : nous devons tenir compte des cas où cette prolongation est justifiée par des difficultés de traduction.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71.

Articles additionnels après l'article 15 ter

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 15 rectifié aurait plutôt sa place dans une révision de la loi pénitentiaire. Il prévoit une règle qui s'appliquerait dès le prononcé de la peine et pendant toute sa durée, ce qui n'est pas faisable en pratique – cela ne correspond pas aux réalités de la vie pénitentiaire. Mieux vaudrait créer un nouveau motif d'isolement, qui ne soit pas une mesure permanente et serait inséré dans la loi pénitentiaire. Avis défavorable.

M. Christophe-André Frassa. – Je comprends votre point de vue, mais lorsque j'avais interrogé le ministre de l'intérieur sur les mesures qu'il prendrait pour lutter contre la

radicalisation, dont il reconnaissait lui-même qu'elle avait surtout lieu en prison, ses propositions nous avaient laissés sur notre faim. C'est pourquoi, avec M. Courtois, nous avons déposé cet amendement : l'encellulement individuel nous paraît la meilleure réponse.

M. Jean-René Lecerf. – La meilleure façon d'éviter le prosélytisme radical est de promouvoir la formation d'imams sous l'égide du Conseil français du culte musulman. Pour cela, il faut prévoir une indemnisation plus importante. Dans les maisons d'arrêt, l'encellulement individuel est rare. Nous devons bientôt légiférer pour repousser le délai imposant sa généralisation : à cette occasion nous pourrions traiter ce point.

Mme Catherine Troendlé. – Pour avoir visité de nombreuses prisons, je sais que l'administration pénitentiaire s'assure, en pratique, d'isoler certains condamnés dans un quartier spécifique, notamment les violeurs et ceux qui ont commis des crimes contre des enfants, pour les protéger des autres détenus. Ne suffirait-il pas d'aménager ce système ?

M. Alain Anziani. – Attention ! Ce serait ajouter une sanction à une autre, sans qu'il y ait d'infraction nouvelle, ce qui dérogerait au droit commun. L'isolement que vous évoquez est mis en œuvre pour protéger la personne isolée, non des tiers. La loi pénitentiaire prévoit déjà des sanctions en cas de violence ou de prosélytisme.

M. Michel Mercier. – L'administration pénitentiaire s'est dotée il y a quelques années d'un état-major de sécurité chargé de surveiller les personnes susceptibles de se radicaliser. Il s'acquitte fort bien de cette mission et alerte le cas échéant les directeurs d'établissements pénitentiaires, qui peuvent décider d'une mise en cellule individuelle. Celle-ci n'est pas toujours perçue comme une sanction, plutôt comme une amélioration, à preuve cette loi qui en a imposé la généralisation. Faisons confiance au travail de notre administration pénitentiaire.

M. Jean-Patrick Courtois. – Nous défendrons cet amendement en séance.

M. Alain Anziani. – Nous sommes tous favorables à l'encellulement individuel, qu'il faut distinguer de l'isolement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié.

M. Philippe Kaltenbach. – L'amendement n° 54 facilite le travail des agents qui procèdent aux palpations de sécurité à l'entrée des stades.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il s'agit d'une mesure souhaitée par le Gouvernement, qui concerne la gestion des différentes professions intervenant dans la sécurité privée. Certaines d'entre elles sont déjà autorisées à faire des palpations de sécurité, par exemple à l'entrée des grands magasins ou dans les aéroports. Cela requiert une formation spécifique, que la plupart des agents ont désormais suivie. Ce présent amendement vise à supprimer l'agrément pour ces personnes. Or, cette mesure est éloignée de l'objet du texte. En outre, lorsque cette procédure particulière avait été ouverte à certaines professions du secteur privé, le Conseil constitutionnel ne l'avait approuvée qu'en l'assortissant de nombreuses restrictions. Avis défavorable, donc, sous réserve des explications que le Gouvernement pourra donner en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 54.

Article additionnel après l'article 18

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 37 est inutile : le rapport qu'il réclame fera double emploi avec les conclusions de la commission d'enquête que nous avons évoquée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous devons peut-être apporter quelques modifications aux conditions d'application de ce texte dans les collectivités d'outre-mer pour tenir compte des amendements adoptés.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous donnons mandat pour le faire.

La commission adopte les avis suivants :

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Création d'un dispositif d'interdiction de sortie du territoire		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	83	Adopté
Article 2 Interdiction pour un étranger assigné à résidence de se trouver en relation avec certaines personnes		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	86	Adopté
Article 6 Possibilité pour le juge des référés d'ordonner l'arrêt d'un service de communication au public en ligne en cas de provocation à la commission d'actes terroristes et d'apologie du terrorisme – Exclusion de l'application de certaines règles dérogatoires applicables en matière terroriste pour ces délits		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	85	Adopté
Article 9 Lutte contre la provocation au terrorisme et l'apologie des faits de terrorisme sur internet		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	84	Adopté
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	90	Adopté
Article 13 bis Coordination des mécanismes ponctuels permettant une enquête sous pseudonyme		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	87	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 14 Captation de données par le biais de périphériques audiovisuels		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	89	Adopté
Article 15 <i>quinquies</i> Ratification des ordonnances n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, n° 2013-518 du 20 juin 2013 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure et du code de la défense (parties législatives) relatives aux armes et munitions et n° 2013-519 du 20 juin 2013 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure (partie législative) relatives à l'outre-mer		
MM. HYEST et RICHARD, rapporteurs	88	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
Mme ASSASSI	55	Défavorable
Article 1^{er} Création d'un dispositif d'interdiction de sortie du territoire		
Mme ASSASSI	56	Défavorable
M. LECONTE	35 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	27 rect.	Favorable
Mme AÏCHI	67	Défavorable
Mme AÏCHI	68	Défavorable
Mme ASSASSI	57	Défavorable
M. MÉZARD	16 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	59	Défavorable
Mme BENBASSA	38	Défavorable
M. SUEUR	31	Défavorable
Le Gouvernement	73	Défavorable
Mme N. GOULET	36	Défavorable
Mme ASSASSI	58	Défavorable
Mme BENBASSA	39	Défavorable
M. SUEUR	30	Retrait ou avis défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	17 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	66 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	72	Favorable
Mme BENBASSA	40	Défavorable
Mme ASSASSI	60	Défavorable
M. SUEUR	32	Retrait ou avis défavorable
Mme BENBASSA	41	Retrait ou avis défavorable
M. MÉZARD	18 rect.	Favorable
M. LECONTE	34 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. COURTOIS	13 rect.	Retrait ou avis défavorable
Le Gouvernement	80	Favorable
Article 2 Interdiction pour un étranger assigné à résidence de se trouver en relation avec certaines personnes		
M. MÉZARD	20 rect.	Favorable
Article 4 Transfert des délits de provocation à la commission d'actes terroristes et d'apologie du terrorisme de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dans le code pénal		
Mme N. GOULET	10	Défavorable
Mme BENBASSA	43	Défavorable
Mme ASSASSI	61	Défavorable
M. LECONTE	7 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	42	Défavorable
Mme BENBASSA	44	Défavorable
Mme BENBASSA	45	Défavorable
Le Gouvernement	74	Défavorable
Article 5 Création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle		
Mme ASSASSI	62	Défavorable
Mme BENBASSA	46	Défavorable
Mme ASSASSI	63	Défavorable
Mme ASSASSI	64	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	75	Favorable
Mme N. GOULET	11	Défavorable
Le Gouvernement	76	Favorable
Mme BENBASSA	47	Défavorable
Mme BENBASSA	48	Défavorable
Mme N. GOULET	12	Défavorable
Article additionnel après l'article 5		
M. MÉZARD	22 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
M. COURTOIS	14 rect.	Retrait ou avis défavorable
Article 7 Extension de la compétence concurrente de la juridiction de Paris		
Mme BENBASSA	49	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
Mme N. GOULET	3	Défavorable
Mme N. GOULET	4	Défavorable
Mme N. GOULET	2	Défavorable
Mme N. GOULET	5	Défavorable
Mme N. GOULET	9	Défavorable
Article 9 Lutte contre la provocation au terrorisme et l'apologie des faits de terrorisme sur internet		
Mme N. GOULET	1 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	65	Défavorable
Mme BENBASSA	52	Défavorable
Mme BENBASSA	50	Défavorable
Mme BENBASSA	8 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	51	Défavorable
M. GORCE	28	Défavorable
M. MÉZARD	23 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	69	Défavorable
Le Gouvernement	77	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BENBASSA	53	Défavorable
M. NAVARRO	6 rect. ter	Défavorable
M. GORCE	29	Défavorable
M. SUEUR	33 rect.	Sous réserve de transformation en sous-amendement
Article 10 Perquisition de données stockées à distance ou sur des terminaux mobiles à partir d'un système informatique implanté dans les services de police ou unités de gendarmerie – Faculté pour l'officier de police judiciaire de requérir toute personne ayant les codes d'accès d'un système informatique faisant l'objet d'une perquisition		
M. MÉZARD	24 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	70	Défavorable
Article additionnel après l'article 10		
M. MÉZARD	25 rect.	Favorable
M. MÉZARD	26 rect.	Défavorable
Article 14 Captation de données par le biais de périphériques audiovisuels		
Le Gouvernement	78	Favorable
Article 15 Extension de la durée de conservation des enregistrements des interceptions de sécurité		
Mme AÏCHI	71	Défavorable
Le Gouvernement	79	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 ter		
M. COURTOIS	15 rect.	Défavorable
M. KALTENBACH	54	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 quater (Supprimé)		
Le Gouvernement	82	Favorable
Article additionnel après l'article 15 quinquies		
Le Gouvernement	81	Favorable
Article additionnel après l'article 18		
Mme N. GOULET	37	Défavorable

Application de l'article 68 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède ensuite à l'examen du rapport et du texte qu'elle propose sur le projet de loi organique (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 68 de la Constitution.

Mme Éliane Assassi. – Je salue le talent de notre rapporteur qui, nommé hier en commission, nous présente ce matin son travail !

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Je connais un peu le sujet...

Mme Éliane Assassi. – Puisque nous avons élu un bureau, je souhaite qu'il soit réuni régulièrement, notamment pour examiner les conditions de nomination des rapporteurs.

M. Philippe Bas, président. – Je réunirai le bureau très prochainement.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Le texte que je vais vous présenter constitue la dernière loi organique nécessaire à l'application intégrale des dispositions de notre Constitution. Son origine remonte à l'affaire des emplois fictifs de la Ville de Paris, dans les années quatre-vingt-dix. Quel juge était compétent pour juger les infractions susceptibles d'avoir été commises par le chef de l'État en dehors de ses fonctions ? Le Conseil constitutionnel a estimé que c'était la Haute Cour de justice, composée à l'époque de 12 sénateurs et de 12 députés – ce qui octroyait au chef de l'État un privilège de juridiction. La Cour de cassation, dans son arrêt Breisacher, a de son côté jugé que, pour les affaires qui n'étaient pas liées à l'exercice de sa fonction, le président de la République était un justiciable ordinaire ; elle a également fabriqué un statut d'inviolabilité du président. Le Conseil constitutionnel ayant répondu à une question qui ne lui était pas posée, sa décision n'avait pas vraiment l'autorité de la chose jugée ; la Cour de cassation avait inventé de toutes pièces l'inviolabilité du président.

Réélu en 2002, M. Chirac confia donc à une commission d'experts le soin de réécrire les articles 67 et 68 de la Constitution. Cette commission, présidée par M. Pierre Avril, rendit ses conclusions en décembre 2002. Au passage, elle élargit les termes du débat et revint sur la « haute trahison », qui n'avait jamais été invoquée depuis les débuts de la V^{ème} République. Reprenant les conclusions rendues par la Cour de cassation en 2001, les experts proposèrent que le président de la République soit inviolable pendant la durée de son mandat, et redevienne ensuite un justiciable ordinaire. Pour les actes accomplis dans le cadre de l'exercice de sa fonction, ils préconisaient de remplacer l'expression de « haute trahison » par celle de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec la poursuite de son mandat ».

Se trouvaient ainsi résolus deux problèmes. D'abord, celui de la nature exacte de la Haute Cour de justice : émanation des assemblées, il s'agissait d'un organe politique qui remplissait une fonction juridictionnelle. Elle pouvait même s'affranchir du code pénal pour infliger une peine *ad hoc*, ce qui n'était pas compatible avec la convention européenne des droits de l'homme, puisque le président de la République n'avait pas droit à un procès équitable. La suppression de son caractère juridictionnel, reflétée par la nouvelle appellation de « Haute Cour », a résolu ce problème : elle n'a plus à juger mais à prononcer éventuellement une destitution.

Il fallait aussi trouver une solution pour traiter d'éventuels crimes commis par le président de la République pendant la durée de son mandat. L'expression de « manquement à ses devoirs » y pourvut. Le Parlement, réuni en Congrès sous l'appellation de Haute Cour, vérifierait la réalité de ce manquement, et procéderait à sa destitution. Une majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée était requise pour réunir la Haute Cour ; puis celle-ci devait se prononcer à la majorité des deux tiers, sans possibilité de délégation et par scrutin public.

Ces propositions ont été reprises dans un projet de loi constitutionnelle relatif aux articles 67 et 68 de la Constitution, qui finit par être adopté par le Parlement réuni en Congrès en février 2007. Soit quatre ans après... Les dispositions relatives à l'article 67 étaient directement applicables. La mise en œuvre de celles du nouvel article 68 nécessitait une nouvelle loi organique pour fixer la procédure régissant l'adoption de la résolution tendant à la réunion de la Haute Cour dans les deux chambres, sa transmission à la Haute Cour et les conditions dans lesquelles celle-ci statuerait.

Cette loi tardant à arriver, le groupe socialiste a déposé au Sénat en 2009 une proposition de loi organique qui fut, après un renvoi en commission, votée le 15 novembre 2011, quelques mois après que le Gouvernement, sans doute aiguillonné par cette initiative, eut déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi organique sur le sujet. La commission des lois de l'Assemblée nationale y a intégré, entre autres grâce à M. Urvoas, plusieurs éléments issus du texte voté par le Sénat. Examiné début 2012 en séance publique, ce texte a recueilli 294 votes favorables, 32 défavorables – essentiellement issus du groupe communiste – et 145 abstentions. Le groupe UMP au Sénat a proposé que nous examinions ce texte dans le cadre de son espace réservé, pour boucler enfin le dossier. Le gouvernement de M. Ayrault a déposé plusieurs projets de loi constitutionnelle, dont un modifiant l'article 67, pour limiter l'inviolabilité du chef de l'État, et l'article 68-1, concernant les membres du Gouvernement, mais il ne s'est pas intéressé aux dispositions de l'article 68 dont nous parlons ici.

Le présent projet de loi organique ne comporte que quelques articles. L'article 68 de la Constitution prévoit des délais très courts : 15 jours après le vote de la première assemblée pour que la seconde se prononce, et un mois ensuite pour que la Haute Cour statue. Si ces délais sont dépassés, la procédure s'arrête. De même si l'une des deux assemblées ne vote pas la proposition de résolution : car il ne s'agit pas d'une procédure législative, il n'y a pas de navette. La procédure étant politique et non juridictionnelle, elle n'est pas susceptible d'être déférée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci s'est prononcée sur ce point en 2011 à propos de la destitution du président de la République de Lituanie, et a estimé qu'elle n'était pas compétente sur une décision qui n'est pas d'ordre juridictionnel.

L'article 1^{er} porte sur les modalités de dépôt et d'examen de la proposition de résolution. Alors que les résolutions constituent, en principe, l'acte unilatéral d'une assemblée, celle-ci présentera un caractère bicaméral, et devra être votée dans les mêmes termes par les deux chambres. Le Gouvernement avait prévu que la commission des lois de chaque assemblée puisse s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'une résolution. La commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que ce barrage ne correspondait pas au texte de l'article 68 et, à l'initiative de M. Urvoas, elle l'a supprimé. La proposition de résolution devra être adoptée à la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée, sans possibilité de délégation.

La Haute Cour, comme le Congrès, est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle se dote d'un bureau mixte, composé d'un nombre égal de membres des

Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle constitue une commission de six sénateurs et six députés, chargée d'éclairer les travaux de la Haute Cour, en auditionnant, s'il le souhaite, le président de la République, qui peut se faire représenter. Ses auditions doivent se tenir dans un délai de 15 jours suivant l'adoption de la proposition de résolution. La Haute Cour n'a ensuite que 48 heures pour se prononcer, à l'issue d'un débat qui doit être contradictoire, et dans lequel le président de la République a le dernier mot. Une fois adoptée, la décision de la Haute Cour est d'application immédiate. Si le président de la République est destitué, il redevient un citoyen comme les autres et peut faire l'objet de poursuites judiciaires – tout comme il peut se présenter à nouveau aux élections, ce qui revient à demander au peuple de trancher le conflit.

M. Jean-Jacques Hyest. – En effet !

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Le projet de loi organique abroge l'ordonnance de 1959, qui avait créé la Haute Cour de justice – celle-ci n'existe d'ailleurs plus depuis 2007.

Ce texte ayant fait l'objet d'un débat assez large au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui a intégré nombre d'amendements issus de notre travail, je ne vois rien à y ajouter et vous propose une adoption conforme.

M. Philippe Bas. – Merci pour cet exposé très riche. Si nous adoptons ce texte, ce sera l'aboutissement d'un processus visant à appliquer une loi constitutionnelle votée il y a sept ans !

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Et cela comblera un vide juridique ouvert par le vote du Congrès en 2007...

M. Alain Anziani. – Merci à notre rapporteur pour la clarté de son exposé. Il a fallu un septennat pour que ce texte soit examiné. La proposition de loi organique avait été déposée par MM. Patriat et Badinter. Nous approuvons ce texte. Nous proposerons néanmoins quelques amendements. Pourquoi le président de la République peut-il se faire représenter devant la commission ou la Haute Cour ? Cela nous semble contraire à l'esprit de cette modification constitutionnelle : la Haute Cour doit avoir en face d'elle le président de la République et non un représentant.

Le projet de loi organique est adopté sans modification.

M. Philippe Bas, président. – Je salue notre belle unanimité.

Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et autoriser l'échange en matière de voies rurales - Examen du rapport

Puis la commission examine le rapport sur la proposition de loi n° 292 (2013-2014) tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par Henri Tandonnet et neuf autres de nos collègues, tend à interdire la prescription acquisitive des

immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser les échanges en matière de voies rurales.

Même si nous ne disposons pas d'un recensement exhaustif, il existe des centaines de milliers de kilomètres de chemins ruraux. Bien qu'affectés à l'usage du public, ils ne sont pas classés comme des voies communales et ils appartiennent donc au domaine privé de la commune. De ce fait, ils ne bénéficient pas de l'imprescriptibilité, qui est l'apanage de la domanialité publique et peuvent, après 30 ans de « possession » – ou d'occupation – par un particulier devenir la propriété de celui-ci. Ce texte tend à supprimer cette faculté en rendant imprescriptibles non seulement les chemins ruraux mais aussi l'ensemble des immeubles du domaine privé des collectivités.

En outre, ce texte propose de revenir sur l'impossibilité d'échanger des chemins ruraux en raison de leur affectation à l'usage du public. Pour ce faire, il faut aujourd'hui procéder d'abord à la désaffectation du chemin, ce qui suppose une enquête publique organisée selon les mêmes modalités qu'une enquête d'expropriation pour cause d'utilité publique, puis procéder à l'aliénation du chemin et au rachat d'une autre parcelle en remplacement. Cette solution complexe est évidemment critiquée.

Notre collègue Tandonnet a été confronté à de nombreuses reprises – du fait de son expérience professionnelle d'avoué à la Cour que d' élu local – aux contentieux abondants générés par l'appropriation par des particuliers, *via* la prescription acquisitive, d'éléments importants du domaine privé des collectivités tels que chemins ruraux, jardins, voire anciens moulins, presbytères ou granges, hypothéquant des possibilités d'aménagement futur par les collectivités. Il a constaté que les cas d'expropriation de chemins ruraux passant au milieu des champs, qui finissent pas échoir à celui qui les cultive, sont plus fréquents qu'on ne l'imagine, du moins dans des secteurs où il n'y a pas eu de grands remembrements et où les parcelles – bâties ou non bâties – sont nombreuses. Ces cas sont rares dans la plaine champenoise ou picarde, mais bien plus fréquents dans le sud-ouest.

Notre collègue voulait proposer aux exploitants concernés ou aux propriétaires tentés de clôturer un chemin rural traversant leurs propriétés, d'échanger des parcelles pour déplacer les chemins en bordures des champs ou des propriétés afin d'en maintenir la continuité, ce qui est impossible aujourd'hui. C'est pourquoi il a déposé cette proposition de loi. L'article 1^{er} propose de rendre imprescriptibles les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements par l'ajout d'un article L. 1311-1-1 nouveau au code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article 2 prévoit une insertion similaire à l'article 2227 du code civil. L'article 3, enfin, facilite l'échange entre un terrain sur lequel est situé un chemin rural et un terrain appartenant à une personne privée.

Cette proposition de loi, dont je comprends l'intérêt, pose néanmoins quelques problèmes. Si le patrimoine des collectivités est couvert par une imprescriptibilité générale, la mesure ne risque-t-elle pas d'être contreproductive et d'aboutir à une mauvaise gestion du patrimoine communal ? Ne faudrait-il pas mieux inciter les collectivités à procéder périodiquement à l'inventaire de leur patrimoine afin de décider, s'il y a lieu, de conserver ou d'aliéner tel ou tel de ses éléments ? La législation relative à la protection du patrimoine n'apporterait-elle pas dans certains cas de meilleures garanties de préservation que le seul maintien dans le domaine privé de la collectivité ?

En toute état de cause, décider aussi rapidement, puisque j'ai été nommé rapporteur hier, et sans pouvoir mener plus avant une revue de tous les types d'immeubles concernés et des conséquences pratiques que provoquerait leur imprescriptibilité générale, me paraît pour le moins précipité. C'est pourquoi il serait plus judicieux de se cantonner à la question des chemins ruraux pour lesquels le problème de la prescription acquisitive se pose le plus fréquemment et soulève aujourd'hui d'autant plus de problèmes qu'un nombre croissant de collectivités cherche à les reconstituer et à les aménager pour des questions de tourisme et de mise en valeur du patrimoine naturel.

J'ai donc examiné la possibilité d'un basculement des chemins ruraux dans le domaine public des collectivités, ce qui serait assez simple à prévoir pour le législateur et emporterait l'imprescriptibilité de ces chemins tout en permettant des échanges conformément aux prescriptions du code général de la propriété des personnes publiques. Mais cela aurait aussi pour conséquence une obligation d'entretien de ces chemins par la commune, ce qui risque de ne pas les enthousiasmer. Je vous propose donc une formule médiane tendant à rapprocher le régime des chemins ruraux de celui du domaine public sans les y faire entrer, en les rendant imprescriptibles et en facilitant l'échange des chemins ruraux pour garantir leurs continuité. Si l'affectation au public des chemins ruraux justifie un régime dérogatoire d'aliénation – désaffectation préalable et enquête publique – cela peut aussi légitimer l'imprescriptibilité. Pour ce qui est des échanges, il est aujourd'hui possible de concilier échange et protection de l'intérêt général puisqu'on peut échanger des propriétés du domaine public avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique sans même devoir les désaffecter au préalable.

M. François Pillet. – Merci pour cette présentation, mais je ne pourrai voter cette proposition de loi.

Pour la sécurité du droit et des droits constitués, les prescriptions sont indispensables. Et la prescription trentenaire laisse le temps de réagir ! En outre, il faut bien distinguer les prescriptions acquises de celles qui ne le sont pas. Or cette loi, si elle est votée, portera sur des situations très différentes. Les appropriations de chemin en zones viticoles ne posent pas de problème. En revanche, que faire lorsqu'un hangar ou une usine a été construit ? Et s'il s'agit d'une voie de TGV ?

Sommes-nous là pour nous substituer à des volontés mal exprimées ou à des élus négligents ? Il y a une solution au problème : il suffit que la commune, avant la prescription acquisitive, intègre dans le domaine public le chemin ou l'immeuble qu'elle veut conserver. Malgré l'excellent travail de notre rapporteur, nous allons au-devant de multiples contentieux. Le problème est réel, mais il mérite une réflexion approfondie.

M. Alain Richard. – La protection constitutionnelle de la propriété doit être prise en compte. La collectivité publique a le choix de classer telle ou telle voie dans le domaine public ou de la laisser à l'état de chemin rural, donc sous un statut privé, ce qui entraîne des conséquences juridiques auprès des voisins. Inévitablement, une question prioritaire de constitutionnalité sera posée pour demander si le droit de propriété comporte le droit à une prescription acquisitive chez le voisin. Si tel est le cas, n'y aurait-il pas rupture d'égalité dès lors que les voisins d'une parcelle appartenant au domaine privé d'une collectivité ne pourraient l'acquérir par prescription ?

Il n'est pas inconcevable de prévoir un régime particulier de protection des chemins ruraux, mais il faut rester dans le schéma traditionnel de notre droit civil.

Notre rapporteur a raison de ne pas préconiser le basculement dans le domaine public, car cette solution implique des obligations d'entretien.

M. René Vandierendonck. – Imprescriptibilité, insaisissabilité, inaliénabilité, telle est la trilogie traditionnelle qui caractérise le régime de la domanialité publique. À l'inverse, le droit privé et l'ensemble de ses prérogatives, y compris la prescription acquisitive, s'applique à la domanialité privée des collectivités territoriales. Le chemin rural est un hybride : une domanialité privée par détermination de la loi. Supprimer la prescription acquisitive sur un bien soumis au code civil ne va pas de soi.

Quand une collectivité veut vendre ou aliéner un chemin rural, elle est tenue à une enquête publique et à un affichage ; une mise en demeure d'acquiescer au bénéfice des riverains est également prévue par la loi. En cas d'échange, il faut que les droits des riverains soient respectés.

Ce texte ne reflète-t-il pas la crise des finances locales et le désir de communes de céder certains biens qui sont dans leur domanialité privée ? Il convient de bien réfléchir avant de toucher aux concepts fondamentaux de notre droit.

M. Jean-René Lecerf. – Nous savons que la domanialité publique diffère de la domanialité privée. Il nous faut régler le problème des chemins ruraux mais il n'est pas envisageable que l'ensemble de la domanialité privée devienne imprescriptible.

M. François Grosdidier. – Je n'ai jamais vu construire une voie de chemin de fer ou une usine sur des terrains dont le maître d'ouvrage n'était pas propriétaire !

En revanche, dans les communes extrêmement vastes et qui ne comptent que quelques centaines d'habitants, il arrive que des exploitants occupent des biens ou des chemins ruraux, sans que la municipalité réagisse. Ces chemins doivent être défendus, sans pour autant qu'ils soient versés dans le domaine public pour éviter que la collectivité ne soit tenue de les entretenir.

M. Michel Mercier. – Pendant de nombreuses années, les chemins ruraux ne suscitaient aucun intérêt. Aujourd'hui, les choses ont changé : les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) se sont multipliés. Ces chemins ruraux sont aussi utilisés pour des activités économiques, comme le débardage du bois. Enfin, il y a l'usage croissant des quads ou autres engins à moteur.

Ne pourrait-on distinguer deux catégories de chemins ruraux ? Depuis l'édit de Moulins, le domaine public est imprescriptible. Il suffirait de dire que le chemin rural affecté à un service public est imprescriptible ; ce serait l'application de l'arrêt du 11 mai 1959, dit des Alysamps : dès lors qu'il y aurait une affectation à un service public, la domanialité publique s'appliquerait.

Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir réduit le champ d'application de ce texte, mais on ne peut se désintéresser de ce problème.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nos collègues se réfèrent à la distinction traditionnelle entre les domaines privé et public et craignent la remise en cause de grands principes de notre droit. Je me suis volontairement limité au problème des chemins ruraux car, précisément, ils bénéficient déjà d'un statut hybride, appartenant au domaine privé mais avec des contraintes et des prérogatives d'ordre public. On ne peut rejeter cette proposition de loi

qui est liée à l'évolution de la société et qui soulève de vraies questions. Entre hier matin et aujourd'hui, nous n'avons pas eu le temps d'organiser beaucoup d'auditions, mais nous avons reçu une représentante du ministère de l'agriculture qui nous signalait qu'en Picardie, il existerait 40 000 kilomètres de chemins ruraux selon le cadastre dont 30 000 seulement pourraient encore être parcourus aujourd'hui : que sont devenus les 10 000 autres ? Nous avons donc intérêt à renforcer la protection de ces chemins.

M. Philippe Bas, président. – Le sujet est complexe et pose des problèmes juridiques. Ne serait-il pas opportun de voter un renvoi en commission, après la discussion générale ?

M. François Grosdidier. – Vous voulez enterrer ce texte !

M. Philippe Bas, président. – Bien au contraire ! Si le Sénat rejette le texte, il sera définitivement enterré, alors qu'avec un renvoi en commission, la réflexion se poursuivra.

Mme Cécile Cukierman. – Si le débat en séance va à son terme, on risque le rejet, ce qui serait dommage. Si le groupe UDI-UC en est d'accord, il serait sans doute préférable de renvoyer ce texte en commission afin de procéder à des auditions complémentaires et de mener à bien le recensement des chemins communaux.

M. François Pillet. – Notre débat a démontré les problèmes qui se posent, mais nous ne pouvons voter ce texte en l'état, sinon des chemins occupés depuis 29 ans deviendraient imprescriptibles. Et je confirme que des bâtiments agricoles et des usines ont été construits sur des chemins ruraux !

M. Michel Mercier. – Nous ne sommes pas en état de régler cette question aujourd'hui. Il faudrait poursuivre la réflexion.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour. Il le sera éventuellement ce soir par la Conférence des présidents. Le groupe UDI peut choisir de ne pas l'inscrire.

Mme Jacqueline Gourault. – Mais notre espace réservé serait vide !

M. Jean-Pierre Sueur. – Sauf si vous prévoyez un autre texte.

M. Philippe Bas, président. – Cette question ne relève pas de la commission. La motion de renvoi en commission sera discutée si le groupe UDI maintient le texte.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il y a quelques jours encore, je ne connaissais pas le sujet. Mais je me suis rendu compte hier que le statut hybride du chemin rural posait de réels problèmes. La sagesse, c'est de ne pas enterrer ce texte et de poursuivre la réflexion. (*Assentiment*)

La commission décide de déposer une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

Accord légal de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine enfin le rapport et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 782 (2013-2014) autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je remercie l'Association des maires de France, l'Association des communautés de France et la direction générale des collectivités locales qui ont accepté d'être auditionnées dans des délais très courts.

Alors que nous pensions être parvenus à un juste équilibre pour la répartition des sièges au sein des conseils communautaires, le Conseil constitutionnel, saisi par la commune de Salbris, a déclaré le 20 juin que les dispositions du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT étaient contraires à la Constitution. Ce fut un véritable coup de tonnerre.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 représente une étape majeure supplémentaire dans le processus de la décentralisation initié par les lois de 1982 qui prônaient le renforcement de la démocratie locale. L'élection au suffrage universel direct, dans le cadre de l'élection municipale, des conseillers communautaires répondait à ce souci. L'article L. 5211-6-1 du CGCT, créé par la loi de décembre 2010, prévoit que le nombre de siège à pourvoir était fixé par un tableau variant en fonction de la population totale de l'EPCI à fiscalité propre. Ces sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, mais chaque commune doit avoir au minimum un délégué afin que sa représentation soit garantie. Enfin, aucune commune ne doit disposer de plus de la moitié des sièges.

Une possibilité d'accord amiable était prévue dans les communautés de communes et d'agglomération, sous réserve de son acceptation par les deux-tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de la communauté, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population. À défaut d'accord, le principe proportionnel à la population s'appliquait, comme pour les communautés urbaines et les métropoles.

La loi du 16 décembre 2010 a été modifiée par la loi du 31 décembre 2012 afin de permettre une meilleure transition entre les modes de représentation des communes au sein des conseils délibérants et des bureaux des communautés de communes. Cette loi assouplit la représentation communale dans ces EPCI à fiscalité propre. Une augmentation du nombre de conseillers, dans la limite de 25 % au lieu de 10 % précédemment, a ainsi été prévue. Elle a aussi augmenté le nombre de vice-présidents, sans pour autant que le nombre dépasse 30 % des effectifs ou soit supérieur à quinze.

Ces dispositions n'ont pas été censurées par le Conseil constitutionnel qui rappelle que les intercommunalités exerçant des prérogatives au nom des communes, le principe d'égalité devant le suffrage suppose que les communes n'y soient pas représentées de manière disproportionnée au regard de leur population. La règle de l'égalité devant le suffrage est énoncée à l'article 3 de la Constitution et l'égalité des citoyens est proclamée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme.

L'article L. 5211-6-1 s'est appliqué entre la fin 2012 et l'automne 2013 à l'occasion de la répartition des sièges communautaires avant les élections municipales de mars 2014. Or, 90 % des 2 125 conseils communautaires sont parvenus à des accords locaux, s'écartant du barème strictement démographique. Pourtant, le Conseil constitutionnel saisi d'une QPC a jugé que la liberté de détermination de la représentation communale permise par l'article L. 5211-6-1 déroge au principe général de proportionnalité de la représentation communale dans une mesure manifestement disproportionnée.

Mme Jacqueline Gourault. – C'est vrai !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Seule reste donc en vigueur la règle de représentation purement démographique. A la suite de cette décision, la composition des conseils communautaires doit être revue dans deux hypothèses : pour les contentieux en cours sur la composition de l'organe délibérant et lorsque le conseil municipal d'une commune membre d'un EPCI est partiellement ou intégralement renouvelé. Les cas d'élections partielles commencent à se multiplier alors que les décisions d'annulation sont définitives. Dans les communautés de communes ou d'agglomération où un accord de représentation avait été trouvé, un bon nombre de conseillers communautaires vont se retrouver privés de leur mandat, mettant fin à l'équilibre arrêté il y a six mois.

Nous avons interpellé le gouvernement sur ces difficultés qui allaient mettre à mal le fonctionnement des communautés de communes et d'agglomération. Le groupe UMP a posé une question d'actualité le 17 juillet et MM. Richard et Sueur ont déposé cette proposition de loi le 24 juillet. MM. Gélard, Leleux et Milon ont déposé un texte quasiment identique le 3 septembre. L'exposé des motifs du texte soumis à la commission souligne que le défaut reconnu à la disposition permettant l'accord local de représentation ne tient pas à son existence même mais au décalage de représentation manifestement disproportionné. En conséquence l'article 1^{er} introduit au sein de l'article L.5211-6-1 la faculté de composer l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération par accord entre les conseils municipaux intéressés à la majorité qualifiée des deux-tiers –moitié dans des limites cohérentes avec la jurisprudence constitutionnelle. Il établit des limites chiffrées aux écarts, en référence à la représentation qui résulterait de l'application du barème démographique pur. L'écart accepté par le juge constitutionnel est fixé à 20% par rapport à la moyenne. Ce seuil retenu par le législateur en 1986 et 2009 pour délimiter les circonscriptions législatives au sein d'un même département a été validé par le Conseil constitutionnel. La proposition de loi adapte cependant les écarts autorisés à la réalité intercommunale : elle retient la limite des 20% dans le cas de sous-représentation d'une commune par rapport au nombre de sièges qu'offrirait la représentation démographique. En revanche, « pour les améliorations de représentation en faveur des petites et moyennes communes, il est impossible pratiquement de fixer le même butoir en pourcentage. Quasiment toutes les communes intéressées n'ont droit qu'à un ou deux sièges en application du barème démographique ; si on ouvrait droit à une hausse de 20 % de représentation, cela équivaldrait en chiffres à zéro et le droit à l'accord local serait privé de son utilité : les villes principales pourraient renoncer à une part de leur représentation mais cette marge ne pourrait bénéficier aux plus petites ». Aussi le texte estime que l'ajout d'un siège est la limite de surreprésentation dans l'équilibre d'un accord local. La proposition de loi maintient également la faculté de créer 25 % de sièges supplémentaires par rapport au total résultant du tableau et des sièges de droit.

Enfin, les intercommunalités touchées par cette censure pourront bénéficier de cette proposition de loi. À cette fin, pendant une période de six mois après la promulgation du texte, les communes membres des communautés de communes et d'agglomération, dont

l'organe délibérant a été modifié après le 20 juin, pourront conclure un accord à la majorité qualifiée pour répartir les sièges selon les règles définies par l'article 1^{er}.

Je propose d'adopter cette proposition de loi. Toutefois je dois vous faire part d'une réserve. Certains écarts de surreprésentation risquent d'excéder les bornes de la jurisprudence constitutionnelle. Mais les limiter à 20 % viderait l'accord intercommunal de sa substance au moment où la carte de l'intercommunalité sera remise sur le métier. En outre, l'amendement n° 1 de M. Alain Richard prend en compte les réserves du juge et atténue la surreprésentation pour les communes ayant bénéficié de la garantie d'un siège de droit. Sous réserve de l'adoption de cet amendement et de mes sous-amendements, je vous propose d'adopter cette proposition de loi qui répond à de nombreuses attentes.

M. Alain Richard. – Cette fois-ci, mieux vaudrait que cela marche... Pour m'en assurer j'ai relu avec attention la décision du Conseil constitutionnel et ses commentaires. Sa jurisprudence est ancienne ; elle s'est appliquée pour le découpage des circonscriptions législatives ou des cantons, pour l'élection des conseillers de Paris, etc. Son contrôle est minimal. Le Conseil constitutionnel rappelle qu'il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du législateur et qu'il ne censure que les « disproportions manifestes ». C'est pourquoi j'ai préféré être prudent et préciser, dans mon amendement n°1, que l'attribution d'un siège supplémentaire ne pouvait faire passer une commune de zéro siège à un.

Si l'on veut être certains de la constitutionnalité du texte, pourquoi ne pas saisir le Conseil constitutionnel ? Rien n'empêche les parlementaires de le saisir en ce sens. La saisine ne constitue pas nécessairement un acte d'opposition destiné à obtenir une déclaration de non-conformité. Rien n'interdit aux parlementaires de demander au Conseil constitutionnel d'affirmer la constitutionnalité d'un texte. Après les lois de 2010 et 2012, longuement discutées, c'est la troisième fois que nous travaillons sur ce texte. Si nous ne faisons rien, nous risquons de voir posée une QPC. Pourquoi ne pas prendre l'initiative d'une saisine commune à plusieurs groupes ?

M. Philippe Bas, président. – Cette proposition est intéressante.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage les analyses de Mme le rapporteur et de M. Alain Richard. Avec l'amendement n° 1 et le sous-amendement n° 2, toutes les précautions sont prises pour ne pas donner à une commune un avantage indu. M. Richard propose de saisir a priori le Conseil constitutionnel pour garantir la constitutionnalité du texte. Les députés ont déjà utilisé cette faculté au sujet de la géolocalisation, mais selon moi, cette procédure doit rester exceptionnelle : certains trouvent déjà que le Conseil constitutionnel a trop de pouvoirs... Sinon, nous entrerions dans le régime de l'autorisation préalable.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Pour certains textes, il serait pertinent de solliciter l'avis du Conseil constitutionnel. Pourquoi les présidents des assemblées ne prendraient-ils pas l'initiative de cette démarche ? Elle revêtirait une dimension institutionnelle sans doute mieux acceptée.

M. Hugues Portelli. – Je suis hostile à cette démarche. Il ne faut pas mélanger les genres ! La révision constitutionnelle de 2008 a ouvert la possibilité au Parlement de saisir le Conseil d'État pour examiner les propositions de loi. Ce serait judicieux, compte tenu de la proximité – qui n'est pas seulement géographique – entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel...

M. François Pillet. – Je remercie les auteurs de cette proposition de loi car la décision du Conseil constitutionnel pose des problèmes importants sur le terrain. Il ne s'agit pas seulement de l'annulation de l'élection de plusieurs conseils municipaux, mais de l'arrêt de fusions en cours. Nous avons réussi, dans le Cher, à regrouper plusieurs communautés de communes. Or le processus a subi un coup d'arrêt. Cette proposition de loi procède d'une initiative heureuse et, une fois n'est pas coutume, je ne me plaindrai pas que le rapporteur ait travaillé en 24 heures. La solution proposée a l'avantage de tenir compte des territoires. Ne prendre en compte que le nombre d'habitants, cela n'est pas suffisant. Une commune de 40 habitants de 20 000 hectares peut légitimement prétendre obtenir plus de représentants qu'une commune de 500 habitants de 1 000 hectares ! Le territoire a une réalité qu'il est difficile d'inscrire dans une équation mais dont les accords tenaient compte. Égoïstement, j'espère que ce texte sera adopté pour sauver les fusions des communautés de communes dans le Cher !

M. Philippe Bas, président. – Ce texte ne résoudra pas tout, mais s'il n'est pas adopté, la seule stricte proportionnalité s'appliquera.

Mme Jacqueline Gourault. – À mon tour de remercier les auteurs de cette proposition de loi très attendue. Plus vite elle sera votée, mieux cela sera. Mais l'application stricte du tableau n'est pas non plus une catastrophe... Il faut surtout tirer les conclusions politiques du cas de Salbris : en l'occurrence, les petits villages se sont ligüés contre la ville-centre. Salbris n'est qu'un chef-lieu de canton mais elle représente la grande ville pour les petits villages des alentours. La répartition était manifestement disproportionnée. Cette affaire pose la question de la majorité qualifiée. A-t-on bien fait de supprimer l'accord de la ville-centre en 2010 ? Je ne crois pas. La propension à s'opposer à la ville-centre est répandue. Toutefois, à l'heure des bassins de vie, même si l'on défend la ruralité, il ne faut pas sous-estimer le rôle des villes-centres ou des chefs-lieux de canton. Le Conseil constitutionnel a été juste. Défendre systématiquement la ruralité contre l'urbanité peut conduire à des injustices.

M. Jean-René Lecerf. – À court terme cette proposition de loi est bienvenue. À plus long terme, peut-être faudra-t-il changer la Constitution pour préciser que la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants, par la voie du référendum ou par les décisions du Conseil constitutionnel ! Nous nous approchons du gouvernement des juges ; le Conseil constitutionnel se donne bonne conscience en ne prétendant censurer que les erreurs manifestes d'appréciation du législateur, mais il en est seul juge ! Je suis surpris de l'attachement exclusif du Conseil constitutionnel au principe de proportionnalité démographique. À terme, 90 % du territoire ne sera plus représenté ! Il conviendrait de modifier la Constitution car la représentation doit concerner non seulement la population mais aussi les territoires. Évitions que ne se renouvelle cette situation clochemerlesque. Le Gouvernement et le Parlement étaient d'accord pour revoir la délimitation des cantons. Ils représentent davantage le peuple que le Conseil constitutionnel !

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette intervention dont beaucoup de membres de la commission partagent le sens et l'orientation.

M. Jean-Pierre Vial. – Je partage la position de M. Lecerf. Je remercie les auteurs de cette proposition de loi que le président Sueur avait appelée de ses vœux à la fin de la dernière session. Pour la première fois les délégués communautaires ont été élus au suffrage universel direct. Il est surprenant que le Conseil constitutionnel ait balayé d'un revers de main une élection au suffrage universel. Loin d'opposer les villes et les villages, les accords dans mon département avaient toujours été le fruit d'un accord à l'unanimité entre les communes,

les cas de contentieux restant exceptionnels. Avec cette décision, de nombreuses communautés de communes risquent de se voir remises en cause. Dans bien des cas les accords ont été constitués en fonction des représentations à la communauté de commune. Ne faudrait-il pas que la décision du Conseil constitutionnel ne prenne effet qu'après les prochaines élections pour ne pas créer d'incertitudes au cours de ce mandat ?

M. Philippe Bas, président. – Le Conseil constitutionnel a déterminé lui-même les conditions d'entrée en vigueur de sa décision. Elle ne menace pas immédiatement les accords passés, mais elle implique qu'à chaque renouvellement partiel ceux-ci devront être remis en cause et que les nouvelles fusions devront obéir à la règle de proportionnalité. La proposition de loi atténue ce système, en améliorant la représentation de certaines communes. Il n'est pas possible constitutionnellement de différer la date d'entrée en vigueur de la décision.

M. Michel Mercier. – La Constitution de 1958 a mis en œuvre des principes développés par les juristes après la première guerre mondiale, comme Mirkin-Guetzévitch ou Michel Debré. Elle a privé le Parlement de son pouvoir absolu. Il ne peut plus tout faire et doit se contenter d'un domaine d'action limité. Le Conseil constitutionnel y veille. Nous pouvons être mécontents, d'autant plus que nous sommes les premiers responsables devant les citoyens, mais la Constitution est là...

Le Conseil constitutionnel a toujours préféré sanctionner les élus locaux que les élus nationaux. Il est plus facile de définir des grands principes à l'occasion des élections locales que des élections nationales ! Il y a peu, nous avons voté la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sur le rapport de M. Vandierendonck, qui prévoit la création d'une métropole à Lyon au 1^{er} janvier 2015. Malheureusement nous avons habilité le gouvernement à recourir aux ordonnances. Le Gouvernement fait ce qu'il peut pour faire échouer la métropole de Lyon. Vu ses efforts, il n'est pas impossible qu'il y parvienne ! Un projet d'ordonnance concerne le découpage électoral de la métropole afin de constituer le conseil métropolitain en 2020. L'application du principe de proportionnalité démographique est difficile : doit-elle s'appliquer à la liste ou aux individus ? Le Gouvernement propose une application à l'individu sur la liste. Il a divisé la population par le nombre de sièges, ce qui ouvre la porte aux manipulations souhaitées... Il faudra revenir sur l'application de ce principe. Nous ne ferons pas l'économie d'un nouveau texte.

M. Philippe Kaltenbach. – Au nom du groupe socialiste je remercie les auteurs de cette proposition de loi. Nous l'avons inscrite dans notre espace et la voterons. La décision du Conseil constitutionnel a créé une insécurité. Il était urgent que le législateur reprenne la main.

Monsieur Pillet, je ne suis pas favorable à la définition d'un critère de représentativité fondé sur la superficie. La représentativité concerne la population, non les hectares ! Autrement nous violerions le principe d'égalité devant le suffrage et reviendrions à la pratique des bourgs pourris, qui n'a pas existé qu'en Angleterre. La jurisprudence du Conseil constitutionnel empêche que cette situation ne se produise en France. Certains présidents des États-Unis ont été élus avec moins de voix que leur adversaire, mais plus de grands électeurs. Lors du découpage cantonal en France des écarts de un à 44 étaient apparus, ce qui était inacceptable. Le Conseil constitutionnel avec sagesse a fixé des principes. C'est la règle des 20%. L'objet de cette loi est de prévoir des adaptations.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Monsieur Lecerf, je partage votre avis, une révision constitutionnelle est souhaitable.

Madame Gourault, votre analyse est sévère. Les communes rurales ne se liguent pas toujours contre la ville-centre, même si en l'espèce ce fut le cas. La grande majorité des accords locaux ont été des succès. Salbris avait droit à 13 sièges en application du principe de proportionnalité mais elle n'en a obtenu que sept aux termes de l'accord : la disproportion manifeste.

Enfin, pour préserver les situations existantes, les auteurs de la proposition de loi ont prévu à l'article 2 que, dans les six mois qui suivront la loi, il sera possible de revenir à un accord local sur la base de la proposition de loi.

M. Jean-Jacques Hyest. – Les communautés de communes seront contraintes de modifier leurs accords...

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Oui mais la proposition de loi est plus souple que le tableau.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1

M. Alain Richard. – L'amendement n° 1 prévoit que l'adjonction d'un siège dans le cadre de l'accord local ne peut bénéficier qu'à une commune ayant au moins un siège dans le barème légal. De plus les communes qui consentiront une baisse de leur représentation ne pourront recevoir une part des sièges dans le conseil communautaire inférieure à 80 % de leur proportion dans la population totale de l'intercommunalité.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Mon sous-amendement n° 3 garantit que la représentation d'une commune ayant bénéficié du siège de droit, et donc exclue de l'attribution d'un siège supplémentaire dans le cadre de l'accord local, ne sera, au terme de la répartition des sièges, inférieure de plus d'un cinquième par rapport à la proportionnelle démographique.

M. Alain Richard. – J'y suis favorable sous réserve d'une correction rédactionnelle : au II, il faut écrire « inférieure de plus d'un cinquième à sa part dans la population totale ».

Le sous amendement rectifié n° 3 est adopté, ainsi que l'amendement n° 1 sous-amendé.

Article 2

M. Alain Richard. – Je retire mon amendement n° 2.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Dans ce cas, je transforme en sous-amendement mon amendement n° 4 pour faire référence aux chiffres de population municipale en vigueur.

L'amendement n° 4 rectifié est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Faculté d'un accord local encadré pour fixer le nombre et la répartition des sièges dans les communautés de communes et d'agglomération			
M. RICHARD	1	Exclusion des communes ayant bénéficié d'un siège de droit de la surreprésentation d'un siège. Appréciation de la sous-représentation d'une commune par sa part dans la population totale	Adopté avec modification
Mme TROENDLÉ, rapporteur	3	Application de la limite d'un cinquième en sous-représentation aux communes attributaires d'un siège de droit	Adopté
Article 2 Ouverture d'un délai de six mois aux communautés concernées par la déclaration d'inconstitutionnalité pour adopter un accord dans les conditions de la proposition de loi			
M. RICHARD	2	Cohérence rédactionnelle	Retiré
Mme TROENDLÉ, rapporteur	4	Rédactionnel	Adopté avec modification

Simplification des entreprises - Désignation des commissions saisies pour avis

M. Philippe Bas, président. – Notre commission est saisie au fond du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par l'Assemblée nationale en juillet dernier et pour lequel la procédure accélérée a été décidée par le Gouvernement. Ce texte devrait être examiné par le Sénat en séance publique la semaine du 3 novembre.

Quatre commissions se sont saisies pour avis : la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission du développement durable et la commission des finances.

M. André Reichardt, rapporteur de notre commission, propose à notre commission de déléguer au fond aux commissions saisies pour avis les articles qui ne relèvent manifestement pas du domaine de compétence de la commission des lois. Les commissions pour avis doivent se réunir avant nous, de façon à ce que nous puissions nous en remettre à leur position sur les articles délégués au fond et, le cas échéant, intégrer leurs amendements dans le texte de la commission que nous adopterons. Ces propositions de délégation concernent 31 articles sur un total de 48 dans ce projet de loi et sont formulées, bien sûr, après échange avec les commissions concernées et ne suscitent pas de conflits de compétence ou de contestations de la part des autres commissions.

M. André Reichardt propose de déléguer à la commission des affaires sociales les articles 1^{er} à 2 *quater*, qui concernent le droit du travail et la sécurité sociale, les articles 23 et 24, relatifs au recouvrement des créances des hôpitaux publics, ainsi que l'article 31, relatif au contrôle des régimes de retraite supplémentaire.

Il propose de déléguer à la commission des affaires économiques l'article 7, relatif aux opérations d'aménagement et de construction, l'article 9, relatif au défrichement des espaces boisés pour la réalisation de gazoducs et d'oléoducs, les articles 10 et 11 *bis* A, qui concernent le secteur de l'énergie également, l'article 20, qui traite des taxes sur le carburant pour les exploitants agricoles, l'article 28, relatif au statut des écoles des chambres de commerce, l'article 29, qui propose la fusion d'Ubifrance avec l'Agence française des investissements internationaux, ainsi que les articles 31 *bis* et 34 *bis*, qui concernent le tourisme.

Il propose de déléguer à la commission du développement durable l'article 8, qui prévoit un régime de décision préfectorale unique pour autoriser les installations de production d'énergie renouvelable, l'article 11, relatif aux expérimentations en cours en matière d'autorisation unique pour les installations classées prévues par la loi de simplification du 2 janvier 2014, sans oublier l'article 11 *bis* relatif au transport des clients des restaurants d'altitude par motoneige.

Enfin, il propose de déléguer au fond à la commission des finances les articles 13 à 18, qui traitent de droit fiscal, de prérogatives de l'administration fiscale et de règles de paiement, l'article 21, relatif aux règles de recouvrement des redevances de stationnement, l'article 22, relatif aux frais de recouvrement des créances publiques non fiscales, l'article 30, qui concerne le suivi du financement des entreprises par la Banque de France, ainsi que les articles 33 et 35, qui procèdent à diverses corrections rédactionnelles dans des codes relevant de la commission des finances.

Les autres articles, au nombre de 17 sur un total de 48, seraient donc conservés au fond par notre commission.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 h 43

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 21 octobre 2014

à 16 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Bruno Bézard, directeur général de la direction générale du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 110 de la mission « Aide publique au développement »).

Mercredi 22 octobre 2014

à 9 h 30

Salle RD 204

- Audition du Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Défense »).

à 15 heures

Salle RD 204

- Audition de M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques du Ministère de la Défense, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 144 : Environnement et prospective de la politique de la mission « Défense »).

Commission des affaires sociales

Mardi 21 octobre 2014

à 15 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIVè) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Mercredi 22 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Louis Rey, directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIVè) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 2236 (AN-XIVè) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 22 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des Affaires étrangères.

à 15 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BNF).

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mercredi 22 octobre 2014

à 10 heures

Salle Médicis

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Bruno Lasserre, Président de l'Autorité de la concurrence, sur l'avis de l'Autorité relatif au secteur des autoroutes.

- Désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2015.

Commission des finances

Mardi 21 octobre 2014

à 15 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Nomination des rapporteurs spéciaux

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, sous réserve de son dépôt.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Dominati sur le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport spécial sur la mission « Pouvoirs publics ».

Mercredi 22 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport spécial sur la mission « Santé »
- Examen du rapport spécial sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 45 et 46)
- Examen du rapport spécial sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et article 61).

- Communication de M. François MARC, sénateur, sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

à 15 heures

Salle Médicis

- Audition, ouverte au public et à la presse, de Mme Stéphane Pallez, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général de La Française des jeux, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

À l'issue de l'audition de la candidate

Salle Médicis

- Vote sur la proposition de nomination du président-directeur général de La Française des jeux (Dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées) (en application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées).

À l'issue du vote

Salle Médicis

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport spécial sur la mission « Conseil et contrôle de l'État »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 30 (2014-2014) de la commission sur le projet de loi organique n° 288 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 68 de la Constitution.

Mercredi 22 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un co-rapporteur sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 34 (2014-2015) de la commission sur la proposition de loi n° 782 (2013-2014) autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération (Rapporteur : Mme Catherine Troendlé).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 292 (2013-2014) tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales (Rapporteur : M. Yves Détraigne).

Commission des affaires européennes

Mercredi 22 octobre 2014

à 15 heures

Salle A120

- Accueil d'une délégation du Parlement albanais.

- Renouvellement des institutions et les priorités de l'Union européenne : communication de M. Jean Bizet.

- Entrée de la Lituanie dans la zone euro : communication de M. Jean-Claude Requier.

- Nominations de rapporteurs.

- Désignation des membres du groupe de travail « Subsidiarité ».

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de lutte contre le terrorisme

Mardi 21 octobre 2014

à 11 h 30

Salle n° 6566 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Mardi 21 octobre 2014

à 15 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. François-Noël Buffet et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 6 (2014-2015), modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au Lundi 20 octobre 2014 à 12 heures

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Mercredi 22 octobre 2014

à 17 h 30

Salle A 120

- Constitution.