

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	277
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international</i>	<i>277</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de Mme Annick Girardin, secrétaire d’Etat au développement et à la francophonie.....</i>	<i>284</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Aide publique au développement » - Audition de M. Bruno Bézard, directeur général de la direction générale du Trésor (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>292</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d’état-major des armées (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>293</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » programme « Environnement et prospective de la politique » - Audition de M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>293</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	295
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de M. Frédéric Van Rookeghem, directeur général de la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés</i>	<i>295</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de M. Jean-Louis Rey, directeur de l’agence centrale des organismes de sécurité sociale</i>	<i>308</i>
• <i>Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>316</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	327
• <i>Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international.....</i>	<i>327</i>
• <i>Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF).....</i>	<i>337</i>
COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L’ÉQUIPEMENT ET DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	347
• <i>Avis de l’Autorité relatif au secteur des autoroutes – Audition de M. Bruno Lasserre, Président de l’Autorité de la concurrence</i>	<i>347</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Désignation des rapporteurs pour avis</i>	<i>357</i>

COMMISSION DES FINANCES.....	359
• <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</i>	<i>359</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Désignation des rapporteurs spéciaux.....</i>	<i>378</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis.....</i>	<i>382</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>382</i>
• <i>Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>382</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>391</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>394</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (et articles 45 et 46) - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>399</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et article 61) - Examen du rapport spécial</i>	<i>404</i>
• <i>Perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement – Communication.....</i>	<i>411</i>
• <i>Audition de Mme Stéphane Pallez, candidate aux fonctions de président-directeur général de La Française des jeux</i>	<i>418</i>
• <i>Vote sur la nomination de Mme Stéphane Pallez, candidate aux fonctions de président-directeur général de La Française des jeux.....</i>	<i>424</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Conseil et contrôle de l'Etat » - Examen du rapport spécial</i>	<i>425</i>
COMMISSION DES LOIS	431
• <i>Application de l'article 68 de la Constitution - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>431</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>434</i>
• <i>Accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>434</i>
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	439
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme</i>	<i>439</i>

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF À LA DELIMITATION DES RÉGIONS, AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES
ET DÉPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ÉLECTORAL..... 447**

- *Examen du rapport et du texte de la commission spéciale..... 447*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 OCTOBRE ET A VENIR
..... 481**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mardi 14 octobre 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à midi.***Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je souhaite la bienvenue à M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, premier invité de notre commission dans sa composition issue des élections sénatoriales du 28 septembre dernier. Nous aurons de multiples occasions de prolonger le dialogue que nous engageons ainsi, Monsieur le ministre. Nous souhaitons vous entendre aujourd’hui sur le projet de loi de finances pour 2015. Comme nous entendrons après vous Mme Annick Girardin, Secrétaire d'Etat au Développement et à la Francophonie, sur la mission « aide publique au développement », je vous propose de concentrer votre intervention sur les crédits de l'action extérieure de l'Etat.

Pour la première fois, grâce à ses nouvelles compétences en matière de commerce extérieur et de tourisme, votre ministère dispose d'une capacité d'action renforcée sur l'ensemble des réseaux d'influence. Quelles sont les conséquences de ce changement sur son budget et son organisation ? Qu'attendez-vous de cette réforme ?

Avec une enveloppe budgétaire en légère diminution à périmètre ministériel constant, vous avez dû définir des priorités : maintien des crédits d'influence et d'attractivité, hausse des bourses scolaires pour les Français expatriés – pour tenir un engagement présidentiel –, augmentation des moyens de fonctionnement du réseau et stabilisation des crédits destinés à la sécurité de nos implantations. Vous poursuivez votre politique de redéploiement vers les régions stratégiques et les actions renforçant l'attractivité de notre territoire tout en participant à la stabilisation de l'emploi public. Nous nous réjouissons des efforts entrepris, par le ministère et par ses opérateurs, dès lors qu'ils n'altèrent pas nos capacités dans cette période troublée, où notre diplomatie est présente et efficace.

Je souhaiterais que nous réservions, si vous en êtes d'accord, quelques moments à des questions sur l'actualité internationale, suivant l'usage de mon prédécesseur le président Jean-Louis Carrère.

M. Laurent Fabius, ministre. – Merci pour votre accueil : j'ai plaisir à vous retrouver dans cette salle, qui n'a pas changé...

M. Joël Guerriau. – Hélas !

M. Laurent Fabius, ministre. – ... Même si la composition de la commission, elle, a changé ! Je suis naturellement à votre disposition, comme le sont mes équipes, y compris lors de vos déplacements à l'étranger. Je ne doute pas, Monsieur le Président, que nous poursuivrons ensemble l'excellent travail que nous avons effectué avec votre

prédécesseur. Mme Girardin viendra s'exprimer devant vous, ainsi que, si vous le souhaitez, d'autres secrétaires d'Etat.

Compte tenu des contraintes budgétaires de la France, nous avons essayé de construire un budget avec efficacité et intelligence. Tout en prenant sa part au redressement économique, le Quai d'Orsay doit préserver sa capacité d'action et de gestion des crises, malgré son lot d'économies, qui ne sont jamais agréables. J'ai donc souhaité un budget économe.

Les crédits de paiement pour 2015 s'élèvent à 4,719 milliards d'euros, ce qui représente, à périmètre constant, une baisse de 97 millions d'euros, soit 2,06 % par rapport à 2014. Nous devons rendre 220 emplois, ce qui fixe notre plafond à 14 235 emplois, pour contribuer à la stratégie générale de redressement des finances publiques. Ces suppressions d'emplois résulteront essentiellement de l'adaptation de notre réseau diplomatique : tout en préservant son universalité, nous procédons à une différenciation des postes en fonction des priorités. Des redéploiements sont en cours, surtout depuis l'Amérique du Nord et l'Europe vers des pays émergents ou en sortie de crise. J'ai demandé à mes équipes de privilégier la diplomatie économique : avec une économie affaiblie, une diplomatie forte est irréaliste.

Le principal levier des redéploiements est la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique (PPD), qui comportent un ambassadeur et quatre ou cinq agents, et remplissent essentiellement les missions de représentation diplomatique et de protection de nos compatriotes. Nous en avons créé 13 depuis 2013 et allons en ouvrir 13 autres d'ici à 2017. Bien sûr, cela requiert un effort d'explication en direction des pays concernés, qui n'accueillent pas toujours favorablement ce changement.

Nous avons obtenu une augmentation de 2 % de nos moyens de fonctionnement : la hausse des coûts de l'énergie, des loyers, l'évolution des taux de change l'imposaient. Nous avons tenu à préserver les crédits relatifs à la sécurité, ce que le contexte international explique aisément : une dotation de 44,3 millions d'euros est prévue pour financer des travaux renforçant la sécurité passive de nos implantations ainsi que leur sécurité active par la présence de gardes de sécurité expatriés et de vigiles. Comment, sinon, envoyer des ambassadeurs en Irak, en Libye ou en Syrie ?

10 millions d'euros supplémentaires pour améliorer la sécurité du réseau proviendront des cessions immobilières : à l'issue de négociations serrées avec le ministre des finances – et ma connaissance du poste, pour l'avoir occupé dans le passé, m'a été bien utile – nous avons obtenu de bénéficier de la totalité des produits de cessions. Nous construisons des ambassades nouvelles à Jakarta, à Bangkok, ou à Dacca, dans le cadre d'une co-localisation franco-allemande, et nous procédons à des rénovations lourdes à Washington, à Moscou ainsi qu'à New Dehli. L'objectif est que nos implantations soient mieux adaptées aux besoins d'une diplomatie moderne, mieux entretenues et moins coûteuses. Pour que ces cessions contribuent aussi au désendettement public, nous verserons, sur leur produit, 25 millions d'euros au budget général de l'Etat, pour solde de tout compte.

Le budget 2015 est le premier construit avec le nouveau périmètre du Quai d'Orsay, pour lequel je me suis battu. Le Premier Ministre et le Président de la République ont accepté mes propositions : loin d'être marginal, le tourisme est une activité économique majeure qui a beaucoup à apporter à la France, qui jouit en ce domaine d'avantages comparatifs importants. M. Raffarin, qui connaît bien la Chine, sait qu'actuellement,

150 millions de Chinois voyagent, mais que dans 15 ans, ils seront 500 millions ! Si nous savons les attirer, notre balance extérieure s'en ressentira.

Le changement de périmètre a pour conséquence le transfert de la subvention à Atout France, d'un montant d'environ 30 millions d'euros, sur le programme 185, dans le cadre de la nouvelle action « développement international – tourisme ». C'est la première fois que le ministère des affaires étrangères dispose de l'ensemble des moyens d'influence : diplomatiques, commerciaux, culturels, consulaires. Il devient un véritable ministère de l'action extérieure de l'Etat. Le but ? Faire travailler ensemble ces différents réseaux pour améliorer notre attractivité. Bien sûr, cela prendra du temps, et nous ne nous substituons évidemment pas aux entreprises. Relevons tout de même que recevoir à la fois un prix Nobel de littérature et un prix Nobel d'économie n'est pas la marque d'une nation à bout de souffle !

Les moyens d'influence culturelle sont intégralement préservés, qu'il s'agisse des dotations aux instituts français et aux alliances françaises ou des bourses de mobilité étudiante ou d'échanges scientifiques et d'expertise. Je tiens à rendre hommage au travail effectué par Xavier Darcos à la tête de l'Institut français. Son successeur, M. Baudry, jeune et dynamique, n'a pas pour seul talent d'écrire des bandes dessinées, notamment sur le Quai d'Orsay (*Sourires*) : il a accompli un excellent travail à New York et à Madrid, et bénéficie de toute ma confiance.

Nous poursuivons le renforcement des services des visas, qui doivent être délivrés plus vite et dans de meilleures conditions si nous voulons attirer les touristes. Les résultats sont au rendez-vous : depuis janvier, en Chine, nous délivrons les visas en moins de 48 heures ; le nombre de demandes a augmenté de 40 % à 150 % selon les endroits, à telle enseigne que mon collègue allemand m'a demandé mon secret ! Je lui ai demandé de me poser la question par écrit ... (*Sourires*) Cela n'a pas été simple à cause de la biométrie, qui impose à chaque demandeur de se rendre dans nos locaux. Il faut donc déployer de nombreuses stations biométriques. J'ai signalé à mon collègue du budget que pour avoir plus de visiteurs, il faut accroître le nombre de visas délivrés, alors que nous avons un plafond d'emplois. Pourtant, la délivrance de visas est l'un des rares emplois publics qui rapportent de l'argent ! J'ai donc fait des propositions originales au ministère des finances sur ce point. Le nombre de visas délivrés a augmenté, au premier semestre 2014, de 30 % en Inde, de 44 % en Chine, et même de 126 % dans certains pays du Golfe ! Je souhaite que le nombre total de visas passe de 2,5 millions à 5 millions en 2020, puisque le nombre de touristes devrait doubler dans les 15 prochaines années.

L'attractivité de la France dépend également de l'efficacité de nos opérateurs. Selon la même règle que pour le ministère, les subventions pour charges de service public qui leur seront versées diminueront de 2 %. Quand c'est possible, les crédits qui portent sur le cœur de leur activité sont maintenus, voire augmentés. Ainsi, les bourses universitaires de Campus France sont préservées et les bourses scolaires données par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) augmentent. Le PLF 2015 marque une étape importante dans la réforme des aides à la scolarité. Le Président de la République a souhaité un système plus juste et s'était engagé à rétablir les montants de crédits de 2012 : ces objectifs ont été atteints. Après une année de mise en œuvre du nouveau système d'octroi des bourses, la ventilation des crédits semble plus équitable : la progressivité des bourses s'est accrue, et les inégalités entre familles vivant dans des pays différents sont mieux corrigées. Le PLF 2015 prévoit une enveloppe de 125, 5 millions d'euros, ce qui correspond au montant programmé pour 2012. L'effort budgétaire est le même mais la répartition diffère.

Dans le cadre de l'effort de simplification mené par le Gouvernement, le Quai d'Orsay a pris plusieurs mesures simplifiant les rapports des usagers avec l'administration. Les dispositifs mobiles de recueil de demande de passeports biométriques, utilisés dans le cadre de tournées consulaires, en sont un bon exemple. Nous cherchons aussi à alléger et à dématérialiser les procédures lorsque c'est possible.

Le programme 105, qui concerne les contributions obligatoires aux organisations internationales et les opérations de maintien de la paix, représente 17 % du budget du Quai d'Orsay. En 2015, ce sont quelques 416 millions d'euros qui seront versés aux organisations internationales, soit 10,8 millions d'euros, ou 2,5 %, de moins que cette année, malgré la hausse de certaines contributions, notamment à la Cour pénale internationale (CPI). Comment maîtriser l'évolution de ces montants ? Au sein des organisations internationales, nous nous efforçons de stabiliser les budgets. Nous évaluons aussi l'intérêt de notre contribution à certaines organisations. C'est ainsi que j'ai décidé de quitter l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

Pour les opérations de maintien de la paix, 378, 5 millions d'euros sont prévus en 2015. Deux incertitudes pèsent sur ces prévisions : le calendrier budgétaire de ces opérations chevauche le nôtre et, surtout, de nouvelles décisions peuvent intervenir à tout moment. Nous-mêmes, nous réclamons que l'ONU prenne une part plus active dans certaines de nos opérations.

Bref, le Quai d'Orsay participe à l'effort collectif sans mettre en péril l'essentiel de ses missions, grâce un effort de sélection fonctionnelle et géographique de ses tâches. Les organisations syndicales comprennent parfaitement la situation. Nous les consultons régulièrement, et l'atmosphère est globalement bonne dans mon ministère : tous sont fiers des résultats que nous obtenons et du rayonnement de notre diplomatie. La baisse de nos crédits est un peu compensée par des produits de cessions immobilières, elle pourra l'être encore quelque temps, mais pas indéfiniment !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous prenons bonne note de votre exigence de sélectivité dans un contexte budgétaire difficile, et avec un périmètre modifié. Notre commission envisage déjà de conduire une réflexion stratégique qui pourrait vous aider dans votre tâche.

M. Christian Cambon. – Merci de ces précisions. Nous approuvons l'orientation vers la diplomatie économique que vous imprimez activement à notre réseau. Toutefois, nous constatons une certaine inadéquation des redéploiements d'effectifs auxquels vous procédez avec cet objectif : près de 40 % des effectifs en poste sont en Afrique ou au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie. Pourtant, un rapport parlementaire récent avait montré la pertinence d'un redéploiement vers l'Asie du Sud-Est où les opportunités sont nombreuses, notamment pour nos PME. Qu'en pensez-vous ?

Comme dans d'autres ministères – hélas ! – les dépenses d'entretien des bâtiments sont négligées : les agents des postes diplomatiques de New York de Londres ont proposé de financer sur leurs propres deniers les dépenses d'entretien de leurs locaux professionnels ! Des cessions immobilières très importantes se succèdent en ordre dispersé. Certaines sont nécessaires, d'autres sont des crève-cœurs, comme celle du magnifique appartement du représentant de la France auprès de l'ONU... D'autres sont étonnantes : pourquoi la France cède-t-elle des terrains à Pointe-Noire, au Congo, alors que ceux-ci prennent chaque jour de la valeur, compte tenu de l'activité des sociétés pétrolières ? À Vienne, la cession, à un prix

discutable, du palais Clam-Gallas, outil extraordinaire de développement culturel, qui abritait le Lycée français et l'Institut français, fait polémique : une pétition a recueilli près de six mille signatures d'Autrichiens et de Français qui ne comprennent pas pourquoi la France cède un tel patrimoine. Pouvez-vous nous préciser les critères de décision en la matière ? Les fonds ainsi récoltés serviront-ils à améliorer l'entretien de notre patrimoine ? Lors d'un récent déplacement à Moscou, nous avons pu constater l'état déplorable de la résidence de France dans ce grand pays...mais c'était avant que ne commencent les travaux actuels.

Quel est votre politique en matière de fermeture des sections consulaires ? Vous avez évoqué la nécessité de garantir la sécurité de nos concitoyens. Pourquoi, alors, fermer les sections consulaires du Népal ou du Cap-Vert, alors que les touristes y sont nombreux ?

Mme Leila Aïchi. – A côté de la suppression de 111 postes, la page 4 de la note que vous avez distribuée évoque des départs volontaires et la non-reconduction de contrats à durée déterminée (CDD). S'agit-il également de départs volontaires ? Les postes sont-ils supprimés ? J'avais évoqué avec vous la création d'une *task force* pour promouvoir la diplomatie économique. Allez-vous faire en sorte que les ministres s'impliquent davantage à l'étranger pour aider nos entreprises à obtenir des marchés ? Récemment, la France a perdu un marché qui a été remporté par la Corée, grâce à la venue du ministre et à la présence d'une forte délégation.

M. Laurent Fabius, ministre. – Je suis entièrement d'accord avec M. Cambon sur la nécessité d'un redéploiement de notre réseau vers l'Asie. Mais les transferts de postes ne peuvent se faire que progressivement. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) rassemble des pays moyens et grands, dont la population cumulée atteint 650 millions d'euros, qui ont un très grand voisin, la Chine, et apprécient donc beaucoup un pays indépendant comme la France. J'ai demandé à M. Varin, ancien dirigeant de Peugeot, de développer nos relations avec ces pays.

Quels sont les critères des cessions immobilières ? Nous nous efforçons de rationaliser notre parc en regroupant, en mutualisant, en relocalisant si nécessaire, et en améliorant les ratios d'occupation. Nous veillons à la valorisation de nos biens en prenant l'avis de professionnels du marché immobilier, afin de ne pas reproduire certaines erreurs du passé, où des biens ont été vendus à des prix contestables parce que l'ordre en avait été donné depuis Paris. Quant à l'appartement new-yorkais que vous évoquez, il a été vendu au prix de 70 millions de dollars ! C'est vrai que certaines cessions sont des crève-cœurs, mais il faut regarder le bas de la feuille. Nous suivons un programme, en tenant compte de la situation du marché. Pour autant, je suis revenu sur les orientations qui avaient été prises à propos de la Maison de France à Berlin.

Parmi les sections consulaires, nous n'avons supprimé que des postes de présence diplomatique, dont les compétences ont été transférées sans grande difficulté aux postes de rattachement. Les CDD supprimés correspondent à des fins de contrat : il y aura 75 suppressions en 2015. Dans les postes réduits, nous mettons fin à des contrats à durée indéterminée (CDI) de recrutés locaux, en assurant à chacun un traitement individualisé lui offrant le choix entre pécule, autre emploi et retraite.

S'il suffisait du long séjour d'un ministre pour obtenir des marchés, je proposerais au Président de la République d'en nommer des dizaines à cet effet ! Mais il n'y a pas de corrélation directe, ni positive, ni négative... L'exemple que vous avez cité révèle un travers de nos entreprises, qui ont tendance à croire qu'il leur suffit de se rendre une ou deux fois

chez leurs clients pour remporter un marché. La Corée a obtenu récemment un marché nucléaire très important car ses entreprises avaient implanté dans le pays concerné une équipe considérable pendant un an...

M. Joël Guerriau. – Elles avaient donc été aidées !

M. Laurent Fabius, ministre. – Vous avez raison : le rôle de l'administration est d'aider les entreprises. Nous nous efforçons de nous déplacer, et nos représentants spéciaux font un travail remarquable. Récemment, en Mongolie – pays magnifique, qui considère la France comme son troisième voisin – le Président de la République m'a reçu dans son palais, sous une yourte, et m'a déclaré que son pays n'avait pas reçu de représentant français de ce niveau depuis Saint Louis ! Pour autant, la politique ne remplace pas l'économie et les affaires. Elle peut apporter un avantage, notamment dans les marchés de souveraineté, à condition que l'offre soit concurrentielle et assortie d'un financement compétitif. C'est sur ce dernier point que nous sommes souvent dépassés par nos concurrents. Nous devons donc renforcer notre offre de financement à l'export. Et comme on a diminué le nombre des ministres, ils doivent voyager davantage...

M. Jacques Legendre. – Le nombre de bourses accordées par le Gouvernement français aux étudiants étrangers n'a cessé de diminuer au cours des dernières années. L'enveloppe budgétaire affectée à cet instrument, de 58,9 millions d'euros en 2013, a été réduite de 15,5 % entre 2012 et 2013, ce qui est peu compatible avec le développement de l'attractivité et du rayonnement de la France ! Quelles sont vos intentions en la matière ?

Mme Josette Durrieu. – N'oublions pas la diplomatie parlementaire ! Nous sommes quelques-uns à être membres du Conseil de l'Europe. Je vous recommande de veiller aux moyens cette institution, qui siège à Strasbourg et regroupe des parlementaires de 47 pays. L'une de ses institutions satellites, le Centre Nord-Sud, qui siège à Lisbonne, est appelée à jouer un rôle stratégique dans l'accroissement des interactions entre l'Europe et l'Afrique. Ce n'est donc pas le moment de diminuer ses crédits ! J'espère qu'il n'est pas trop tard pour intervenir en sa faveur.

M. André Trillard. – Elu de Loire-Atlantique, je m'intéresse à la société OCEA, qui se heurte pour exporter à des difficultés venues de l'intérieur de notre pays ! Il s'agit de la vente de bateaux de garde-côtes aux Philippines, pour un montant de 90 millions d'euros. N'oublions pas que c'est le client qui doit avoir le dernier mot. Je sais que vous avez pris position en faveur de cette entreprise. Elle a besoin de votre aide : la Coface doit être une assurance, pas un outil politique au service d'industries liées à l'Etat.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Du local à l'international, voilà l'esprit de notre commission !

M. Alain Néri. – Si l'amélioration des procédures de délivrance des visas de tourisme est en effet satisfaisante, elle ne doit pas masquer les difficultés qui persistent. Dans les pays du pourtour méditerranéen, les demandeurs doivent parfois revenir trois, quatre ou cinq fois dans nos locaux, ce qui représente un coût important pour des personnes démunies. Ne pourrions-nous pas simplifier la procédure ?

M. Alain Gournac. – Au retour d'un voyage en Libye, nous avons appelé l'attention sur l'importance du renforcement de la sécurité de nos implantations. Trois semaines plus tard, notre ambassade a sauté ! Vous parlez d'évolution vers la diplomatie

économique, mais certains ambassadeurs que nous avons rencontrés ne considéraient pas cela comme une priorité...

M. Joël Guerriau. – Ce que vous avez dit des visas me fait penser à la situation de Mayotte, qui est inacceptable : des moyens considérables sont consacrés à l’interception d’un flux migratoire incessant, sans réel succès. Ne devrions-nous pas alléger nos procédures de délivrance de visas sur cette zone ? Nos relations diplomatiques avec les Comores ne pourraient-elle contribuer à mettre un terme à cette situation ?

M. Michel Billout. – Le programme 105, consacré aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, représente 17 % de votre budget. Ses crédits sont en diminution de 5,1 %. Cette baisse importante ne risque-t-elle pas d’entraver notre capacité à tenir nos engagements internationaux et à tenir toute notre place dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, qui risquent de se multiplier ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Vous avez raison de donner à notre action diplomatique une impulsion économique. Il y a quelques mois, en Iran, j’ai pu voir que *General Motors* faisait de la publicité pour ses voitures alors que Peugeot n’avait pas le droit d’en construire ni d’en assembler sur place. Airbus ne peut pas vendre en Iran, mais *Boeing* y a une délégation très importante, et les Etats-Unis vendent des pièces d’Airbus à l’Iran... Pourrions-nous retrouver de l’indépendance par rapport à cet embargo inspiré par les Américains ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Lors d’une visite La Haye, j’avais été surpris par le coût de fonctionnement de la CPI. Vous proposez d’augmenter la contribution de la France à son budget. Ne faudrait-il pas y regarder de plus près ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Le PLF 2015 consacre 71,6 millions d’euros aux bourses universitaires : c’est le même montant que l’an dernier, il correspond à 14 000 bourses du Gouvernement français, auxquelles s’ajoutent 100 millions d’euros de bourses cofinancées par des gouvernements étrangers.

Je prends note de votre remarque sur le Conseil de l’Europe ; cet organisme bénéficie déjà d’une des plus importantes contributions obligatoires, d’un montant de 35,2 millions d’euros.

Je connais le projet d’exportation aux Philippines que vous avez évoqué. J’ai en effet pris une position favorable : j’espère qu’elle prévaudra.

Il faut absolument recevoir correctement toute personne qui demande un visa, que celui-ci soit ensuite attribué ou non. La politique des visas, elle, doit tenir compte du risque migratoire, notamment dans les pays du pourtour méditerranéen, et développer notre attractivité, en encourageant les étudiants, les chercheurs et les touristes à venir en France. Vous serez bientôt saisis du projet de « passeports-talents ». Pour les étudiants, il faut mettre un terme au renouvellement annuel des visas.

Le problème de Mayotte est très grave, et n’a toujours pas trouvé de solution malgré d’innombrables rapports et le déplacement du Président de la République. Son coût humain et financier est considérable.

L’emplacement de notre ambassade en Libye convenait tant qu’il n’y avait pas de problème de sécurité, mais est devenu absurde ensuite : une petite rue la longeait, dans

laquelle il était facile de garer une voiture chargée d'explosifs... Heureusement que l'explosion a eu lieu tôt le matin ; elle aurait pu causer davantage de dégâts humains et matériels.

Il est très difficile d'évaluer le coût des futures opérations de maintien de la paix. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas diminuer leur budget en-dessous d'un certain niveau sans perdre une partie de notre influence. La France dépense beaucoup d'argent pour financer des opérations qui profitent non à sa propre sécurité, mais à celle de l'Europe. Hormis l'Angleterre et l'Allemagne, les autres pays d'Europe ne peuvent en dire autant...

Nous respectons les sanctions imposées à l'Iran dans le cadre de la négociation sur le nucléaire. La prochaine échéance est fixée au 24 novembre. Sera-t-elle respectée ? Je ne sais. Je comprends bien que, pour les entreprises, un tel contexte est imprévisible. Il en va de même en Russie, où la France est devenue le deuxième investisseur, et où les entreprises voudraient savoir ce qu'il va advenir des sanctions.

Notre contribution au budget de la CPI est en effet considérable, mais il s'agit d'une dépense obligatoire dès lors que son budget a été voté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, Monsieur le ministre.

La réunion se termine à 13 h 10

Mercredi 15 octobre 2014

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

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

La commission auditionne Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie, sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Christian Cambon, président. – Je tiens tout d'abord à excuser M. Raffarin qui est en route pour le Japon. Je suis quant à moi heureux de vous retrouver, madame la ministre. Nous avons terminé la session précédente sur le rapport que j'ai présenté avec Jean-Claude Peyronnet sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence française de développement (AFD) pour 2014-2016. Pourriez-vous nous donner quelques indications sur les suites que vous entendez donner à l'avis que la commission a adopté de manière unanime ?

Cette audition est consacrée au projet de loi de finances pour 2015 : nous le ferons sous l'œil attentif de deux nouveaux rapporteurs, les anciens ministres, Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret.

Dans le cadre des contraintes budgétaires, les crédits de la mission « Aide publique au développement », qui ne représentent environ qu'un quart de l'effort français en aide publique au développement (APD), baissent de 2,9%, et de 1,7% si l'on inclut l'augmentation des financements dits innovants, c'est-à-dire la taxe sur les billets d'avion et la

taxe sur les transactions financières (TTF) qui commencent à produire des crédits. Sur quels postes cette compression porte-t-elle ? Quelles sont vos priorités pour 2015 ?

Enfin, sans déflorer les questions que nos nouveaux rapporteurs ne manqueront pas de vous poser, je ne peux m'empêcher de vous interroger sur deux sujets qui nous ont tenus à cœur lors des débats sur la loi d'orientation : comment se prépare la mise en place de la nouvelle Agence française d'expertise technique internationale (Afeti), qui doit voir le jour le 1^{er} janvier ? La création du fameux observatoire indépendant d'évaluation de la politique de développement avait été très largement approuvée par le Parlement, notamment lors des débats en commission mixte paritaire, où la position du Sénat a été reprise par nos collègues députés : quand se mettra-t-il en place ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie. – J'ai plaisir à vous retrouver, monsieur le Président. Je garde le souvenir de l'implication des deux rapporteurs du Sénat et de l'intérêt des débats lors de l'examen de la loi d'orientation, que je vous remercie d'avoir enrichie. J'ai, à cette occasion, découvert avec bonheur l'esprit bipartisan du Sénat. Je suis sûre que nous continuerons sur cette ligne avec les nouveaux rapporteurs.

La mission « Aide publique au développement » se monte à 2,8 milliards d'euros et le programme 209 s'élève à 1,78 milliard. Ce budget concrétise les orientations du Gouvernement. Il finance les priorités de développement et de solidarité internationale. Malgré la nécessaire maîtrise de nos comptes publics, le message est volontariste et ambitieux. Notre budget est économe, puisqu'il baisse de 2,8%, mais ce mouvement est atténué par le reversement de la quote-part des financements innovants. Ainsi en est-il de la TTF et de la taxe sur les billets d'avion qui apportent 340 millions supplémentaires. La diminution globale n'est que de 1,6% – une baisse inférieure à celle de nombreux ministères. La France continuera à peser dans les structures internationales, comme la Banque mondiale ou le Fonds vert. Certes, la presse a été très critique sur cette baisse : certains disent que notre pays ne consacre que 0,41% de notre revenu national brut (RNB) à l'APD, mais nous restons le cinquième contributeur et la moyenne des pays ne s'élève qu'à 0,3%. La France garde l'objectif de consacrer 0,7% de son RNB au développement : l'APD remontera dès 2015.

Nos choix sont clairs et assumés : le cœur de l'aide est préservé, avec les dons-projets qui sont dotés de 333 millions en autorisations d'engagement. Nous disposons aussi de moyens importants pour répondre à l'urgence : 37 millions pour l'aide alimentaire, 11 millions pour l'aide humanitaire d'urgence, 22 millions pour le post-crise. Nous avons maintenu la coopération décentralisée, avec 9 millions, et le Président de la République s'est engagé à doubler l'aide aux ONG avec 8 millions de plus pour les ONG de développement et un million de plus pour les ONG humanitaires.

Des priorités géographiques ont été retenues, conformément à la loi que vous avez votée. Ainsi en est-il pour la Centrafrique : le fonds Bêkou sera géré par l'AFD et nos partenaires européens viennent à nos côtés. Au Mali, nous avons été rejoints par des pays européens et par d'autres nations. Lors de la quatrième conférence de Paris qui s'est tenue récemment, des efforts supplémentaires ont été consentis afin que ce pays sorte de la crise.

Nous allons consacrer 50% des subventions aux 16 pays prioritaires ; 20 milliards seront versés à l'Afrique dans les cinq prochaines années. Enfin, 85% de notre soutien est concentré sur l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée. Nos priorités vont également au climat, avec la COP21, et à la santé : le Fonds mondial recevra 360 millions par an d'ici 2016.

L'AFD, qui représente 8 milliards d'engagements par an, voit ses fonds propres renforcés à hauteur de 840 millions pour aider les pays les plus fragiles.

Le programme 209 va baisser de 2,1% en fonctionnement, car nous avons voulu privilégier les crédits d'action. Le COM de l'AFD prévoit également un effort significatif en matière de fonctionnement.

Notre engagement en Afghanistan va se réduire progressivement. Les grands émergents sont toujours soutenus par des prêts AFD, mais sans coût financier pour l'État. Nous profitons également de l'arrivée à échéance du processus d'annulations de dettes, ce qui signifie que nous avons soutenu au mieux ces pays.

Si deux-tiers de l'APD sont consacrés à nos actions bilatérales, nous poursuivons aussi des actions multilatérales. Toutes ces politiques ont été auditées, par exemple récemment en ce qui concerne le Fonds européen de développement (FED).

La riposte internationale au virus Ebola est forte ; la France a été moteur au niveau européen et international. Nous avons été les premiers sur le terrain, en consacrant 70 millions à ce fléau, dont 35 millions en bilatéral pour la seule Guinée. Nous allons y ouvrir un centre de traitement des malades, un centre d'expertise avec l'Institut Pasteur et nous allons envoyer des experts et du matériel sur place. Nous apportons également 500 000 euros à l'OMS et agissons au niveau multilatéral. Nous renforçons aussi le système de santé au Sénégal, au Burkina-Faso, au Mali, au Bénin, au Niger, au Togo et en Côte-d'Ivoire, pays qui ont été touchés ou qui risquent de l'être.

Les maîtres-mots de notre politique en matière de développement et de solidarité sont efficacité et transparence. Vous savez qu'un site Internet a été ouvert pour recenser et présenter au public les actions que nous menons : outre le Mali, quatre pays sont désormais en ligne et de nombreux autres le seront à l'avenir. Je vous invite à le visiter et à faire part de vos commentaires.

Vous m'avez interrogé, monsieur le Président, sur le COM de l'AFD. Le Sénat a été très mobilisé sur ces questions et j'ai tenu à intégrer vos demandes en matière d'évaluation et d'orientation. La géographie de notre aide figure dans le COM. La diplomatie économique a aussi été mentionnée, mais elle ne se fera pas au détriment de l'aide au développement et de la solidarité.

Tous ces points sont suivis par le co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid). Nous avons eu, au moment des élections sénatoriales, une dernière réunion avec les députés avant la signature du COM. Les députés ont alors repris nombre de vos remarques.

Il y a eu beaucoup de réticences et de résistances à la création de l'Afeti. Vous avez pourtant gagné : six opérateurs d'expertise française seront regroupés ; le délégué interministériel a été nommé une semaine seulement après la promulgation de la loi. Sa lettre de mission a été signée par le Premier ministre et je l'ai reçu pour lui dire que le 1^{er} janvier était un impératif. Un décret en conseil d'État sera publié d'ici la fin de l'année. L'Afeti deviendra le premier opérateur français d'assistance technique internationale et j'espère qu'elle sera rapidement opérationnelle au bénéfice des entreprises et des marchés français.

L'observatoire d'évaluation est en cours de création : nous en nommerons les membres lors de la réunion du conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) du 28 octobre. L'évaluation est une condition de l'efficacité.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie pour ces indications précises. Je me félicite des avancées accomplies depuis le vote de la loi. Je salue vos efforts en matière d'évaluation, demande récurrente de notre commission. Pour l'Afeti, nous serons très attentifs. Les nouveaux rapporteurs vous demanderont certainement sur chaque exercice budgétaire une évaluation précise, à l'image de ce que font nos amis anglais en la matière.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – A première vue, votre budget s'en sort plutôt mieux que d'autres, et nous vous en remercions. Je salue la constance de l'engagement de la France en faveur du développement, nécessité absolue, ne serait-ce que parce que dans les années à venir, nous devons parvenir à doubler la production agricole, puisque la population de l'Afrique, par exemple, va être multipliée par deux. Cela appelle un grand débat. La France peut être fière d'avoir voulu maintenir son rang. Vous avez parlé d'efficacité et de transparence, ce qui est bien normal, mais je vous donne aussi rendez-vous sur le plan de l'imagination pour mobiliser au mieux les crédits disponibles.

La TTF et la taxe sur les billets d'avions commencent à produire leurs effets bénéfiques. J'ai toujours milité en faveur de ces taxes dans les enceintes nationales et internationales, même si nous avons eu des difficultés à nous faire entendre en France et en Europe où certains pays amis nous suggéraient de commencer par atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il ne faudrait pas que ces financements innovants dissimulent la baisse des crédits traditionnels. Le Président de la République a annoncé à l'ONU l'abondement du Fonds vert : encore faut-il savoir comment le financer...

D'ici trois ans, pourrions-nous maintenir notre niveau d'intervention et comment ? Lors de la réunion du comité interministériel de juillet 2013, une stratégie multilatérale avait été évoquée. Où en est votre réflexion sur ce point ? Quelle sera la stratégie de la France lors des négociations sur les nouveaux OMD ? Pourquoi ne pas prévoir une mutualisation entre l'AFD et certains bureaux du ministère des affaires étrangères pour réaliser des économies d'échelle ?

Madame la ministre, vous pouvez compter sur le soutien des jeunes et sémiants rapporteurs de cette commission pour vous appuyer dans une politique essentielle pour la paix du monde.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Je découvre un domaine incroyablement diversifié et technique, avec de nombreux acronymes. Néanmoins, le volet politique reste très fort. Vous avez souligné les motifs de satisfaction : l'essentiel a été préservé. Les actions multilatérales représentent 58% des crédits de la mission. Il est naturel de mutualiser les moyens, mais ce faisant, l'image de la France devient moins visible, notamment en Afrique. Notre pays va-t-il privilégier le bilatéral afin que notre partenaire mesure notre engagement ?

Des financeurs internationaux, comme la Banque mondiale, vont-ils rejoindre le fonds Bêkou ? Quel est l'avenir de ce type de fonds ? Il est important que la France continue à s'engager, notamment en Afrique, très sollicitée par la Chine ou les États-Unis. Enfin, le suivi de l'utilisation de ces crédits est indispensable.

Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat. – J'espère que vous viendrez au ministère, madame et monsieur les rapporteurs, afin d'échanger avec mes services et moi-même.

Nous devons rationaliser les relations entre le ministère et l'AFD, mais sur le terrain, les choses varient d'un Etat à l'autre. Evitons d'ouvrir des agences qui ne sont pas absolument nécessaires, incitons au rapprochement quand c'est possible. Procédons au cas par cas. Les efforts méritent d'être poursuivis. En outre, il faudrait aussi rationaliser au niveau européen et international.

Le bilatéral et le multilatéral vous préoccupent, et c'est bien normal. Parfois, le multilatéral est indispensable pour mener à bien des opérations, même si notre identité est moins visible. Poursuivre les OMD suppose des moyens colossaux que la France seule ne mobilisera pas ; il en est ainsi pour la couverture sanitaire universelle (CSU). En revanche, le bilatéral est possible lorsque nos partenaires ont exprimé des besoins identifiés. Le Cicid de juillet 2013 a souhaité une évaluation de notre action multilatérale, qui sera réalisée d'ici l'an prochain. Nous avons une vision claire sur le FED, qui a largement évolué : l'évaluation des structures onusiennes auxquelles nous participons devra encore s'améliorer.

La lutte contre la pauvreté et contre le dérèglement climatique forme un seul combat, puisque celui-ci touche d'abord les plus défavorisés. En 2015, nous aurons deux grands rendez-vous : en septembre pour les objectifs de développement durable (ODD) et en décembre pour la COP21, lors de la conférence Paris Climat. Nous avons défini 17 ODD, pour lesquels la France a beaucoup pesé : certaines ONG auraient souhaité aller plus loin, mais l'équilibre est fragile et il convient de ne pas le mettre en danger.

En juillet 2015, nous nous réunirons à Addis Abeba pour étudier la question du financement : nous devons être inventifs et travailler avec les entreprises, les banques de développement et les ONG... La France étudie la loterie de solidarité et les dons SMS. Oui, la France est imaginative ; oui, elle a beaucoup de propositions à présenter à ses amis européens.

Nous répondrons au défi démographique en Afrique par l'éducation, par la santé et par l'emploi des jeunes. Notre politique de développement doit comprendre une stratégie transversale jeunesse, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. A New York, j'ai rencontré les présidents de Côte-d'Ivoire, du Niger et du Tchad qui ont bien conscience de ce défi et des stratégies à mener pour que la démographie représente une chance pour l'Afrique.

M. Alain Néri. – L'objectif des 0,7% s'éloigne... Avez-vous une idée de la trajectoire de l'aide au développement dans les prochaines années ? Vous avez répondu en partie aux interrogations des rapporteurs sur le multilatéral et le bilatéral. Certes, l'effet de levier est plus fort avec le multilatéral, mais la France n'apparaît pas. Dans nos communes, lorsqu'un nouvel équipement est inauguré, le président du conseil général se félicite sous les applaudissements d'avoir apporté 23,2% du financement ; le président du conseil régional annonce sa quote-part sous de nouveaux applaudissements, mais les administrés n'y voient goutte. Il en va de même avec l'aide multilatérale. Pourquoi ne pas dire, lorsqu'un pont est construit, la France l'a payé et que tel autre pays a pris en charge les accès ? Qu'on sache qui a fait quoi ! Maintenons le multilatéral, préservons et identifions l'aide bilatérale.

M. Jeanny Lorgeoux. – C'est le vade-mecum de la pédagogie politique !

M. Christian Cambon, président. – Pour l'aide multilatérale, le Sénat a réclamé à plusieurs reprises qu'un chef de file soit nommé afin que chaque pays soit bien identifié : le scolaire pour la France et la santé pour l'Allemagne, par exemple. M. de Raincourt le sait bien, on constate sur place un éparpillement des aides.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez pris grand soin de le préciser, votre budget se situe dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. Ne faudrait-il pas rationaliser la multiplicité des interventions ? Les interventions des collectivités locales, des ministères et de nombreux autres pays brouillent le message. Avez-vous l'intention de suivre les intéressantes préconisations du rapport de MM. Peyronnet et Cambon ? Quelle place assignez-vous à la conférence Paris Climat 2015 ?

M. Michel Billout. – Une question plus arithmétique, madame la ministre. Je déplore que nous ne puissions nous rapprocher des 0,7%. Nous avons affecté deux taxes au développement, la taxe de solidarité sur les billets d'avion et une part de la TTF. La part de cette dernière devrait passer de 15 à 25% en 2015 : le projet de loi de finances indique que le montant des taxes affectées ne sera que de 300 millions ; la taxe sur les billets d'avion devrait pourtant rapporter 210 millions et 25% des revenus de la TTF représenteraient 175 millions, de sorte que le total serait plus proche de 385 millions que de 300 millions. Qu'en est-il ?

Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat. – La trajectoire remontera de 0,37% en 2014 à 0,42% en 2015 et restera ensuite à peu près à ces niveaux, même si le Président de la République vise les 0,7% inscrits dans la loi dès le retour de la croissance. Vous ne vous en satisfaites pas, mais ne rougissons pas de notre implication en matière de solidarité : ce budget n'est pas sacrifié.

Le CNDSI coordonne les interventions, de manière à savoir qui fait quoi et comment. Chacun nous rejoint sur le site Internet et y porte ses informations sur les différents pays. Qu'en sera-t-il des futures compétences des grandes régions qui seront associées à l'Etat ? La loi renforce l'engagement des collectivités et l'ensemble de celles-ci conservant leurs compétences, elles interviendront de manière coordonnée. Le rapport Faber propose un certain nombre de pistes sur les actions multipartenaires ; nous en tirerons parti pour avancer sur ces questions.

Le multilatéral, qui représente le tiers de nos actions, est un instrument, un levier indispensable. Il est vrai que l'on ne distingue pas toujours clairement la part de la France. Je formule les mêmes demandes que vous. Nous avons une stratégie à cet égard. Nous nous faisons entendre dans les instances multilatérales et demandons une clarification. Nous sommes satisfaits de l'avancée au niveau européen – vos critiques y ont contribué.

Le sommet Paris Climat 2015 devra être ambitieux, aboutir à un accord solidaire, au service des plus défavorisés. L'action en faveur du climat rejoint les préoccupations sur la santé. Des dérèglements climatiques montrent souvent l'urgence de renforcer les systèmes de santé. Nous voulons inciter les pays à miser sur leurs propres ressources, la santé et l'éducation. La lutte contre les paradis fiscaux pour récupérer des ressources s'inscrit dans ce cadre. L'AFD soutient prioritairement des projets qui contribuent à lutter contre le réchauffement climatique. Sinon, que diraient demain nos contribuables ? Cela figure dans la loi sur le développement. L'enjeu de Paris Climat 2015 est de parvenir à un accord ambitieux, et universel même si les efforts doivent être proportionnés. Il ne sera réussi que si tous les acteurs se préparent à l'après-carbone.

La France a apporté un milliard de dollars au Fonds vert. Le sommet organisé par Ban Ki-moon à New York a été une réussite, mais les promesses de financement s'élèvent à 2,6 milliards au total, loin des 10 milliards annoncés, et encore plus loin des 100 milliards promis à Copenhague. Les enjeux sont énormes...

La taxe sur les billets d'avion doit rapporter 210 millions d'euros, la taxe sur les transactions financières 130 millions, soit 340 millions inscrits dans le projet de loi de finances. Il nous faudra trouver d'autres sources de financement innovant comme la loterie solidaire ou le don par SMS.

M. Christian Cambon, président. – Ne cédon pas au fétichisme du 0,7%. L'important n'est pas l'affichage si l'on inclut les frais d'écolage, les annulations de dettes, des dépenses en faveur des outre-mer, etc. Il faut cesser les effets d'annonce...

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – Il y a du recyclage budgétaire...

M. Christian Cambon, président. – On nous dit souvent que seulement 60% de l'aide prévue dans le cadre du FED arrive réellement sur le terrain. Ne nous décourageons pas vis-à-vis de l'aide multilatérale, elle est indispensable, mais soyons très vigilants. Il en va de même pour le Fonds sida. Lorsque je m'y suis intéressé, sur 11 milliards, seuls 5 milliards avaient été décaissés.

M. Jacques Legendre. – Comme président du groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest, j'ai constaté que certains pays jugent la contribution de la France sur le montant de l'aide bilatérale, plus visible, et non sur le montant total de son intervention. Du coup, des pays comme le Danemark sont perçus comme plus généreux ! Cela nuit à notre image. Faisons attention à montrer la réalité de notre effort.

M. Alain Néri. – Nous avons la même préoccupation !

M. Jacques Legendre. – Au Niger, le taux de fécondité est de sept enfants par femme. Aucune politique de développement ne peut faire face à une telle explosion démographique. Boko Haram ou Al Qaïda n'auront pas de mal à recruter des jeunes privés d'avenir...

M. Alain Néri. – La misère...

M. Jacques Legendre. – Il importe de discuter avec les autorités en place. Un ministre de l'un de ces pays nous a expliqué que tout enfant était un don de Dieu, même si la mère a 11 ans...

Le sommet de la francophonie de Dakar, prévu dans quelques semaines, aura-t-il lieu ? La France a-t-elle clarifié sa position sur la désignation du nouveau secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), poste clef s'il en est ?

Enfin, j'ai été surpris que les réactions de la communauté internationale n'aient pas été plus importantes lorsque les premiers cas d'Ebola ont été déclarés en début d'année. On a laissé la Guinée se débrouiller seule pendant des mois. Pourquoi avons-nous tant tardé ?

Mme Gisèle Jourda. – Nous avons beaucoup parlé de l'Afrique, mais vous êtes aussi ministre de la francophonie et M. Laurent Fabius a souligné l'importance de notre

présence en Asie. Quels sont les traductions budgétaires de notre présence dans cette région du monde ?

M. Christian Cambon, président. – Une très bonne question : au Viêt-Nam, pays jadis ô combien francophone, moins de un pour cent de la population parle français...

Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat. – Une précision tout d'abord : le milliard de dollars consacré au Fonds vert proviendra en partie de financements innovants.

Les difficultés de décaissements du FED tiennent aussi à ce que les pays sont parfois mal équipés pour remplir des dossiers complexes à monter et fournir les justificatifs exigés. Il faut les accompagner. C'est la même chose pour nos régions vis-à-vis du Feder... Je puis en témoigner parce que les collectivités d'outre-mer, en tant que territoires associés à l'Union européenne, relèvent du FED.

Nous avons demandé aux ambassadeurs et aux chefs de service de coopération de valoriser systématiquement la part de la France dans les projets réalisés en multilatéral. Nous contribuons au FED pour 20%, rappelons-le ! Nos partenaires oublient trop souvent notre contribution multilatérale.

Vous avez raison, la communauté internationale a tardé à réagir face à Ebola. Nous disposions d'informations dès avril. Les Nations unies n'ont pas été réactives. Il a fallu attendre le vibrant appel de Médecins sans frontières. La France s'était mobilisée dès juillet. Mon cabinet réfléchissait dès cette époque à l'ouverture de centres médicaux en Guinée, au soutien à l'Institut Pasteur, à l'envoi de matériel, etc.

Il y a urgence, parce que l'épidémie est devenue pandémie. Il faut, comme la France le fait en Guinée forestière, agir là où le mal sévit. Nous devons aussi demander à nos partenaires d'installer des filtres à la sortie des pays – nous en mettrons en place sur les vols Paris-Conakry. Ne tournons pas le dos à la Guinée. Les relations économiques doivent se poursuivre. Parce que les gens n'ont plus confiance en leur système de santé, on meurt désormais de simples diarrhées, d'absence de césarienne, d'accouchements dans des conditions sanitaires détestables... Si nous ne traitons pas la maladie sur place, elle arrivera chez nous. Nous tenons des réunions interministérielles. Nous avons nommé un ambassadeur Ebola. L'équipe nationale de Guinée a été renforcée. Un deuxième centre de traitement sera ouvert, puis un troisième bientôt. Nous mobilisons aussi nos partenaires européens et des pays francophones, comme le Canada. La Guinée a demandé leur soutien parce que la dimension linguistique est importante : il est nettement préférable de se faire soigner dans sa langue natale. Le responsable de la cellule Ebola des Nations unies en Guinée parle peu le français, le président guinéen le regrette.

Le sommet de la francophonie n'est pas menacé. Le seul cas déclaré au Sénégal a été résolu. Le système de santé sénégalais peut répondre à ces problématiques. Il sera dur de remplacer M. Abdou Diouf, qui a beaucoup apporté à l'OIF. Nous avons des critères à poser. Il faudra aussi déterminer qui accueillera le prochain sommet de la Francophonie : Haïti ou Madagascar ? Nous devons réorienter l'organisation vers de nouveaux secteurs : la lutte contre la pauvreté, les politiques en faveur des femmes et de la jeunesse restent primordiales, mais il faut aussi mettre l'accent sur le développement économique. Il y a cinq candidats au poste de secrétaire général de l'OIF. La France, qui n'a pris aucune position officielle, attend que les pays africains trouvent un consensus. Il est de tradition que le secrétaire général

viennaise du Sud et son adjoint du Nord ; le débat est ouvert avec une candidature du Nord. La France n'a pas de candidat.

Il importe que l'OIF entre dans une nouvelle dynamique pour répondre aux enjeux du XXI^e siècle. L'explosion démographique a lieu principalement dans les pays francophones. L'OIF a toute sa place à jouer dans les futures politiques d'éducation ou d'emploi à l'égard de cette jeunesse. Les dirigeants du Niger ou de la Côte d'Ivoire, par exemple, que j'ai rencontrés à New York, sont conscients des enjeux et des politiques à mener. Ils seront épaulés par des fondations et nous les soutiendrons.

Enfin, en Asie, l'aide multilatérale se monte à 35 millions d'euros par an, principalement avec la Banque asiatique de développement. L'AFD travaille ponctuellement avec le Viêt-Nam et le Laos par exemple. Sans coût financier, l'AFD intervient aussi beaucoup en Chine ou en Indonésie sur les questions de climat, de déforestation, de montée des eaux, etc. La France a une expertise à apporter pour faire face à ces défis. La priorité est donnée au continent africain qui représente 85% de nos efforts financiers. Je souhaite relancer la collaboration avec l'Asie. Je me rendrai avant la fin de l'année en Birmanie, puis en Asie du Sud-Est pour aborder les questions de développement et la francophonie. Cette région avait peut-être été délaissée par le passé, nous revoiyons nos collaborations à la lumière des actions que nous voulons mener en matière de santé, de jeunesse et de changement climatique.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, madame la ministre, de ces réponses précises.

La séance est levée à 18 heures.

Mardi 21 octobre 2014

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

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Aide publique au développement » -
Audition de M. Bruno Bézard, directeur général de la direction générale du
Trésor (sera publiée ultérieurement)**

La réunion est ouverte à 16 h 35

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 18 h 25

Mercredi 22 octobre 2014

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

La séance est ouverte à 9 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 11 h 20.

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président –

La séance est ouverte à 15 heures.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Défense » programme « Environnement et prospective de la politique » - Audition de M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 16 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 21 octobre 2014**- Présidence de M. Alain Milon, président. -**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés***La réunion est ouverte à 15 heures.*

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir, dans le cadre des auditions préparatoires aux débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (PLFSS), M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Comme chaque année, la branche maladie, du fait des enjeux financiers liés à son déficit, va concentrer une part importante des discussions, notamment sur les outils de maîtrise des dépenses. Près de la moitié des articles du projet de loi concernent directement l'assurance maladie.

C'est la dernière fois que nous auditionnons M. Van Roekeghem en tant que directeur général de la Cnam, puisqu'il quittera ses fonctions le 18 novembre.

M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. – J'ai toujours eu plaisir, au cours des dix années que j'ai passées dans ces fonctions, à me présenter devant le Sénat, et en particulier devant cette commission : j'apprécie le sérieux de ses approches, son souci du travail collectif, et son habitude des compromis dans les décisions. C'est ainsi que l'on dégage des consensus intéressants.

Le budget de l'assurance maladie pour 2015 conserve un déficit élevé : 6,8 milliards d'euros. La totalité du déficit consolidé des administrations de sécurité sociale est cependant relativement limité – autour de 1 % – par rapport à la totalité de leurs charges et des risques garantis (vieillesse, maladie, famille, chômage). Néanmoins, dans une conjoncture de faibles recettes, un Ondam fixé à 2 % en moyenne pour les trois années à venir pose question. Son niveau ne peut dépendre uniquement de l'inflation, mais aussi des dépenses à financer. Après un fort choc économique en 2009 et une croissance quasi nulle depuis près de trois ans, le redressement de la branche est conditionné à la reprise économique, pour l'instant limitée. Les incertitudes sur la croissance nous obligent à être prudents dans notre pilotage des dépenses.

L'exécution de l'Ondam pour 2014 est tendue. Les analyses de la Cour des comptes doivent parfois être tempérées : nous n'avions pas prévu que les arrêts de travail connaîtraient une hausse si dynamique, 3 % sur les neuf premiers mois de l'année. S'y ajoute une augmentation des dépenses de soins de ville sous l'effet de l'introduction de nouveaux médicaments contre l'hépatite C. Pour les trois premiers trimestres de 2014, l'impact des nouveaux médicaments est net : une hausse de nos dépenses de médicaments de 3,6 %, contre 0 % ces dernières années.

Contrairement à ce que laisseraient penser les déclarations des syndicats de médecins, le coût des soins de médecine générale a augmenté de 3,4 %, alors que le nombre des consultations est en légère baisse : les généralistes ont donc largement profité de l'instauration en 2011 du nouveau forfait par patient.

Nous sommes sous tension quant aux dépenses : les remboursements de la médecine de ville progressent de 3,6 %, largement au-delà de l'Ondam voté, et ceux de la médecine hospitalière d'environ 2 % (1,7 % pour les établissements sanitaires publics). Le Gouvernement prendra des mesures de régulation afin de limiter ces dépenses.

Nous n'avons plus en 2014, contrairement à ce qui s'est passé les quatre dernières années, de marges de manœuvre pour l'exécution de l'Ondam. Nous sommes en outre confrontés à la question du juste niveau du financement de l'innovation. Le nouveau traitement de l'hépatite C réduit les charges virales à un niveau indétectable dans 90 % des cas. Mais son prix, fixé librement par le laboratoire au moment de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) - 19 000 euros par boîte - menace l'équilibre général de l'assurance maladie. Le traitement, d'environ 60 000 euros, pourrait en effet intéresser 40 000 à 70 000 patients. Il y a là un enjeu majeur pour le projet de loi de financement 2015. D'autres pays sont beaucoup plus durs : la Suède n'a pas encore pris de décision touchant le remboursement, et le Royaume-Uni réserve pour l'instant ce traitement à quelques centaines de patients. La France a, elle, une tradition d'accès aux soins très forte. Veillons à ce que cela ne se retourne pas contre notre système de santé, comme ce serait le cas si nous obtenions des conditions d'accès au marché moins favorables que nos voisins.

Il est regrettable que l'initiative prise par la ministre au niveau européen en vue d'une meilleure coordination n'ait pas davantage abouti, et en particulier que nos voisins allemands, tout en nous demandant de réduire nos déficits, n'aient pas souhaité s'associer fortement à cette initiative. Nos capacités de négociation avec le laboratoire américain auraient été bien meilleures, l'enjeu étant d'environ un milliard d'euros. La seule voie de régulation qui nous reste est donc celle du Parlement français, à moins que les discussions avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) n'aboutissent.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – A la veille de votre départ, vous disposez, monsieur le directeur, d'une certaine liberté de parole. La Cour des comptes estime que l'Ondam 2015 est trop peu contraignant au regard de la faiblesse de l'inflation et de la croissance du PIB. Quelle est votre analyse ? Nous entendons parler, s'agissant de son mode d'élaboration, d'une « boîte noire » - peut-on savoir ce qu'il y a dedans ?

Comment l'assurance maladie envisage-t-elle la délégation de gestion des organismes complémentaires dans le cadre du tiers payant ? Le syndicat MG France préconise un forfait modulable prenant en compte le coût de l'installation dans les zones sous-denses. La mesure se substituerait aux contrats des praticiens territoriaux. Vous paraît-elle souhaitable ? Faut-il renforcer le rôle de la Cnam dans la négociation du prix des médicaments ? La lutte contre les actes inutiles est une source importante d'économies potentielles. Le Sénat y est très attaché : nous avons été les premiers à mettre l'accent sur ce point, capital puisqu'il concerne 28 % des actes. Comment la Cnam l'envisage-t-elle ? Les médecins-conseils pourraient-ils être mobilisés pour cet objectif ?

La Fédération hospitalière de France (FHF) mène campagne contre l'instauration de la transmission de factures individualisées par patient à l'assurance maladie dans le cadre

du projet sur la facturation individuelle des établissements de santé (Fides). Les hôpitaux publics se verraient contraints, indiquent-ils, à d'importants recrutements (une quarantaine par exemple aux hôpitaux de Marseille) pour cette seule activité. Quels sont les avantages à attendre de Fides ? Sont-ils supérieurs aux coûts allégués par la FHF ?

Les avis rendus le 13 mars 2013 et le 6 mars 2014 par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) recommandent de réorganiser l'offre publique de vaccination, en vue d'une meilleure maîtrise des coûts, en assurant la gratuité des vaccins et en créant une centrale unique d'achat des vaccins pour l'ensemble des structures publiques. L'article 34 du projet de loi de financement est très en-deçà de ces propositions. Quelles évolutions sont selon vous souhaitables ?

L'article 44 du projet, visant à réduire le recours aux produits de la liste en sus, est jugé à la fois très complexe, peu opérationnel et peu lisible par les fédérations hospitalières. Est-ce votre analyse ? Les économies attendues compenseront-elles les contraintes de gestion supplémentaires pour les établissements hospitaliers ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – Il n'est envisageable ni pour la Cour des comptes ni pour l'assurance maladie de conserver un régime en déficit de 7 milliards d'euros. Il faudra évidemment que le Parlement s'interroge sur la répartition des ressources entre les organismes bénéficiant des prélèvements obligatoires et sur l'ensemble de l'architecture financière créée par la réforme de 1995 et les suivantes. Mais il s'agit pour l'instant de chercher où se trouvent les excédents et les déficits, et de nous soucier de la lisibilité de notre politique. Nos concitoyens ont-ils le sentiment de bénéficier des contreparties des efforts qui leur sont demandés ?

La situation des déficits n'est pas satisfaisante : le régime général de l'assurance maladie devrait en principe être à l'équilibre. Mais, dans le cadre des contraintes fixées par le Gouvernement – pas de remboursements, pas de réduction de l'accès aux soins, pas de réduction des effectifs hospitaliers – un Ondam à 2 % est un objectif rigoureux, quoi qu'en dise la Cour des comptes. Il nécessite déjà des mesures de gestion fortes en 2014, et elles ne devront pas se relâcher en 2015. Pourquoi ? La dépense de santé croît en France pour des raisons objectives. La Cnam a fait, dans son rapport annuel, un effort de transparence pour expliquer l'affectation des dépenses. Il serait bon que le débat parlementaire sur l'exécution de la loi de financement soit l'occasion de reprendre cette question *ex post* : combien de pathologies a-t-on soignées ? Quelle a été l'évolution du coût des traitements ? Quels facteurs épidémiologiques justifient ces dépenses ? Douze millions de personnes en France souffrent de pathologies chroniques entraînant pour chacune une dépense moyenne de 5 000 euros, soit pour l'ensemble une somme équivalente environ à 50 % de nos dépenses. Neuf millions de personnes reçoivent des traitements médicamenteux réguliers se montant à 1 500 euros pour chacune, soit pour l'ensemble à 10 % de nos dépenses. Autrement dit, 60 % de nos dépenses sont affectées à 36 % de la population. La maternité concerne 1,4 million de personnes, soit 6 % de nos dépenses. Les hospitalisations ponctuelles représentent, pour 7,8 millions de personnes, 22 % de nos dépenses. Au total, 90 % des dépenses sont consacrées à 43 % de la population. Les soins courants ne représentent que 10 % du total, avec une dépense moyenne du régime général de 220 euros par personne. L'assurance maladie garantit un risque long (sur la durée de la vie) et dont l'apparition est très concentrée. Il s'accroît actuellement du fait de certains facteurs sous-jacents, comme le vieillissement de la population ou l'émergence de pathologies liées au mode de vie (les dépenses du diabète ont ainsi crû de 3 %).

En dépit de cette tendance, le travail accompli en commun avec le ministère des affaires sociales et de la santé a abouti depuis cinq ans au respect de l'Ondam, voire à une dépense moindre. L'objectif de 2 % fixé pour 2015 ne sera pas facile à respecter, compte tenu des contraintes politiques fixées. Pour faire plus, des décisions difficiles s'imposent. Il reste bien des marges de manœuvre dans la régulation de la consommation et des prix des médicaments, mais la France a déjà fortement resserré son pilotage (prix et volume) ces dernières années. Les comparaisons internationales en termes de pourcentage de PIB ou de pouvoir d'achat en dollars sont d'ailleurs à relativiser. Nous avons préconisé d'ajuster le coût de certains traitements, ainsi que d'améliorer le mix produit en instaurant une entente préalable, assez administrative, j'en conviens, pour attirer l'attention des médecins sur la prescription de la rosuvastatine, par exemple, qui coûte chaque année très cher. Les autres pays – l'Allemagne, notamment – sont loin d'une telle dépense, parce que les contraintes budgétaires y sont mieux acceptées par les professionnels de santé.

Les plateaux techniques et les établissements de santé pourraient être mieux organisés, mais le sujet est difficile : l'hôpital est parfois le lieu où l'accès aux soins est le plus aisé, et le principal employeur de très nombreuses communes. Reste que les effectifs hospitaliers continuent de croître (à raison de 1 % à 1,3 %), ce qui affecte nécessairement le pilotage de l'Ondam. Faute de décision d'organisation, la mécanique financière instaurée en 1995 s'applique, efficacement du reste : mais on rabote uniformément, sans faire de choix, au risque d'une paupérisation et d'un moindre investissement dans ce qui fera la médecine de demain.

Si nous prenons un virage ambulatoire sans en tirer les conséquences en matière d'organisation hospitalière, nous continuerons à financer des moyens en ayant transféré les charges sur d'autres professionnels – par conséquent, sans tirer le bénéfice de ce transfert. Nous sommes en train d'initier un mouvement consensuel, incitant à ne recourir aux établissements de soin que lorsque cela s'impose. Nous n'avons pas encore réussi à stabiliser les effectifs hospitaliers, mais la démarche a commencé il y a un an seulement.

La Cour des comptes estime avec raison que l'Ondam est trop élevé pour réduire les déficits. Le premier problème auquel nous sommes cependant confrontés est celui d'une croissance atone. Pour le reste, des choix politiques extrêmement forts seraient nécessaires.

L'assurance maladie s'est efforcée de contribuer à l'équilibre d'ensemble du système : nous avons réduits nos effectifs de 16 000 équivalents temps plein sur 85 000 sur la période 2004-2014 et nous venons de prendre un nouvel engagement pour 4 500 emplois de moins, contribuant ainsi au financement de 20 000 postes d'infirmières et de 10 000 postes de kinésithérapeutes. Nous participons activement aux efforts ! Si l'efficacité du système de soins est une chose, celle de sa gestion n'est pas une question taboue.

Dans le cadre de nos relations avec les organismes complémentaires, nous avons évoqué le coût de gestion global du système. C'est une réalité française : afin de réduire ce coût, il convient que l'ensemble des régimes s'associent pour atteindre un équilibre.

Quant à la délégation de gestion du tiers payant, le Gouvernement a donné la priorité à l'aide à la complémentaire santé (ACS), autrement dit au tiers payant social. Nous avons proposé de retenir la solution déjà appliquée pour la CMU complémentaire : dans l'appel d'offre prochain, une interface sera demandée afin que le contrat ACS apparaisse à la lecture de la carte Vitale, comme les médecins le demandent depuis longtemps. L'assurance maladie de base assurera alors le tiers payant pour la totalité, sauf pour les assurés souhaitant

une intervention directe de leur organisme complémentaire. Nous recouvrerons ensuite la part complémentaire auprès de ces organismes en fonction des normes Noemie. La première étape concerne l'ACS : pour le reste, le schéma n'est pas définitivement arrêté.

Différents dispositifs ont été créés pour soutenir l'installation des praticiens dans les zones sous-denses : des aides conventionnelles d'abord, puis un système de praticiens territoriaux. MG France trouve ces solutions complexes et préférerait l'instauration de forfaits modulables en fonction des zones d'installation, système plus simple peut-être mais pas forcément moins coûteux. A vouloir éviter les remous, on donne toujours plus, et l'on prend le risque de cibler moins bien les zones... Les forfaits ne représentent aujourd'hui que 12 % de la rémunération, or il est nécessaire de garantir l'activité de ces praticiens territoriaux dans les premiers temps de leur installation. La proposition de MG France est néanmoins envisageable, sous la condition d'une bonne articulation entre le dispositif mis en œuvre par le Gouvernement et la négociation conventionnelle.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les médecins proposent d'augmenter le forfait, en réalité ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – En quelque sorte. Si ce système de praticien territorial démontre son efficacité dans le temps, il sera toujours possible de le reprendre dans la voie conventionnelle pour le généraliser.

Quant à la négociation du prix des médicaments, l'équilibre actuel résulte de la loi de 2004, qui a fixé la composition du Comité économique des produits de santé (CEPS) : sur ses dix membres, trois représentent l'assurance maladie, un l'assurance maladie complémentaire et les six autres les différents ministères et directions de l'Etat, lequel nomme le président et le vice-président. Toucher à cet équilibre serait délicat, car il s'agit du pilotage d'une activité économique qui représente tout de même en France une trentaine de milliards d'euros. En tant que directeur général de la Cnam, je devrais m'y déclarer favorable mais, connaissant la dimension politique des questions qui touchent le médicament, je considère qu'il est de la responsabilité du pouvoir politique de prononcer l'arbitrage. Je puis cependant vous dire, sans manquer à mon devoir de discrétion, qu'il n'est pas rare que les représentants de l'assurance maladie votent contre les décisions finalement adoptées par le CEPS – position d'autant plus facile, me direz-vous, que leurs voix ne sont pas décisives. Nous faisons régulièrement des propositions d'évolution touchant non la composition du CEPS, fixée par la loi, mais d'autres mesures de régulation. Nous avons ainsi recommandé l'année dernière l'adoption d'un système plus régulier et automatisé de révision des prix, pour tenir compte du développement des génériques. Nous avons également suggéré un droit de veto, ou un vote à la majorité des deux tiers. Sur le fond, le mécanisme de l'ATU est très favorable au patient, puisqu'il favorise l'introduction rapide du médicament. L'expérience de cette année nous conduit toutefois à nous demander si ses modalités ne devraient pas évoluer, notamment par l'attribution au Gouvernement d'un droit d'opposition au prix proposé par le laboratoire.

Nous avons été interpellés par le Sénat et par la Fédération hospitalière de France sur la question de la pertinence des actes. Sujet plus complexe qu'il y paraît. Pour une intervention chirurgicale aussi simple que l'opération du canal carpien, par exemple, les recommandations médicales totalement positives ou totalement négatives ne concernent qu'une petite partie des cas. Reste une vaste zone intermédiaire. Nous étudions la possibilité de repérages et de mesures de la non-pertinence des actes chirurgicaux par comparaisons entre les établissements. Mais ce n'est pas en réprimant les pratiques atypiques extrêmes que l'on modifiera la moyenne. Nous envisageons la mise sous accord préalable de quelques

procédures dans certains établissements. En 2008 et 2009, nous avons conduit des études interdépartementales sur le recours aux soins pour seize procédures majoritairement chirurgicales ; puis en 2012 et 2013, nous avons élaboré des indicateurs de ciblage des établissements atypiques, notamment pour la chirurgie du canal carpien, et validé ces méthodes de ciblage en examinant ensuite les dossiers des patients. Une vingtaine d'établissements ont ainsi été astreints à une demande d'accord préalable pour la chirurgie bariatrique et pour la chirurgie plastique et reconstructrice. Depuis 2012, avec les ARS, nous avons entrepris, sur la base de ces indicateurs de ciblage, des actions d'accompagnement pour les stents coronariens et la radiologie ; d'autres sont prévues pour 2015, notamment pour la cholécystectomie, la thyroïdectomie, l'amygdalectomie, les examens pré-anesthésiques et biologiques. La difficulté de ce contrôle tient au fait que les processus médicaux sont extrêmement éclatés : les opérations de la thyroïde non recommandées, par exemple, ne concernent que quelques milliers de patients. Ce n'est pas en les supprimant que l'on rétablira l'équilibre de l'assurance maladie. La diminution de la non-pertinence des actes dépend en réalité de la vigilance dans l'organisation de l'offre de soins. On ne remplace pas un bon management par un bon contrôle. La facturation à l'acte tendant à accroître le risque d'actes redondants ou inutiles, l'instauration de paiements globaux pour des séquences opératoires complètes pourrait être une solution.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – On nous signale souvent la redondance d'actes de biologie ou de radiologie entre la médecine de ville et la médecine hospitalière. N'est-ce pas facile à mesurer pour la Cnam ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – Eh non ! Nous avons mis en place pour la médecine de ville un accord prix-volume qui neutralise le risque d'augmentation inconsidérée du nombre d'actes : si les biologistes multiplient les actes, ils devront baisser leurs prix. Quant aux redondances entre biologie de ville et biologie hospitalière, une bonne partie des analyses effectuées dans les établissements sont incluses dans le groupe homogène de séjour (GHS) et nous ne disposons pas de leur facturation. Nous n'avons donc pas la capacité d'identifier les doublons.

Notre système présente certainement encore des marges importantes d'optimisation. Mais cette entreprise peut se heurter soit à l'intérêt des offreurs, si ceux-ci facturent à l'acte, soit à des difficultés d'organisation interne des établissements publics. Il convient donc d'instaurer des modes de régulation qui associent les offreurs. Ainsi l'accord que nous avons passé avec les biologistes : il leur interdit de dépasser 0,25 % de croissance sur trois ans, ce qui ne s'est jamais produit dans le passé. Autre exemple, le GHS assurant la rémunération pour un épisode de soins hospitaliers, cela devrait inciter les hôpitaux à diminuer leurs coûts internes. Vous voyez que votre question touche à la fois le pilotage des tarifs, les tarifs unitaires visant à l'optimisation et le problème de la régulation, lequel est encore à traiter.

Quant à la facturation individuelle des établissements de santé (Fides), la Sénat a plusieurs fois demandé son instauration. L'assurance maladie y était traditionnellement favorable. Les établissements privés qui facturent individuellement n'ont pas davantage de dépenses administratives que les autres, et cette procédure garantit que les droits de la sécurité sociale sont bien respectés. Mais les hôpitaux publics ne maîtrisent pas la gestion administrative liée à la facturation individuelle. D'où, au départ, dans les établissements volontaires qui ont participé à l'expérimentation, de fortes proportions de rejet de leurs factures, que nous sommes graduellement parvenus à réduire. Le système de facturation des établissements ne tenait pas compte des droits des personnes, ni ne faisait le

même usage de la carte Vitale que les médecins libéraux. Nous avons progressé et le taux de rejet est tombé à 2,5 %. Cela soulève un questionnement sur la rigueur de la facturation, l'application des règles et l'articulation entre l'administratif et le médical, source importante de productivité, comme l'ont montré les travaux de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap).

Dans les cliniques privées, on sait dès le jour d'admission à quelle date le patient sortira. L'enchaînement des différentes tâches est mieux connu. Dans tous les pays qui ont mis en place des systèmes de prévention des hospitalisations ou des programmes d'accompagnement des patients ou de gestion des cas optimisée, l'hospitalisation est immédiatement signifiée au médecin généraliste et au système de protection sociale (en l'occurrence, les assureurs). Cela est fort utile pour l'efficacité du système. Les avantages de la facturation individuelle l'emportent sur les inconvénients mis en avant, notamment la nécessité d'étoffer les services administratifs. Le renforcement du système de facturation des établissements publics ne serait pas une mauvaise chose : le nombre des impayés diminuerait. Il est faux de prétendre, également, que la transparence existe déjà grâce au programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), car celui-ci est exploité de manière anonymisée. Même si l'effort est important pour les établissements de soins, la transparence est une bonne chose à terme, pour tout le monde.

Les collectivités territoriales obtiennent déjà des prix favorables pour les vaccins en passant des appels d'offre. Créer une centrale d'achats unique permettrait d'obtenir des gains d'échelle mais il faut respecter le droit de la concurrence.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pourquoi ne pas prévoir une procédure d'appel d'offre ?

M. Frédéric Van Roekeghem. – Nous avons proposé il y a quelques années un système d'appel d'offre pour les génériques, comme il en existe dans d'autres pays. Mais sans doute faut-il penser aux conséquences économiques, lorsqu'il existe plusieurs producteurs de vaccins.

S'agissant de la liste en sus, quand un établissement de soins a le choix entre deux produits, l'un à l'intérieur du GHS et l'autre à l'extérieur, on ne peut lui reprocher de faire de l'optimisation et de facturer en sus du GHS. Le Gouvernement a cherché à mettre en place un mécanisme pour rendre le choix neutre. Nos systèmes d'information évolueront. Nous serons prêts en mars 2015 lorsque les nouveaux tarifs seront publiés.

L'article 44 introduit des mesures de désincitation, qui concernent dans un premier temps quelques GHS en cancérologie – là où coexistent des traitements inscrits sur la liste en sus et des alternatives dans le GHS. Il s'agit d'envoyer un signal tarifaire pour inciter les établissements à ne pas recourir à la liste en sus, laquelle croît de plus de 10 % par an, ce qui est un des facteurs de risque de dépassement de l'Ondam. Le Gouvernement cherche à réduire les effets d'aubaine. Aujourd'hui, lorsqu'il exploite les alternatives disponibles à l'intérieur du GHS, l'établissement vertueux est pénalisé. Il n'est pas illogique de chercher une neutralité en encourageant le choix du traitement le plus judicieux pour le patient et le moins coûteux pour la collectivité. N'est-ce pas le sens du code de déontologie médicale ?

M. Gilbert Barbier. – Il y a quelques années, s'agissant des dépenses liées à l'hospitalisation, vous vous plaigniez de vous « heurter à un mur ». Estimez-vous à présent l'avoir escaladé ? Il me semble, à moi, qu'il reste encore bien des mètres à franchir. Dès lors,

ne pouvant peser sur l'hôpital, vous rabotez la médecine de ville. Mais certaines dépenses échappent à votre contrôle. Comment expliquer que l'explosion des dépenses liées aux transports sanitaires ne fasse pas l'objet d'un contrôle sérieux ? De même, vous parlez du prix des médicaments, mais vous ne soulignez pas la croissance exponentielle du prix des produits de santé, notamment des produits implantables comme les *pacemakers*. Chaque année le médicament est l'objet de toutes les attentions du Gouvernement. Or trois médicaments représentent à eux seuls 900 millions d'euros de chiffre d'affaires, alors que leur service médical rendu est très faible, voire nul. Parmi eux, un produit a le monopole du traitement de la dégénérescence maculaire liée à l'âge. Depuis trois ans nous ne cessons, avec le député M. Gérard Bapt, de demander pourquoi l'Avastin ne voit pas son autorisation de mise sur le marché (AMM) modifiée. Sans doute faut-il examiner les aspects capitalistiques des deux laboratoires qui produisent ces molécules... Pourquoi, en outre, tardons-nous à introduire la concurrence pour le traitement de l'hépatite C ? Un laboratoire est en position de monopole alors qu'une molécule voisine aussi efficace n'a toujours pas reçu d'ATU ni d'AMM.

Enfin, à quand l'*open data* pour la Cnam ?

M. Yves Daudigny. – Votre audition dans le cadre de l'étude du projet de loi de financement de la sécurité sociale est toujours un moment privilégié pour notre commission.

Les parcours de soins verront-ils le jour ? Ils constituent dans la stratégie nationale de santé un élément essentiel de la maîtrise des coûts. Si le concept est simple, la mise en œuvre est très complexe. Quels sont les résultats obtenus en matière de maîtrise des dépassements d'honoraires, dans le prolongement de la négociation conventionnelle et de l'avenant n°8 ? Observe-t-on des effets d'aubaine ? Les médecins généralistes se plaignent d'une administration tatillonne et de la complexité des formalités. Dans le même temps, la Cour des comptes doute de la pertinence du paiement au forfait. Qu'en pensez-vous ? Enfin, notre regretté collègue René Teulade avait coutume de souligner la tension entre un système de médecine libérale et un financement socialisé. Les évolutions à venir – système des gardes, installation dans les zones désertifiées, etc. – seront-elles possibles sans conflit entre les pouvoirs publics et les médecins ?

Mme Catherine Procaccia. – Sur le départ, vous avez désormais une certaine liberté de parole... Il y a bientôt deux ans, avec M. Kerdraon, nous avons mené une mission sur la sécurité sociale étudiante. Nous vous avons demandé votre avis sur l'une de nos pistes : l'intégration du régime étudiant à la sécurité sociale. Vous aviez fait valoir votre devoir de réserve. Or l'administratrice provisoire de la LMDE, devant le refus de la MGEN du schéma d'adossment, a proposé comme plan alternatif la reprise de la gestion par la Cnam. Qu'en pensez-vous ? Nous discuterons une proposition de loi à ce sujet le 18 novembre.

M. Dominique Watrin. – Des exonérations de cotisations salariales sont prévues jusqu'à 1,3 Smic en 2015. Comment se feront les compensations pour l'assurance maladie ?

De nouvelles actions de prévention sont annoncées, comme en matière bucco-dentaire ou sur le cancer, mais cette préoccupation est moins sensible dans les programmes territoriaux de santé. Les acteurs sont nombreux. Les moyens des agences de prévention diminuent. Il manque un pilotage.

Enfin l'Igas a appelé à revoir le modèle économiques des centres de santé et débloquent des moyens nouveaux pour rémunérer les plus-values apportées par ces centres et

pour fixer les professionnels de santé. Où en sommes-nous ? Cette piste est-elle toujours d'actualité ?

Mme Annie David. – L'an dernier, alors que l'Ondam était fixé à 2,4 %, niveau historiquement bas selon Mme Touraine, vous nous expliquiez que la crise et la faible croissance rendaient cet objectif difficile à atteindre et mettaient en péril le système. Aujourd'hui, à nouveau, vous évoquez la crise, la faible croissance, la rigueur du nouvel Ondam... Pourrons-nous encore longtemps baisser l'Ondam ? A force de faire des économies, ne risquons-nous pas de faire exploser notre système de protection sociale ? Ne convient-il pas de chercher des recettes nouvelles ?

Quelle part de la progression de 3 % des arrêts maladie est à mettre au compte des maladies professionnelles ? Dans quelle mesure la branche AT-MP rembourse-t-elle la branche maladie pour compenser ? En outre, les entreprises vont bénéficier de certaines exonérations sur leurs cotisations AT-MP, la compensation pour la branche devant incomber à l'Etat : comment la Cnam entend-elle maintenir l'incitation, pour les entreprises, à faire de la prévention ?

Enfin, il ne faut pas tant fustiger notre tradition d'accès aux soins en France que la procédure des AMM. Vous indiquiez qu'en France le médicament est un enjeu économique tout autant qu'un enjeu de santé publique. Comment les laboratoires sont-ils mis à contribution pour financer notre protection sociale ? L'assurance maladie est souvent opposée aux décisions du CEPS. Cela ne suffit pas à les infléchir, vous l'avez bien souligné. Or c'est elle qui rembourse les médicaments et sa voix devrait compter un peu plus.

Mme Catherine Génisson. – Vous pointez l'évolution des dépenses de médecine de ville alors que la Cour met l'accent sur l'évolution des dépenses de l'hôpital public. Comment expliquer cette distorsion ?

L'affaire concernant le traitement de l'hépatite C est choquante. Une solution consisterait en une régulation européenne. Il faut aussi accroître la concurrence ; certains laboratoires n'attendent qu'une ATU... Quelles initiatives le Gouvernement peut-il prendre ? Plutôt que de privilégier la prescription de ce traitement en phase avancée de la maladie, ne serait-il pas plus judicieux de l'appliquer dès le début de l'affection ?

Vous avez prôné la réorganisation des plateaux technique ou la montée en puissance de la chirurgie ambulatoire, mais vous avez indiqué aussi que l'on ne remplace pas un bon management par un bon contrôle. Ne faut-il pas revoir l'organisation de l'ensemble de notre système de santé plutôt qu'accroître sans fin les contrôles ? Enfin quel est le taux de réhospitalisation dans le cas de la chirurgie ambulatoire ?

M. Michel Amiel. – La Cnam est-elle favorable au maintien du paiement à l'acte ? L'annonce de la généralisation du tiers payant, le transfert de la vaccination aux pharmaciens (dans la lignée du rapport Berland, qui préconisait le transfert d'un certain nombre d'actes médicaux), ont mécontenté les médecins généralistes. Leurs revendications semblent se limiter à une revalorisation du prix de la consultation. Les dépenses de médecine de ville ont augmenté de 3,6 % quand le nombre des actes a diminué, ce qui pose la question de l'efficacité du paiement forfaitaire. Nous sommes au milieu du gué : le paiement forfaitaire n'est pas généralisé tandis que le paiement à l'acte n'apparaît plus adapté. Quel est le point de vue de l'assurance maladie à l'égard de cette évolution vers un paiement forfaitaire ?

Mme Patricia Schillinger. – En juin 2015, 150 000 travailleurs frontaliers devront être affiliés en France, mais ils ne cotiseront qu'en 2016. Quel sera le déficit dans cet intervalle ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – Nous avons prévus d'assurer 180 000 frontaliers, nous en sommes loin. Ceux-ci ont, très probablement, prolongé leur assurance jusqu'à la date prévue par la loi, donc le déficit sera moindre que prévu...

Aucun système de paiement n'est parfait. Le paiement à l'acte renforce la productivité mais incite à multiplier les actes inutiles tandis que le forfait décourage l'activité inutile mais est parfois moins favorable au consommateur de soins. En Suède, les centres de soins ferment à 17 heures ainsi que le samedi et le dimanche. Là-bas ce n'est visiblement pas un problème, mais en France les patients sont habitués à aller chez le médecin tard en soirée – d'ailleurs, la permanence des soins ne commence qu'à 20 heures. Il faut veiller à l'équilibre entre ces différentes formes de rémunération. Les syndicats de médecin sont très habiles. Ils se répartissent les priorités en fonction de leur sensibilité. Si les dépenses de ville ont augmenté de 3,4 % en dépit de la baisse du nombre des consultations, c'est parce que les forfaits ont augmenté, comme le forfait par patient : cinq euros par patient c'est peu, mais cumulativement cela représente 300 millions d'euros ! De plus, comme la population s'accroît et que le nombre des médecins baisse, le mécanisme s'auto-entretient... Pourtant, une autre revendication apparaît : « l'acte médical n'a pas augmenté depuis 2011 », dénoncent-ils, soulignant qu'une coupe de cheveux coûte 25 euros, une consultation chez le généraliste, 23 euros. Pourtant, si l'on prend en compte l'ensemble des avantages connexes, comme la rémunération par objectif et la prise en charge des cotisations sociales, le prix de l'acte médical s'élève plutôt à 30 euros qu'à 23 euros. L'inconvénient d'une combinaison des deux options – forfait pour rémunérer des missions, maintien du paiement à l'acte pour stimuler la productivité – c'est qu'elle risque d'entretenir deux types de revendications. Mais l'émergence d'objectifs de santé publique est une bonne chose.

Nous sommes d'accord avec la Cour des comptes : il existe des marges de productivité à l'hôpital. Mais cette année, contrairement aux années précédentes, la médecine de ville a progressé plus vite que l'Ondam. Il est vrai que celui-ci ne prenait pas en compte le traitement de l'hépatite C. La loi prévoit qu'en cas d'accord avec un laboratoire, celui-ci reverse une part des revenus perçus, ce qui se traduira *in fine* dans les comptes. Il n'en demeure pas moins qu'à fin septembre, nous avons dépensé 600 millions de plus que l'an dernier à ce titre. L'octroi des ATU pour d'autres médicaments n'est possible que si un besoin thérapeutique non couvert par une offre existante apparaît. Or des ATU ont déjà été délivrées. Nous sommes prisonniers des textes. Il appartient à l'ANSM de prendre position.

On ne réorganisera pas l'hôpital sans associer les professionnels. Les dépenses hospitalières, un « mur » ? Je suis aujourd'hui plus positif ! Nous avons progressé. Nous entretenons des contacts quotidiens avec les établissements hospitaliers. Dans le cadre du programme d'aide au retour à domicile des jeunes mères, nous avons conclu des accords avec les deux tiers des maternités. Nous expérimentons aussi un programme pour la chirurgie orthopédique. Nos conseillers d'assurance maladie orientent les patients hospitalisés vers une structure de soin en aval afin d'optimiser des épisodes de soins. Les établissements ne perçoivent pas toujours positivement notre action. Il est vrai que nous contrôlons en même temps la T2A, même si les ARS sont loin de suivre toutes nos propositions de sanctions.

Il en va de même avec les généralistes, avec lesquels nous entretenons tantôt des relations partenariales pour définir des actions de maîtrise médicalisées des dépenses, et tantôt

des relations plus tendues quand il s'agit de vérifier le respect des textes. Le conseil de la Cnam, qui comprend les syndicats, a d'ailleurs approuvé une résolution encourageant le développement de la contractualisation entre l'assurance maladie et les établissements de soins. Il ne s'agit pas d'instaurer une nouvelle forme de tutelle mais d'encourager la mise en place sur le terrain des organisations innovantes. Nous sommes un des seuls liens entre la ville et l'hôpital. Grâce à notre programme, 200 000 mères sont prises en charge en aval des maternités. Avant d'élaborer des parcours de soins ambitieux, travaillons plus modestement à définir ensemble des épisodes de soins ponctuels. Le reste viendra naturellement.

Avons-nous besoin de ressources nouvelles ? Il semble qu'il ne soit pas si simple de lever des impôts en ce moment. Nos concitoyens sont-ils prêts à consentir un effort supplémentaire ? Ils veulent savoir si leur argent est bien utilisé. Les gouvernements s'efforcent plutôt d'optimiser le système. Ce qui demeure à faire est cependant le plus compliqué.

Beaucoup d'acteurs interviennent dans le domaine de la prévention. Dans la vaccination ou le dépistage du cancer du sein, nous stagnons semble-t-il. Mais attention aux comparaisons internationales : nous ne déclarons à l'OCDE que le dépistage organisé, ce qui nous pénalise de dix points. De même, il y a quelques années, nous avons déclaré 700 millions d'euros en trop au titre des frais de gestion... Sur la grille nous ne sommes pas très éloignés des autres pays – certains, néanmoins, réussissent mieux que nous. D'un point de vue économique, il n'est pas sûr que la prévention, nécessaire d'un point de vue médical, aboutisse à des économies. Avec l'allongement de la durée de la vie, les dépenses de santé ont tendance à croître. Il faut valoriser économiquement le surcroît d'espérance de vie. Symétriquement, pour le tabac, la Cour des comptes n'avait pas chiffré le coût en perte de vies humaines.

Nous négocions avec les centres de santé. D'un côté, l'Igas préconisait d'instiller une part « forfait de gestion » – une subvention diront certains – pour tenir compte de leurs spécificités. Mais si nous mettons en place de nouvelles rémunérations pour les uns, il faut le faire pour les autres : la rémunération sur objectifs de santé publique a été instaurée pour les libéraux et non pour les centres de santé. Il existe des revendications à ce sujet.

Avec les centres de santé, nous avançons sur le sujet de la rémunération pour coordination des soins ; la loi prévoit que les centres de santé sont partie prenante de l'accord interprofessionnel. En fonction des résultats de cette négociation, peut-être devons-nous tenir compte des pistes de l'Igas. En effet, les négociations actuelles sont orientées vers les centres médicaux ou mixtes mais ignorent les centres dentaires ou les centres de soins infirmiers, ce qui nécessitera un accord spécifique. S'agissant des exonérations de cotisations, le Gouvernement s'est engagé à les compenser.

M. Dominique Watrin. – Par quels canaux ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – La collecte des ressources relève de l'Urssaf et de l'Acoss. Tout est affaire d'affectation. Il est vrai que, les déficits étant très concentrés, il faut être attentif au respect par l'Etat de ses engagements.

Mme Procaccia, je ne pensais pas avoir manié la langue de bois sur la sécurité sociale étudiante... J'ai lu avec attention votre rapport. Si des régimes similaires existent dans d'autres pays européen, nous sommes les seuls à avoir donné une délégation à des mutuelles étudiantes. J'ai rencontré l'administratrice provisoire de La Mutuelle des étudiants (LMDE).

Elle s'interroge sur les différentes options, après la mise sous surveillance. La situation est compliquée. Je pense quant à moi que les changements d'affiliation sont coûteux en termes administratifs et n'apportent pas grand bénéfice aux usagers. Cette complexité risque même de nuire à l'accès aux soins. Le Parlement est compétent pour proposer une évolution. La Cnam, comme elle l'a fait pour la mutuelle Intériale du ministère de l'intérieur, peut proposer à LMDE de travailler dans le cadre d'une délégation de gestion. A travers nos systèmes d'information nous assurons déjà la gestion de 2 millions d'assurés qui ne relèvent pas de notre caisse. Le personnel trouverait intérêt à rejoindre une organisation qui leur donnerait une visibilité sur leur carrière. Nous avons fait la preuve de notre capacité d'intégration. Si cela est jugé nécessaire, nous pouvons faire une offre de gestion informatique à LMDE, voire plus – sur le régime de base, s'entend.

La Cour des comptes a estimé qu'il était possible de faire des économies. Si nous reprenions le personnel, nous pourrions réaliser des gains de productivité, en élargissant éventuellement les compétences, tout en prenant l'engagement de ne pas remplacer les départs. Mais le sujet est politique et doit être traité en concertation avec les associations étudiantes. Cette solution ne serait pas aberrante économiquement, il reste à définir une voie acceptable. Ensuite, il serait juste que toutes les mutuelles étudiantes bénéficient de la même offre. Au ministère de l'intérieur, la Mutuelle générale de la police (MGP) a été la première à nous confier la liquidation des prestations de base ; Intériale a suivi. Il serait très simple d'affilier l'étudiant dès que l'université ou l'école lui délivre un numéro d'identifiant. L'inscription se ferait par internet dans la journée. Le développement de la technologie offre des moyens de résoudre les problèmes de manière collaborative. L'éclatement constitue un handicap. Mais le sujet est très sensible politiquement.

Sans doute sommes-nous insuffisamment ambitieux sur les parcours de soins mais nous cherchons d'abord à travailler sur la notion de parcours et à mettre en place des dispositifs de qualité et moins coûteux. Nous avons ainsi identifié onze situations médicales, comme la chirurgie orthopédique, la chirurgie ambulatoire, les sorties précoces de maternité etc. Le séjour à la maternité dure en moyenne en France 4,2 jours contre 3 jours dans les autres pays de l'OCDE et 1,7 jour au Canada. Nous pensions qu'il s'agissait d'une question d'organisation, nous découvrons que les autres pays sont plus durs que nous et que notre qualité d'offre est supérieure.

La réduction du séjour en maternité est subordonnée à l'amélioration de la qualité du suivi en aval et à la continuité de service. Nous cherchons à anticiper le test de Guthrie de 72 heures à 48 heures. Actuellement, 30 000 mères sortent avant trois jours. Le décret de 1988 autorise déjà les sages-femmes à avoir une activité en ville et à l'hôpital. Ainsi nous pouvons déplacer l'activité, réduire les coûts inutiles tout en accompagnant les mères. Il faut manier ensemble pilotage des tarifs et organisation sur le terrain, en articulant médecine de ville et hôpital. Certaines institutions ont le métier mais pas le pouvoir, d'autres le pouvoir mais pas le métier. Il faut trouver le passage...

Mme Catherine Génisson. – Les sages-femmes sont favorables à cette organisation : avec l'âge elles préfèrent suivre les patientes à domicile plutôt qu'à l'hôpital.

M. Frédéric Van Rookeghem. – Les syndicats de sages-femmes ont une organisation transversale, entre la ville et l'hôpital. Ils connaissent les avantages et les inconvénients de chaque système. Ne cédon pas aux dispositifs généraux. On ne prend pas en charge une personne âgée atteinte de Parkinson ou d'Alzheimer comme on le fait d'une personne qui a simplement des problèmes de motricité. Grâce à nos médecins-conseils nous

avons une approche médicalisée des parcours de soins. Les professionnels de santé souhaitent qu'on les laisse faire. Pourquoi pas, à condition de nous démontrer que les résultats seront au rendez-vous.

Depuis 2011, fait nouveau, la croissance annuelle du montant des dépassements d'honoraires est inférieure à celle du montant des tarifs opposables. Leur croissance est de 2,4 % par an depuis 2011, contre 5,7 % en 2010-2011. Le taux des dépassements a baissé en deux ans de 55 % à 53,9 %, alors qu'il augmentait régulièrement auparavant. Cette tendance se confirme au premier semestre 2014. A l'hôpital, le taux de dépassement a baissé entre 2010 et 2013 de 76 % à 62 %. Cela s'explique par nos actions sur les dépassements tarifaires excessifs : peu de praticiens hospitaliers ont été sanctionnés, mais nous avons identifié ceux qui pratiquaient de forts dépassements et nous avons fait pression sur eux. Les directeurs des caisses les ont appelés individuellement et beaucoup ont, en réponse, pris des engagements.

Il est encore trop tôt pour évaluer le contrat d'accès aux soins qui a été mis en place en décembre 2013. Là aussi les dépassements diminuent, conséquence du relèvement du tarif opposable. Au total, nous n'avons pas résolu définitivement la question, mais les dépassements excessifs ont été corrigés.

Enfin nous nous préparons à l'*open data*. Le projet de loi sur la stratégie nationale de santé prévoit l'ouverture d'un certain nombre de données, notamment celles qui sont en ligne sur notre site Ameli.fr. Si nous avons répondu négativement aux demandes, c'est que la loi n'est pas votée et que ces données ont un caractère personnel. Elles concernent les tarifs, les annuaires de professionnels, consultables sur le service Ameli-direct et qui font régulièrement l'objet d'attaques informatiques. Nous réfléchissons aux moyens de les mettre à disposition. Ce n'est pas simple ; il faut une architecture technique permettant aux entreprises de les récupérer tout en respectant les contraintes de la Cnil. Nous attendons que le Parlement se prononce sur le champ et les limites de l'ouverture. Il n'aurait pas été responsable d'autoriser l'accès à des données de santé sans que la loi l'ait prévu et en ait encadré les conditions. Nos statistiques de dépenses sur les affections de longue durée sont déjà téléchargeables.

M. Gilbert Barbier. – Rien pour les hôpitaux...

M. Frédéric Van Roekeghem. – Il y a déjà le PMSI.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Certains réclament plus d'ouverture pour réaliser des études épidémiologiques.

M. Frédéric Van Roekeghem. – En raison de la puissance des outils des bases de données, on ne peut faire des études épidémiologiques qu'en manipulant des données qui seront indirectement nominatives. La loi doit traiter ce sujet. En croisant le PMSI, les bases du système national d'information inter-régimes (Sniiram) et celles de décès de l'Insee, nous avons réalisé des études intéressantes, comme celle sur le Médiateur. Un traitement simple suffit cependant à rendre ces données nominatives. Il faut un cadre juridique pénalisant un usage non-conforme aux principes fondamentaux de notre Constitution : le respect du secret médical et de la vie privée.

M. Gilbert Barbier. – Cela vaut aussi pour le personnel médical ?

M. Frédéric Van Rookeghem. – Tous les Français sont égaux en droit. Nous mettons en ligne nos données après autorisation de la Cnil qui nous a imposé de porter d’abord ces données à la connaissance des professionnels concernés, pour qu’ils puissent y apporter des rectifications. La loi devra traiter du consentement des professionnels à la diffusion de données à caractère personnel. La Cnam appliquera la loi.

M. Alain Milon. – Merci. Nous vous souhaitons tout le succès dans vos nouvelles fonctions.

La réunion est levée à 17 h 15.

Mercredi 22 octobre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de
M. Jean-Louis Rey, directeur de l’agence centrale des organismes de sécurité
sociale**

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015, avec l’audition de M. Jean-Louis Rey, directeur de l’agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), qui est accompagné de M. Jean-Marie Guerra, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service.

Notre commission souhaite connaître l’évolution des recettes de la sécurité sociale, les conditions de financement du déficit courant que l’Acos assume tant qu’il n’est pas transféré à la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades), ainsi que des précisions sur certains dispositifs prévus dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

M. Jean-Louis Rey, directeur de l’Acos. – S’agissant de l’évolution des recettes, l’Acos saisit uniquement les mouvements de trésorerie, qui sont différents des évolutions comptables en droits constatés. En 2013, l’écart des encaissements entre nos prévisions et la réalisation était positif, de l’ordre de 0,7 milliard d’euros, mais recouvrait des mouvements variés et contradictoires. Ainsi, les cotisations sociales se sont rétractées de 2,3 milliards d’euros par rapport à nos prévisions car la masse salariale n’a augmenté que de 1,2 % au lieu des 2,3 % prévus. Nous avons également surestimé de 0,7 milliard d’euros les recettes issues du forfait social, qui avait été majoré de 20 % à l’été 2013. Notre agence perçoit également *via* la Direction générale des finances publiques (DGFIP), la contribution sociale généralisée (CSG) et les prélèvements sociaux sur le revenu du capital, qui ont été inférieurs de 600 millions d’euros aux prévisions initiales.

Les données sur 2014 doivent être maniées avec prudence car elles ne concernent que les flux de trésorerie des neuf premiers mois de l’année. Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoyait une évolution de la masse salariale de 2,2 %, le Gouvernement, comme l’Acos, ont finalement revu à la baisse cette prévision, à 1,6 %. Cette prévision reste d’actualité, mais il nous reste encore un trimestre de cotisations à recouvrer.

Les encaissements sociaux ont subi un recul depuis janvier de 2,9 milliards d'euros, dû essentiellement à une contraction de la masse salariale, tandis que les prélèvements sociaux sur les revenus de placement ont été revus à la hausse en matière de trésorerie. Il est très difficile à ce stade de tirer des conclusions de ces évolutions sur l'ensemble de l'année, mais il est probable que les prélèvements sociaux baissent du point de vue des droits enregistrés.

Pour ce qui concerne le transfert à la Cades des déficits du régime général, l'ensemble des déficits de l'année 2012 a été repris, un déficit non repris de 9,7 milliards d'euros a été constaté en 2013, dont 6,5 milliards d'euros sont issus de la caisse nationale d'assurance maladie, le solde provenant de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf). En 2014, le déficit non repris s'élèvera à 10,2 milliards d'euros (7,3 milliards d'euros pour la Cnam, 2,9 milliards pour la Cnaf). Au total, le déficit non repris devrait s'élever à 19,9 milliards d'euros. En 2015, le déficit devrait être de 13,4 milliards d'euros, si bien que le déficit non repris atteindrait 33,3 milliards d'euros, avant la reprise de dette partielle par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) de 10 milliards d'euros.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pourriez-vous faire un point sur le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ?

Quelles sont les conséquences de l'intégration financière de la Mutualité sociale agricole (MSA) et du régime social des indépendants (RSI), notamment en termes de gestion de la trésorerie ? Pourquoi un plafond de recours à des ressources non permanentes est-il encore prévu pour la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) ?

Quel est l'état d'avancement du déploiement de la nouvelle organisation de l'interlocuteur social unique (ISU) ? Quel calendrier prévoyez-vous pour la reprise des procédures de contrôle ?

Comment fonctionnera concrètement le mécanisme prévu à l'article 14 du projet de loi relatif aux caisses de congés payés ? Les entreprises sont-elles en mesure de procéder au calcul des cotisations dues ? Quel sera le statut des sommes versées dans ce cadre et comment seront-elles gérées ?

Quel est l'état d'avancement de la déclaration sociale nominative (DSN) ?

Le taux de couverture du fichier des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) par l'activité de contrôle est inférieur à l'objectif, en raison notamment de la régionalisation : pensez-vous que l'indicateur pourra reprendre sa progression ? De plus, quels pouvoirs juridiques font défaut aux agents des Urssaf par rapport à ceux de la DGFIP ?

Enfin, la dette sociale devant être portée la Cades, l'Acoss ne devrait gérer que les flux de trésorerie, or la situation risque d'être dangereuse pour l'agence quand les taux d'intérêt augmenteront...

M. Jean-Louis Rey. – Les déficits 2013 et 2014 du FSV ont été repris par la Cades.

S'agissant du dispositif d'intégration financière au régime général, je rappelle qu'il a d'abord concerné la branche maladie du régime des exploitants agricoles, suite à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Il a été étendu cette année aux branches maladie et vieillesse du régime des travailleurs indépendants. L'objectif est d'enregistrer dans

les comptes de la Cnam et de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) le solde des produits et des charges de chacune de ces branches. La branche maladie des non-salariés agricoles devrait être excédentaire en 2014 (78 millions d'euros) : le dispositif est donc favorable au régime général qui va récolter cette somme. En revanche, un déficit de 1,1 milliard d'euros est prévu en 2015 pour la branche maladie du régime des travailleurs indépendants et 1,4 milliard pour la branche vieillesse. La Cnam et la Cnav bénéficieront d'une partie de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour financer ce déficit, le dispositif d'intégration financière sera donc neutre pour elles. L'article 21 du PLFSS vient modifier le dispositif issu de l'article 3 de la loi de financement rectificative adoptée cet été. Nous sommes actuellement en train de proposer des conventions aux caisses de RSI, grâce auxquelles nous ferons des avances financières avant de procéder aux régularisations. Il s'agit d'opérations de « back office », de rationalisation financière, afin que l'Acoss soit le seul gestionnaire de trésorerie. Cette intégration est totalement neutre pour les ressortissants de ce régime, ainsi que pour leurs gestionnaires, qui conservent toute leur autonomie de décision.

Concernant l'article 19 du PLFSS pour 2015, je rappelle que le plafond des avances à la CCMISA est fixé à 3,9 milliards d'euros. La surface financière de celle-ci n'est pas suffisante pour obtenir des taux d'intérêt à un niveau très favorable, alors que l'Acoss emprunte actuellement 25 milliards d'euros en moyenne par jour à un taux inférieur à 0,1 %. L'Acoss pourra intervenir au profit de la CCMISA si besoin pour lui prêter une partie de ces 3,9 milliards. Pour mémoire, nos besoins de financement sont assurés pour 10 % environ par la Caisse des dépôts et consignations, pour 40 % par des billets de trésorerie sur la place financière de Paris, pour 40 % par des emprunts sur le marché international, et enfin par des dépôts de différents organismes, qui sont malheureusement de moins en moins importants.

Le déploiement de l'interlocuteur social unique (ISU) est en bonne voie. Les choses évoluent vite, la crise née en 2008 est en train d'être résolue, si bien que les observations de la Cour des comptes et de votre commission sur le régime social des indépendants sont, en un sens, déjà dépassées. Une convention a été signée à l'été 2013 entre le réseau des Urssaf et les représentants du RSI, afin notamment de dédier et nommer des agents spécialisés, définir les procédures de recouvrement forcé et attribuer des locaux de travail. La mise en œuvre de l'ISU concerne toutes les régions, y compris l'outre-mer. Le déploiement du dispositif a débuté en janvier dernier pour un premier groupe de six régions, dont l'Ile-de-France où il est achevé ; il a commencé le 1er juillet 2014 pour un deuxième groupe de dix régions et sera achevé le 1er juillet 2015 pour le dernier groupe. Nous améliorons sans cesse le dispositif, tandis que le nombre de réclamations est en baisse constante, pour atteindre un ratio similaire à celui observé dans le régime général. J'ajoute que nous traitons ces réclamations dans des délais satisfaisants et que 90 % des appels téléphoniques trouvent une réponse. Nous devons cependant poursuivre nos efforts sur deux sujets : le recouvrement forcé qui n'est pas encore totalement mis en place, afin de garantir nos créances, et le déploiement de dispositifs de contrôle interne de maîtrise des risques. Aujourd'hui, il n'y a plus d'alerte particulière sur l'ISU.

J'en viens à la déclaration sociale nominative (DSN), qui constitue une petite révolution dans le monde social. Ce projet prévoit la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie qui remplacera diverses déclarations. L'agence constitue avec la Cnav l'un des deux grands opérateurs du projet qui est piloté par la direction de la sécurité sociale et elle est d'ailleurs concernée en tant qu'employeur. La première des trois étapes de ce projet vise à remplacer l'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières, l'attestation employeur destinée à Pôle emploi et la déclaration de mouvements de main d'œuvre. Mais cette première étape n'est pas apparue suffisamment

attractive aux yeux des entreprises en termes de simplification. En outre, le projet pâtit d'un manque de mobilisation des éditeurs de logiciel de paie, y compris parmi les plus importants. Dans ce secteur d'activité morcelé, seuls 15 éditeurs sur 40 sont prêts. On est parfois en face d'un paradoxe : certaines entreprises veulent recourir à la DSN, mais leur éditeur de logiciel de paie n'est pas prêt à franchir le pas. La deuxième étape, qui consiste notamment à remplacer la déclaration unique des cotisations sociales (DUCS), sera ouverte en février prochain, mais sera précédée d'un test en grandeur réelle dès le 3 novembre avec soixante-quinze entreprises. La troisième étape concerne l'intégration de la déclaration annuelle des données sociales (DADS). Le 1er mai 2015, 16 500 entreprises, représentant plus de deux millions de cotisations par an, vont entrer obligatoirement dans le dispositif de la DSN. Le réseau des Urssaf va informer chacune d'elles pour qu'elles abordent sereinement cette date-butoir. Certaines entreprises ont pris les devants : je pense par exemple à la Société générale qui a totalement refondu son logiciel de paie pour tenir compte de la DSN, ou à la SNCF et à RFF qui s'apprêtent à élaborer un logiciel commun de paie dans le même esprit.

Mme Pascale Gruny. – Au vu de mon expérience de directrice administrative et financière dans une société, je souhaite abonder dans le sens de M. Rey. Les éditeurs de logiciel de paie ne s'adaptent pas assez vite à ce nouveau cadre juridique. Certes, les agents des Urssaf et des CPAM sont mobilisés mais ils ne peuvent pas connaître concrètement les difficultés auxquelles sont confrontés les gestionnaires de paie. Je regrette également que les élus ne se soient pas suffisamment mobilisés sur cette question, alors que la déclaration sociale nominative est très utile pour les entreprises.

M. Jean-Louis Rey. – Les experts comptables, initialement réservés sur le projet de DSN, en sont désormais d'ardents défenseurs. Certaines régions comme la Picardie ou la Lorraine, sont plus en retard que d'autres. Les quelque 14 000 agents des Urssaf doivent pouvoir s'appuyer sur des relais forts comme les éditeurs, les experts comptables, ou encore les organisations patronales.

M. Jean-Marie Guerra, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service de l'Acoss. – L'article 14 du PLFSS pour 2015 prévoit de mettre en place, pour les sommes versées par les employeurs affiliés à des caisses de congés payés, une retenue à la source des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et de la contribution sociale pour l'autonomie. Il appartiendra aux employeurs de verser les cotisations alors que les indemnités de congés payés sont versées par les caisses. Je rappelle que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 avait déjà mis en place le versement direct auprès de l'Urssaf du versement transport et de la cotisation au fonds national d'aide au logement pour cette même catégorie d'employeur. Il y avait en effet une réelle difficulté pour les caisses de congés payés à connaître la situation précise des salariés pour calculer le montant du versement transport. Il est vrai que la réforme proposée dans le présent PLFSS, couplée au projet de déclaration sociale nominative, va un peu compliquer les choses, c'est pourquoi nous devons stabiliser les différentes procédures.

On observe depuis quelques années une tendance à la baisse du taux de couverture des entreprises contrôlées par les inspecteurs Urssaf, mais la durée des contrôles augmente. Nous devons constamment trouver un équilibre entre une présence au niveau territorial et des contrôles à grands enjeux financiers. L'impact de la régionalisation ne peut pas être nié, mais je voudrais rappeler que nos inspecteurs doivent également contrôler certaines obligations liées au code du travail, comme la négociation salariale annuelle ou la négociation d'accords d'entreprises sur les seniors, ce qui mécaniquement fait baisser le taux de couverture.

Enfin, lors des opérations de lutte contre le travail illégal, nous constatons que nos inspecteurs Urssaf sont désavantagés par rapport à leurs homologues de l'administration fiscale pour deux raisons : d'une part, en cas de flagrance sociale, il faut passer devant le juge de l'exécution pour obtenir des mesures conservatoires, ce qui rallonge les délais ; d'autre part, la procédure d'opposition à tiers détenteur en matière sociale comporte certains freins auxquels souhaite remédier le PLFSS en matière de travail dissimulé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La Cour des comptes relève que vous ne disposez pas de moyens de contrôle sur les organismes de retraite complémentaire.

M. Jean-Louis Rey. – Il faut distinguer deux types de contrôles : ceux qui portent sur les cotisations destinées aux organismes de retraite complémentaire et ceux qui visent à garantir que ces mêmes organismes prélèvent bien la CSG et la CRDS sur les prestations qu'ils versent. Sur ce second point, nous vérifions régulièrement si les systèmes informatiques sont bien paramétrés pour que ces prélèvements sociaux soient correctement recouverts. Nous le ferons en particulier après l'entrée en vigueur des modifications relatives à la CSG contenues dans le PLFSS pour 2015. Sur le premier point en revanche, à savoir les cotisations au profit de l'ARCCO et de l'AGIRC, leur contrôle est confié par la loi aux Urssaf depuis 2007 mais le décret d'application nécessaire n'a jamais vu le jour. Cela tient à l'ampleur des moyens qu'il faudrait dégager ; la mise en œuvre de ce dispositif aurait pour conséquence d'augmenter le temps de contrôle de 30 % par rapport à la situation existante.

Le sujet a été longuement discuté avec la tutelle dans le cadre de la négociation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2014-2017. Le gouvernement ne souhaite pas attribuer de moyens supplémentaires pour permettre ce contrôle qui nécessiterait la création de 300 postes d'inspecteurs supplémentaires, soit une augmentation de 20 % des effectifs actuels. Nous sommes toutefois convenus de lancer en fin de période, à l'horizon 2017, des expérimentations sur des échantillons réduits d'entreprises et d'organismes.

J'ajoute qu'un tel contrôle serait sans doute très rentable. En 2013, 130 millions d'euros ont été recouverts dans le cadre du contrôle des cotisations d'assurance chômage que nous réalisons depuis 2011.

M. Jean-Noël Cardoux. – Si le rapport sénatorial sur le RSI est dépassé, c'est parce qu'il a vu le jour ! Si nous n'en avons pas pris l'initiative, je suis persuadé que la situation n'aurait pas changé aussi rapidement. Avec Jean-Pierre Godefroy, nous nous sommes rendu compte que la situation évoluait presque instantanément en fonction des auditions que nous menions. Je ne partagerais toutefois pas votre optimisme sur le degré de résolution des réclamations. En effet, nous faisons encore aujourd'hui l'objet de nombreuses sollicitations. Je note cependant que lorsque nous les leur transmettons, les services du RSI traitent ces réclamations en temps réel.

A titre personnel, je peux témoigner du fait que pour l'assujetti de base, répondre à des réclamations infondées relatives à une absence de déclaration relève du parcours du combattant.

Plus généralement, je pense que les chiffres provisoires que vous nous avez donnés sur les rentrées de recettes vont se détériorer. Je vous pose donc la même question que celle que j'ai adressée à la Cour des comptes : ne devra-t-on pas opérer un nouveau transfert de dette à la Cades dans la période qui vient, en particulier si les taux d'intérêt remontent dans

les prochains mois ? Avez-vous réalisé des projections à ce sujet ? En cas de remontée brutale des taux d'intérêt, sera-t-il envisagé de transférer à nouveau une partie de la dette à la Cades et quel serait alors le calendrier d'extinction de la caisse dont le terme a été plusieurs fois reporté ?

M. Jean-Louis Rey. – S'agissant du rapport sénatorial sur le RSI, je suis ravi que les parlementaires se soient saisis du sujet car avant cela nous n'avions sur la table que le rapport de la Cour des comptes qui comportait des données de fin 2010 et qui commençait donc à être complétement déphasé par rapport à la réalité.

M. Jean-Pierre Godefroy. – La branche AT-MP a renoué avec les excédents depuis l'exercice 2013. Sa dette, portée par l'Acoss, s'élève cependant à environ 1,4 milliard d'euros. Pourriez-vous nous donner des informations plus détaillées à ce sujet ?

M. Yves Daudigny. – Si nous voulons éviter le report du remboursement de la dette sociale, il faut attribuer les financements nécessaires à la Cades afin que celle-ci puisse prendre en charge les déficits transférés. Il faudrait pour cela augmenter le taux de la CRDS de 0,07 point par tranche de 10 milliards d'euros selon les calculs de la caisse. Or aucun gouvernement ne s'est résolu à augmenter la CRDS depuis que celle-ci existe. Vous avez peu de difficultés pour vous financer à court terme actuellement, ce qui ne rend pas forcément nécessaire un transfert de gestion de la dette aujourd'hui, mais nous sommes dépendants de l'évolution des taux d'intérêt. Quel est votre avis ?

S'agissant du montant de la fraude sociale, la Cour des comptes évoque une fourchette comprise entre 17 et 21 milliards d'euros, qu'elle attribue principalement au travail au noir. La fourchette serait même de 21 à 25 milliards d'euros en incluant l'assurance chômage et les retraites complémentaires. Quels moyens peut-on mobiliser pour remédier à cette situation ?

Mme Nicole Bricq. – En ce qui concerne l'intégration financière du RSI au régime général, vous avez indiqué qu'elle serait neutre du fait d'un transfert de C3S. Mais celle-ci va diminuer progressivement puis disparaître. Comment le régime général financera-t-il alors le déficit du RSI ?

S'agissant de la dette, l'Agence France Trésor (AFT) va émettre 188 milliards d'euros sur les marchés. Je souhaitais savoir si les 25 milliards d'euros que vous évoquiez tout à l'heure sont compris ou non dans cette somme.

Par ailleurs, les relations avec la Caisse des dépôts et consignations n'étaient pas faciles à l'époque où je siégeais à sa commission de surveillance. La situation a-t-elle évolué entre temps ?

Sur les DSN, on a observé une certaine impréparation avec les entreprises. Travaillez-vous avec le Conseil national de la simplification ?

M. Olivier Cadic. – En tant qu'élu des Français de l'étranger et entrepreneur au Royaume-Uni, je peux dire que les entrepreneurs britanniques qui veulent venir en France se posent la question des charges sociales qu'ils auront à y payer. Pourrait-on envisager l'existence en France sur la fiche de paie des salariés d'un seul taux qui couvrirait toutes les cotisations sociales comme cela existe aujourd'hui au Royaume-Uni ? Cela permettrait également aux salariés français de comprendre ce qu'ils paient.

Mme Annie David. – En France, la fiche de paie permet de détailler les contributions en fonction des risques.

Quel est l'historique de l'accumulation des 33,3 milliards d'euros de déficits cumulés ?

La mesure prévue à l'article 14 du PLFSS a un coût et ne permettra plus d'économies postérieurement à son entrée en vigueur. Les caisses de congés payés du secteur du bâtiment risquent d'être mises en péril. Je m'interroge donc sur le bien-fondé de cette mesure.

Je souhaitais également savoir ce qu'attend l'Acoss de l'entrée en vigueur de la DSN.

La mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) ne concerne-t-elle que le RSI ?

Mme Catherine Génisson. – Les différents taux figurant sur la fiche de paie des salariés correspondent à autant de politiques sociales différentes.

M. Jean-Louis Rey. – A l'heure actuelle, la réalisation d'une nouvelle opération de reprise de dette par la Cades, qui nécessiterait l'augmentation d'un prélèvement, serait une erreur à la fois financière et économique. A la date d'aujourd'hui en effet, le financement de la dette par l'Acoss a un coût nettement inférieur à celui de la Cades. De plus, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une augmentation de 0,1 ou de 0,2 point de la CRDS dans le contexte actuel de faible évolution du pouvoir d'achat.

Nous pensons que si les taux d'intérêt évoluent début 2015, ils le feront très lentement. Nous sommes loin de la situation dramatique connue en 2008 où les taux d'intérêt ont atteint le niveau de 4,5 %, conduisant le régime général à devoir payer 800 millions d'euros de charges d'intérêt. Par comparaison, nous allons payer en 2014 entre 25 et 30 millions d'euros d'intérêt alors que nous empruntons l'équivalent de 25 milliards d'euros tous les jours.

En ce qui concerne la dette de 1,4 milliard d'euros de la branche AT-MP, je ne peux vous répondre en détail mais vous rappellerais que la branche a été en excédent de 600 millions d'euros en 2013 après un déficit de 200 millions d'euros en 2012, et que donc la dette s'est constituée très antérieurement. En tout état de cause, la dynamique actuelle est celle d'une diminution de la dette. La logique de la branche AT-MP est qu'elle résorbe elle-même ses déficits.

Le sujet de la fraude sociale m'oppose violemment à la Cour des comptes. Celle-ci a instrumentalisé l'Acoss dans cette affaire. Comme nous l'indiquons dans notre réponse publiée dans le rapport de la Cour, nous critiquons sa méthodologie. Je reproche en outre à la Cour de ne pas avoir mis son estimation en regard des effectifs salariés : cette simple opération permettrait de voir que si l'estimation de la Cour était exacte, cela signifierait qu'il y a 1 150 000 personnes travailleraient clandestinement à temps plein en France pendant toute l'année. Or nous comptons 17 millions de salariés ! Le chiffre avancé ne peut donc être que très largement surestimé. Cela pose problème car la Cour semble bénéficier d'un argument d'autorité dans l'opinion publique. Le jour où la Cour des comptes a publié ce chiffre, j'ai d'ailleurs été assailli par la presse.

M. Jean-Marie Guerra. – La même relativisation peut être faite pour les travailleurs indépendants qui sont plus de 3,3 millions et qui cotisent à hauteur de 20 milliards d'euros. Si le chiffre de la Cour correspondait à la réalité, nous serions dans une situation où le nombre de travailleurs indépendants qui ne cotisent pas serait le même que celui des travailleurs indépendants qui cotisent, ce qui est difficilement crédible.

M. Jean-Louis Rey. – En réponse à Nicole Bricq, je précise qu'en effet la C3S ne pourra être qu'une ressource temporaire et qu'il faudra mobiliser une nouvelle recette lorsqu'elle aura disparu. J'imagine que le gouvernement se saisira de la TVA qui est une recette partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.

Mme Nicole Bricq. – Le déficit des branches maladie et vieillisse du RSI est-il de nature structurelle ?

M. Jean-Louis Rey. – Oui, il s'agit d'un déficit structurel qui risque de durer.

Les opérations d'emprunt de l'AFT (185 milliards d'euros) et celles de l'Acoss (25 milliards d'euros) sont distinctes.

S'agissant des relations avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), elles ne sont pas des meilleures. La CDC disposait jusqu'à une période récente du monopole des prêts de trésorerie de l'Acoss. Nous avons mis fin à cette situation il y a quelques années pour aller sur le marché. Celui-ci proposait des conditions tarifaires plus intéressantes. L'année dernière, la CDC a participé à hauteur de 9 % à notre financement de trésorerie, ce qui correspond à un choix davantage politique que technique. Nous sommes en train de négocier avec la caisse la prochaine COG qui nous liera à elle pour une durée de quatre ans. Deux sujets doivent y être traités : celui des prêts qu'elle nous fournit pour financer notre trésorerie et celui des conditions dans lesquelles nous devons rémunérer la gestion du compte du régime général dont s'occupe la CDC. Les discussions sont difficiles ; elles devront être conclues d'ici la fin de l'année.

La DSN est un chantier ouvert depuis 2010 dans le cadre très participatif du groupement d'intérêt public (Gip) « modernisation des déclarations sociales » qui rassemble l'ensemble du monde de l'entreprise et des organismes sociaux. Au sein du Gip, une commission a réalisé un travail approfondi associant étroitement les entrepreneurs, au plus près du terrain. Je rappelle par ailleurs que la DSN a un cadre législatif, la loi dite « Warsmann » de 2012.

Monsieur Cadic, je reste sceptique quant à la possibilité d'avoir un taux unique de cotisation sociale dans notre pays. L'organisation de notre système de protection sociale est plutôt balkanique. Le rôle des partenaires sociaux est une donnée importante qui est inconnue du Royaume-Uni. En revanche, je ne peux vous laisser dire qu'il est impossible d'indiquer à un chef d'entreprise étranger souhaitant installer une filiale en France quel serait le niveau des charges salariales. Les paramètres sont suffisamment stables et connus. En amont, l'affichage constitue cependant assurément un sujet.

Madame David, la DSN fera trois gagnants : les entreprises qui verront disparaître trente déclarations au profit d'une seule ; les salariés auxquels nous garantirons un meilleur report et suivi des droits ; les organismes de protection sociale qui seront en mesure d'affiner les procédures de contrôle et de gestion en croisant les déclarations des salariés et celles des employeurs.

S'agissant de l'article 14 du PLFSS pour 2015, relatif aux caisses de congés payés, le dispositif proposé n'est certes pas d'une totale clarté. On rationalise un processus de gestion, mais je ne pense pas qu'il soit de nature à mettre en péril la pérennité de ces caisses.

Enfin, l'ISU, qui implique l'association des Urssaf et des caisses du RSI, n'existe que pour les artisans et les commerçants, à l'exclusion notamment des professions libérales.

Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Nous examinons à présent le rapport de Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. - Le Parlement examine un projet de loi de programmation des finances publiques pour la quatrième fois depuis 2008.

A chaque fois, notre commission s'est saisie pour avis en raison de la part que prennent les finances sociales au sein des finances publiques : en 2013, les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent 27 % du PIB, 46,5 % des dépenses publiques, 53,6 % des prélèvements obligatoires et un solde de - 10,1 milliards d'euros.

Selon la Constitution, les lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles n'ont toutefois pas de portée juridique supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles concernent l'ensemble des administrations publiques : Etat, sécurité sociale, collectivités locales et, pour l'ensemble de ces administrations publiques, elles définissent une trajectoire financière fixe sur une période donnée.

Elles sont aussi désormais l'outil de vérification, pour le Parlement, de la trajectoire sur laquelle notre pays s'est engagé en ratifiant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Comme les lois précédentes, le projet de loi comprend une partie « programmatique », qui définit les objectifs jusqu'à l'année 2019 et une partie « législative », relative aux règles de pilotage et de gouvernance des finances publiques.

J'aborderai tout d'abord la partie programmatique.

J'ai parlé de trajectoire fixe et d'une première loi de programmation en 2008 : en 6 ans, nous examinons ainsi la quatrième loi de programmation des finances publiques couvrant une période de 5 ans.

La loi organique de décembre 2012 prévoit que, lorsque des écarts importants sont constatés en loi de règlement, le Gouvernement doit proposer des mesures de correction pour retourner à la trajectoire de solde structurel définie en loi de programmation.

Aujourd'hui, de tels écarts ayant été constatés, voici la mesure de correction qui nous est proposée : une nouvelle programmation. Faute de corriger les écarts, nous rectifions la trajectoire.

Par rapport à la loi de programmation actuellement en vigueur qui prévoit une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB dès 2015, et même au programme de stabilité adopté au printemps dernier et aux textes financiers de l'été, le texte qui nous est soumis marque une révision très forte des hypothèses macroéconomiques et des objectifs de soldes publics, reportés de deux ans.

Pour ce qui concerne la trajectoire financière, l'objectif est d'atteindre un solde effectif de - 2,8 % du PIB en 2017 et un solde structurel de - 0,4 % du PIB en 2017.

Le projet de loi de programmation repose sur la formulation d'hypothèses macroéconomiques. Les prévisions pour l'année 2015 sont par construction les mêmes que celles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Au-delà, il s'agit d'hypothèses d'évolution. J'ai examiné les variables qui intéressent particulièrement les finances sociales que sont, comme vous le savez, la croissance du PIB et l'évolution de la masse salariale du secteur privé. L'hypothèse de travail du projet de loi de programmation est celle d'une croissance de 1,9 % en moyenne à compter de 2016, avec une progression annuelle de 4 % de la masse salariale privée. Ce sont effectivement les niveaux de croissance de la masse salariale observés avant la crise, sur la période 1998-2007. J'observe simplement que, pour une hypothèse de croissance plus élevée, le gouvernement avait retenu le même taux d'évolution de la masse salariale au cours de la précédente programmation. Saisi de ces hypothèses macroéconomiques, le Haut Conseil des finances publiques a qualifié de réalistes les prévisions pour l'année 2015 et d'optimistes les hypothèses pour la période qui suit, soulignant tous les aléas qui entouraient leur réalisation. Je crois que nous pouvons partager ce constat.

Quel est notre point d'entrée en programmation ? Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint, en 2013, 0,5 point de PIB, soit 10,1 milliards d'euros. Je rappelle à la commission que ce solde comprend des administrations de sécurité sociale qui, par nature, sont en excédent. Soit parce qu'elles ont vocation à couvrir des engagements futurs, comme le fonds de réserve des retraites, soit parce qu'elles sont chargées d'amortir la dette, comme la Cades. Hors Cades et FRR, le solde est de - 20,6 milliards d'euros, soit 1 point de PIB et 3,65 % des dépenses.

Le déficit social n'est bien sûr pas comparable ni en volume, ni en part de la richesse nationale avec celui de l'Etat, mais la nature des dépenses n'est pas non plus la même. J'ajoute aussi que l'équilibre de la sécurité sociale n'est pas hors de portée : l'exercice 2008 a ainsi révélé un excédent de 0,7 point de PIB.

Par rapport à ce point d'entrée, le projet de loi vise un redressement du solde des administrations de sécurité sociale très significatif sur la période de la programmation. L'équilibre des comptes sociaux serait retrouvé en 2016, avec un excédent de 0,3 point de PIB en 2017.

Là où l'effort était réparti sur toute la période de programmation dans la loi précédente, il est désormais plutôt concentré et accéléré en fin de période. Après une forte augmentation des recettes, en 2012, 2013 et 2014, le Gouvernement table sur une stabilisation et même une décreue sur la période en valeur relative par rapport à la richesse nationale. Un croisement des courbes de recettes et de dépenses interviendrait ainsi en 2016 à la faveur d'une trajectoire assez spectaculaire de réduction des dépenses en point de PIB (- 0,5 point en 3 ans). Sur la période de programmation, les dépenses sociales n'évolueraient que de 1,75 % par an en moyenne. Je rappelle que depuis 2008, les dépenses des administrations de sécurité

sociale ont progressé de 86,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,3 % par an en moyenne – même si l'on observe un ralentissement à 2,33 % entre 2012 et 2013.

Les dépenses continueraient à croître mais selon un rythme plus lent : 0,8 % en 2015, 2,1 % en 2016 ; 2,3 % en 2017.

Le principal instrument de pilotage est l'Ondam (30 % des dépenses), dont le niveau est fixé à 182,3 milliards d'euros en 2015 et à 189,5 milliards d'euros en 2017, soit une progression de 2 % en moyenne et une augmentation de 3,8 milliards d'euros chaque année en moyenne.

Si l'on regarde la trajectoire financière dans le détail, nous passerions d'un déficit social de 10,1 milliards d'euros en 2013 à un excédent à horizon 2017 de 6,5 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

Il existe, comme vous le savez, trois ensembles au sein des administrations de sécurité sociale, avec une situation financière très différente.

Le fonds de réserve des retraites et la Cades sont en excédent structurel. L'excédent du fonds de réserve des retraites et de la Cades représenterait 10,9 milliards d'euros en 2014, et s'établirait en fin de période de programmation, en 2017, à 12,6 milliards d'euros. Il réduit de moitié le déficit des administrations de sécurité sociale en 2014 et serait largement responsable de leur excédent en 2017. Cet excédent est d'abord celui de la Cades, qui permet de financer l'amortissement de la dette sociale.

Deuxièmement, les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, qui nous occuperont dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi de financement de la sécurité sociale, présentent des objectifs de réduction des déficits, sans retour à l'équilibre à échéance 2017, sauf pour la branche « accidents du travail », d'ores et déjà en excédent. Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV passerait de 15,6 milliards d'euros en 2014 à 6,1 milliards d'euros en 2017.

Trois des quatre risques resteraient en déficit alors que la branche AT-MP pourrait financer ses déficits passés. Le FSV verrait son déficit se réduire de plus de 50 %.

Seule la branche vieillesse connaîtrait une dégradation de son solde en fin de période pour des raisons démographiques.

Pour ce qui concerne le régime général de la sécurité sociale, les évolutions sont comparables.

On observe une réduction très forte du déficit de la branche maladie en fin de période, une amélioration significative du déficit de la branche famille et une consolidation des excédents de la branche AT-MP. Le solde de la branche vieillesse ne se dégrade pas aussi significativement en fin de période.

Enfin, nouveauté de la loi de programmation, des projections sont présentées pour les régimes d'assurance-chômage et de retraites complémentaires.

Le solde des régimes complémentaires de retraite se redresse de 2,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017 tandis que celui de l'assurance-chômage s'améliore de 2,2 milliards. Les régimes de retraite complémentaires seraient à l'équilibre tandis que le

régime d'assurance chômage aurait un besoin de financement de 1,8 milliard d'euros. L'amélioration du solde de l'assurance chômage est cohérente avec les prévisions de croissance, l'Unédic représentant la principale contribution à l'évolution du solde conjoncturel.

L'évolution des autres administrations de sécurité sociale hors champ du PLFSS n'est pas détaillée (elle comprend des organismes aussi divers que l'Ircantec, ou la Caisse de retraite de l'Opéra pour n'en citer que ces exemples) et continue à représenter l'angle mort de la vision du Parlement.

Résultant des déficits cumulés, la dette sociale continue de connaître une dynamique inquiétante.

Le projet de loi de programmation n'apporte pas de précisions sur une éventuelle reprise des déficits sociaux par la Cades autres que ceux déjà prévus au titre des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 et pour 2014.

La dette sociale représentait 10 points de PIB en 2013. Même si elle ne représente qu'un un peu plus de 10 % de la dette de l'Etat, elle continue de s'alourdir sous l'effet des déficits cumulés.

Le projet de loi de programmation prévoit une stabilisation en 2015 puis une réduction de la part dans le PIB à partir de 2016. La dette sociale devrait représenter 9,4 % du PIB en 2017.

Une part importante de cette dette reste à l'Acoss en trésorerie (plus de 40 milliards d'euros de dette courante à la fin de l'année 2015). Si les taux d'intérêt à court terme sont peu élevés aujourd'hui, ce qui réduit l'écart de taux entre l'Acoss et la Cades, une brutale remontée serait catastrophique, obligeant la Cades à reprendre cette dette à court terme dans de mauvaises conditions.

Même si nous considérons que les taux sont « intéressants », parfois même négatifs, gardons à l'esprit que l'amortissement de 96 milliards de dette aura coûté à la Cades plus de 44 milliards d'euros cumulés, soit un ratio de 46 % entre les intérêts payés et la dette amortie.

J'en viens à la deuxième partie du texte, qui porte sur des mesures de pilotage des finances publiques et de bonne gouvernance.

Comme dans les lois de programmation précédentes, on trouve le principe d'un meilleur pilotage des niches fiscales et sociales, l'obligation d'une évaluation régulière de celles-ci et une règle de sécurisation des recettes. En dépenses, on peut souligner le mécanisme, nouveau, des revues de dépenses, que je vous propose, par un amendement, de détailler pour ce qui concerne le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, et la reconduction des procédures mise en réserve des dépenses d'assurance maladie que nous pourrions, également par un amendement, renforcer.

Pour ce qui concerne particulièrement les administrations de sécurité sociale, le Gouvernement propose de renforcer le contrôle des ARS sur les établissements de santé soumis à un plan de redressement. L'approbation de leurs prévisions de recettes et de dépenses devra faire l'objet d'une décision expresse qui ne pourra être positive si l'évolution des effectifs est incompatible avec celle de l'activité.

Le Gouvernement se propose également de remettre un rapport au Parlement sur l'évolution des dépenses de personnel des hôpitaux en détaillant les mesures catégorielles. Je vous propose d'enrichir ce rapport d'éléments sur les autres déterminants de la dépense hospitalière et de détailler leur impact sur l'Ondam.

Dans un second article spécifique, le Gouvernement se propose encore une fois de remettre un rapport au Parlement, dans un texte qui compte de nombreux rapports et bilan. Il s'agit cette fois d'un rapport sur l'assurance-chômage qui interviendrait dans le cadre d'un mécanisme « à double détente ».

Dans un premier temps, l'Unédic transmettrait au Gouvernement et au Parlement ses perspectives financières triennales, avant le 31 mars. Sur cette base, le Gouvernement transmettrait à son tour au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic, un rapport sur la situation financière de l'assurance-chômage mais cette fois avant le 31 décembre.

Autant les déterminants de la dépense hospitalière sont mal connus, autant les données sur la situation financière de l'Unédic, qui publie ses chiffres trois fois par an, ne font pas défaut. Au demeurant, rien n'empêche le Gouvernement de faire connaître son analyse de la situation financière de l'assurance-chômage, en l'absence de rapport.

C'est pourquoi je vous propose de supprimer ce rapport au profit de l'apport d'informations sur plusieurs points qui font actuellement défaut au Parlement en général et à notre commission en particulier.

Tout d'abord, nous avons besoin, PLFSS après PLFSS et pas seulement lors de la loi de programmation, d'une décomposition du solde structurel des différentes administrations publiques, y compris, donc, des administrations de sécurité sociale. Il s'agit là d'un élément essentiel du pilotage des finances publiques.

Au sein même des administrations de sécurité sociale, comme je le disais précédemment, subsistent des angles morts pour la vision du Parlement. C'est pourquoi je souhaite que nous puissions bénéficier du détail des dépenses, des recettes, du solde et de la dette de l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

Toujours sur cette question de l'information du Parlement et dans la continuité du rapport qui nous a été remis par la Cour des comptes sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé, je vous propose un amendement prévoyant que notre commission soit informée des orientations de ces négociations.

Enfin, je vous propose un amendement prévoyant que le bilan de la loi de programmation et la justification des écarts soient détaillés par sous-secteurs des administrations publiques.

Sous le bénéfice de toutes ces observations, il me semble que la programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement repose sur des hypothèses trop optimistes qui en assurent le bouclage et font peser des incertitudes très fortes et des aléas trop importants sur son exécution. Les recettes ne seront vraisemblablement pas au rendez-vous. Malgré ces hypothèses, les objectifs de retour à l'équilibre sont repoussés sans que les mesures fortes qui seraient nécessaires à un véritable redressement soient identifiées. Je considère en revanche que la partie relative au pilotage comporte des avancées intéressantes qui vont dans le sens

d'une gestion plus rigoureuse et que nous pourrions enrichir. J'invite donc notre commission à formuler un avis défavorable sur la partie programmatique du projet de loi et favorable sur la partie relative au pilotage des finances publiques, assortie des amendements proposés.

M. Gérard Roche. – Je pense pour ma part que la première partie de ce texte manque de sincérité. Une prévision de croissance de 1,9 % me paraît en effet peu crédible. Or, si la croissance est moindre que ne le prévoit le Gouvernement, les recettes n'atteindront pas non plus les niveaux espérés et certaines dépenses progresseront plus qu'attendu, comme par exemple les prises en charge de cotisations au titre des périodes de chômage par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La deuxième partie, en revanche, contient des mesures qui vont dans le bon sens, même si elles me paraissent homéopathiques dans le contexte d'urgence que nous connaissons actuellement. Je suis en effet persuadé que notre modèle social ne pourra pas être sauvé sans des recettes pérennes qui passent selon moi par une fiscalisation accrue des ressources de la protection sociale. Son financement par des cotisations qui pèsent sur le travail est un véritable boulet pour la compétitivité de notre économie et je crois que la mise en place d'une TVA sociale assortie d'un nouvel allègement de charges serait la bienvenue.

M. Jean-Pierre Caffet. – Le débat relatif à l'optimisme des prévisions de croissance du Gouvernement est un débat classique, qui revient chaque année. Je voudrais faire deux remarques sur ce sujet.

Tout d'abord, le Gouvernement a revu nettement à la baisse sa prévision de croissance potentielle qu'il estimait jusqu'ici à 1,5 % et qu'il évalue désormais à 1 % en 2014, 1,1 % en 2015 et un peu mieux par la suite. Ces estimations sont conformes aux prévisions des économistes.

En ce qui concerne les prévisions de croissance du PIB effectif, vous posez, monsieur le rapporteur général, la question de la crédibilité des hypothèses formulées pour les années 2016 et suivantes. J'estime pour ma part que les politiques mises en œuvre pour rétablir la compétitivité de notre économie, avec notamment le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, finiront par porter leurs fruits. Les politiques de l'offre mettent toujours du temps à produire leurs effets mais un rapport récent de l'OCDE a montré qu'elles permettraient d'obtenir des gains en termes de points de PIB tout à fait significatifs dans les années à venir. Une prévision de croissance de 1,7 % en 2016 me paraît donc raisonnablement optimiste. Je voudrais enfin souligner que si la croissance devait durablement stagner à 1 % par an, nous basculerions dans un tout autre monde, que nous n'avons pas connu depuis de nombreuses décennies. Dans un tel cas de figure, le type de mesures que nous avons l'habitude d'utiliser deviendraient insuffisantes.

Mme Nicole Bricq. – Je partage totalement l'analyse de Jean-Pierre Caffet. Permettez-moi d'abord de rappeler qu'il s'agit ici d'une nouvelle loi de programmation et non de la rectification d'une loi de programmation précédente. Je voudrais aussi préciser que le Haut Conseil des finances publiques n'a pas qualifié les prévisions de croissance du Gouvernement de « trop optimistes » mais seulement d'« optimistes ». Je souhaiterais enfin souligner que les prévisions de croissance des précédentes lois de programmation ne se sont pas réalisées...

La politique budgétaire du Gouvernement est crédible et je suis absolument convaincue que l'Union européenne ne sanctionnera pas la France. Personne n'y a intérêt, et l'Allemagne, notre principal partenaire économique, moins que quiconque !

La France a perdu en compétitivité depuis au moins quinze ans et ce n'est pas une loi qui règlera à elle seule les problèmes économiques de la France à moyen et long terme. Des réformes structurelles sont indispensables mais elles ne pourront être mises en œuvre que si toutes les parties prenantes les acceptent. Si ce n'est pas le cas, la France poursuivra son décrochage dans un monde en profonde mutation.

Mme Catherine Deroche. – Nous ne pourrions pas voter en faveur de ce texte beaucoup trop optimiste. Nos concitoyens n'en peuvent plus des fausses promesses et ce n'est pas avec de mauvais diagnostics que nous appliquerons les bons remèdes. Un langage de vérité est plus que jamais nécessaire.

M. René-Paul Savary. – La ministre des affaires sociales nous disait la semaine dernière que la hausse des dépenses sociales était inexorable, compte tenu du vieillissement de notre population et du coût de l'innovation en matière de santé. Dans le même temps, le Premier président de la Cour des comptes, nous a expliqué qu'un retour à l'équilibre était envisageable à condition de réaliser des réformes structurelles. Or, ces réformes structurelles, nous ne les voyons pas venir ! Bien au contraire, c'est à une nouvelle hausse des dépenses que nous allons assister avec la refondation annoncée des services hospitaliers et la généralisation du tiers payant dans le cadre de la future loi santé. Ce n'est pas de cette façon qu'un retour à l'équilibre sera possible et nous souhaitons alerter le Gouvernement sur ce point en rendant un avis défavorable sur ce texte.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – A monsieur Roche, je répondrai qu'alléger le coût du travail est une préoccupation que beaucoup parmi nous partagent.

A monsieur Caffet et à madame Bricq, je voudrais dire que, naturellement, des hypothèses sont des hypothèses et que je ne mets pas en cause la sincérité du Gouvernement. Je crois seulement qu'il est nécessaire de se référer aux données qui émanent des organismes indépendants au niveau national comme international. Lorsque le Haut Conseil des finances publiques estime que les hypothèses de croissance contenues dans ce projet de loi sont « optimistes », nous devons lui prêter une oreille attentive. En tout état de cause, je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que la visibilité sur la fin de la période 2014-2019 est en réalité très faible aujourd'hui. Ma seule exigence est de faire en sorte que l'avis de notre commission puisse être pleinement éclairé et rendu en toute objectivité.

Je voudrais enfin redire que si je suis défavorable à la partie programmation de ce projet de loi, que je trouve trop optimiste, les propositions de pilotage contenues dans sa deuxième partie me paraissent excellentes et je crois que nous aurions tort de ne pas les approuver.

M. Alain Milon, président. – Nous passons à présent à l'examen des amendements proposés par notre rapporteur général.

Article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement propose d'augmenter de 0,3 à 0,5 % le pourcentage de mise en réserve de l'Ondam afin de renforcer cet outil de régulation dans un contexte de moindre augmentation des dépenses d'assurance maladie.

M. René-Paul Savary. – L'Ondam n'est-il pas sous-consommé avec un pourcentage de mise en réserve de 0,3 % ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s'agit d'une mesure de régulation, d'une démarche prudentielle.

M. Jean-Pierre Caffet. – Comme nous considérons que les hypothèses de croissance du Gouvernement sont raisonnablement optimistes, nous ne voterons pas pour cet amendement. Un pourcentage de mise en réserve de l'Ondam de 0,3 % nous paraît suffisant.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 22

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement propose de distinguer, parmi les revues de dépenses, celles qui relèvent du champ des lois de financement de la sécurité sociale afin qu'elles soient détaillées lors de la présentation du PLFSS.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 26

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement est un amendement de coordination.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise une meilleure information du Parlement sur les charges des établissements hospitaliers, en particulier les dépenses de personnel, comme le prévoyait déjà l'article 26, mais également les autres types de dépenses.

M. René-Paul Savary. – Il pourrait être pertinent de disposer des mêmes données pour les établissements médico-sociaux.

M. Gérard Roche. – Je voudrais rappeler que les personnels de nos hôpitaux sont excellents et assurent la permanence des soins. Il convient de le rappeler lorsqu'on évoque le montant des dépenses de personnel.

Mme Laurence Cohen. – Nous partageons tout à fait l'avis de monsieur Roche sur ce point.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article additionnel avant l'article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise à améliorer l'information du Parlement sur la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale ainsi que sur les perspectives financières des régimes qui, sans entrer dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, sont pris en compte dans le solde des administrations publiques.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise à supprimer l'article 27. Il est loisible au Gouvernement de produire un rapport sur l'analyse de la situation financière de l'assurance chômage, sans qu'une disposition législative figurant dans le code du travail ne soit nécessaire.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article additionnel après l'article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le présent amendement propose de mettre en place une information du Parlement sur les orientations retenues dans le mandat de négociation avec les professions de santé confié à l'assurance maladie et sur l'impact financier des mesures conventionnelles.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 29

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement permettrait de détailler la contribution de chacun des sous-secteurs des administrations publiques aux écarts éventuels constatés.

L'amendement n° 8 est adopté.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 12 Mise en réserve sur l'Etat et l'Ondam			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	1	Augmentation de 0,3 à 0,5 % du taux de mise en réserve de l'Ondam	Adopté
Article 22 Institution d'une « revue » de dépenses			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	2	Distinction des revues de dépenses relevant du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale	Adopté

Article 26 Pilotage budgétaire des établissements de santé et suivi de l'évolution des dépenses de personnels de ces établissements			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	3	Coordination	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	4	Élargissement du champ du rapport relatif aux établissements publics de santé	Adopté
Article additionnel avant l'article 27			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	5	Présentation, en annexe au PLFSS, du solde effectif, du solde structurel et du solde conjoncturel des administrations de sécurité sociale ainsi que des produits, charges et soldes des administrations de sécurité sociale hors régimes obligatoires de base	Adopté
Article 27 Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	6	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 27			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	7	Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions de santé et leur impact financier	Adopté
Article 29 Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	8	Détail par sous-secteurs des administrations publiques de la justification des écarts par rapport à la programmation	Adopté

La réunion est levée à 12 heures 15.

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

Mercredi 22 octobre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission auditionne Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international et MM. René Troccaz, directeur des programmes et du réseau, Vincent Dalmais, sous-directeur des programmes et du réseau et Valéry Freland, directeur-adjoint de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'entendre aujourd'hui Mme Anne Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international, sur le projet de loi de finances pour 2015. Cette audition sera l'occasion de faire le point sur la politique culturelle extérieure de la France et les moyens qui lui seront consentis en 2015 dans le cadre du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Notre commission s'est traditionnellement montrée très attentive à l'avenir de notre réseau culturel à l'étranger, le plus vaste au monde, et à la préservation de son universalité dans un contexte budgétaire chaque année plus contraint. Nous avons également à cœur de veiller à ce que les principaux opérateurs de notre action culturelle extérieure, l'Institut français, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et Campus France, disposent des moyens nécessaires pour servir à l'étranger notre ambition stratégique de rayonnement culturel, linguistique et intellectuel.

Qu'il s'agisse du bilan de l'expérimentation de rattachement du réseau culturel à l'Institut français ou de la mise en œuvre du plan d'orientation stratégique de l'AEFE pour les années 2014-2017, les questions ne manquent pas.

Je vous laisse sans plus tarder la parole, avant que notre rapporteur, Louis Duvernois, puisse vous interroger puis que le débat s'engage avec l'ensemble de nos collègues.

Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). – Je vous remercie de votre invitation à présenter un état des lieux de notre diplomatie culturelle et d'influence dont les crédits sont inscrits au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». Elle s'inscrit dans la perspective de diplomatie globale et de développement international promue par le ministre. Notre réseau de

coopération et d'action culturelle, nos opérations comme l'AEFE, Campus France, l'Institut français ou Atout France, nos instruments d'intervention, notamment en matière d'attractivité universitaire, sont pleinement mobilisés en vue de contribuer au redressement économique de notre pays. Comme l'a rappelé le ministre lors de la dernière Conférence des ambassadeurs, il s'agit pour nous d'une priorité.

Pour entrer dans le vif du sujet du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, je commencerai par un point sur l'évolution de nos moyens. La principale innovation du programme 185 tient au transfert de la subvention pour charge de service public d'Atout France vers le programme avec la création d'une action dédiée au « développement du tourisme » dotée de 30 millions d'euros auxquels s'ajoutent 3,8 millions pour financer la mise à disposition de 38 agents. Cette subvention représente la moitié du budget d'Atout France, l'autre moitié venant des collectivités locales en vue de réaliser des opérations de promotion touristique. Atout France est un groupement d'intérêt économique (GIE) de 400 agents avec un réseau de bureaux présents dans 32 pays qui doit trouver à s'articuler avec notre réseau diplomatique.

Les moyens alloués à l'attractivité et à la recherche (106 millions d'euros) ainsi qu'à la coopération culturelle et au français (67 millions) sont stabilisés en PLF 2015 après d'importantes baisses en 2013 et 2014.

Au titre de la contribution à la réduction des déficits publics, les subventions aux opérateurs sont réduites de 2 % selon la norme interministérielle définie par la direction du budget. Le ministre étudie d'ores et déjà les mesures de mise en œuvre de ces économies avec les trois établissements concernés (AEFE, Institut français et Campus France). Cette baisse apparaît supportable et doit permettre à ces opérateurs de disposer du temps nécessaire à la recherche de cofinancements.

Au total, le programme 185 est arrêté à 668 millions d'euros soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2014. Cette évolution recouvre le transfert de la subvention à Atout France. Hors ce transfert, le programme est en diminution de 1,8 % seulement par rapport à 2014.

Les effectifs de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats sont également relativement préservés à hauteur de 2 910 équivalents temps plein (ETP) pour ceux relevant du plafond d'emplois ministériels, en baisse de 73 ETP soit -2,5 % et à 3 489 ETP pour les agents de droit local des établissements à autonomie financière, avec une mesure d'abattement technique des emplois vacants de 75 ETP, sans impact sur les effectifs réels. Au total, le réseau de coopération et d'action culturelle comptera 6 399 agents en 2015, tous statuts confondus. Le programme 185 est un instrument essentiel de notre diplomatie globale : il nous permet de mener à bien et en synergie nos diplomatie économique et culturelle.

Notre diplomatie économique s'appuie sur tous les instruments du ministère (lobbying économique et politique, politique des visas, influence culturelle, bourses et stages, expertise internationale), mis au service des entreprises avec pour objectif de redresser le commerce extérieur et d'attirer les investisseurs internationaux en France.

Le ministère s'organise en conséquence avec en particulier la direction des entreprises et de l'économie internationale créée en mars 2013, qui vient d'être renforcée d'un pôle en charge du tourisme. Ce dispositif est aujourd'hui complété par la nomination d'un

secrétaire général adjoint du ministère, en charge des affaires économiques, qui jouera un rôle d'impulsion de la diplomatie économique et mobilisera l'ensemble des acteurs concernés. Il s'appuiera sur des directeurs adjoints chargés plus particulièrement des questions économiques au sein des directions géographiques. Enfin, le ministère des affaires étrangères et du développement international exerce désormais avec le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique la cotutelle sur les deux opérateurs économiques Atout France et Ubifrance.

Notre diplomatie économique vise à promouvoir le territoire français auprès des investisseurs étrangers, en lien avec les outils des services économiques de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII). Les ambassadeurs sont les relais au plus haut niveau des investisseurs et nouent des relations étroites avec ces derniers. La diplomatie économique doit également contribuer à attirer les touristes étrangers en France. Au niveau mondial, le secteur du tourisme représente un important gisement de croissance. La France doit rester la première destination touristique au monde avec pour objectif d'accroître les recettes liées au tourisme.

Notre diplomatie culturelle ou d'influence demeure un axe central de notre action : elle s'appuie sur un réseau culturel à l'étranger qui reste l'un des plus importants au monde, des opérateurs créés, pour certains d'entre eux, il y a quelques années seulement mais qui ont fait leur preuve ou encore des instruments financiers comme les bourses qui demeurent pertinents dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

S'agissant de notre réseau culturel à l'étranger, vous savez qu'il a fait l'objet en 2013 d'une étude approfondie menée par la Cour des Comptes et prolongée par un rapport d'information de l'Assemblée nationale. Les 17 propositions qui y figurent font l'objet d'un suivi attentif et d'échanges nourris, qu'il s'agisse d'une meilleure définition des priorités, de la modernisation des outils ou encore du pilotage. Ce réseau culturel étant au cœur des missions de notre diplomatie globale, sa cartographie continuera d'évoluer en 2015. Nous le réorganisons en fonction de zones et de thématiques (diplomatie économique, climat, gouvernance prioritaire). Il est allégé dans les postes de présence diplomatique à format resserré et certaines antennes, dont la plus-value restait à démontrer, sont fermées. Cette rationalisation connaît également une nouvelle étape dans les pays à grands réseaux. Dans un contexte budgétaire contraint, l'évolution de cette cartographie du réseau est indispensable afin de répondre de manière toujours plus efficace aux objectifs fixés par nos autorités politiques.

L'adaptation de notre réseau concerne également celui des 27 instituts français des recherches à l'étranger (IFRE), placé sous la double tutelle du ministère et du CNRS. Ce dispositif représente un budget consolidé de 25 millions d'euros et compte 146 personnels expatriés. Le rôle de ces instituts est important : ils contribuent à la production de connaissances sur des terrains de recherche jugés stratégiques ; ils forment par la recherche des spécialistes français de ces régions ; ils participent grâce aux partenariats qu'ils nouent à notre politique d'influence.

Pour autant, le comité d'orientation stratégique des IFRE a estimé cette année que leurs performances pouvaient encore être améliorées, dans le sens d'une meilleure capacité d'anticipation des événements politiques, économiques et sociaux et d'une plus grande visibilité de leur production scientifique. Nous avons également constaté que ce réseau devait évoluer pour optimiser des ressources scientifiques et humaines.

Ainsi, la réforme aujourd'hui envisagée par le ministère vise notamment à mieux cibler les missions de recherche de ces IFRE sur des thématiques pour lesquelles ils peuvent apporter une véritable expertise : cela implique en particulier de mener des actions stratégiques au sein des conseils scientifiques et un travail plus fin sur les profils des chercheurs à recruter. Il importe également d'ouvrir ce dispositif à d'autres partenariats, notamment avec les universités et de rationaliser progressivement la cartographie de ces établissements.

Concernant le fonctionnement même du réseau, j'appelle en particulier votre attention sur l'actuelle remise en cause de l'autonomie financière des établissements à autonomie financière (EAF) créés par la loi de finances de 1974, qui dérogent aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Le procureur près la Cour des comptes a en effet demandé au ministère d'examiner les pistes d'une régulation de ce statut dérogatoire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La solution technique proposée par le ministère de l'économie serait de créer un fonds de concours pour chaque EAF ce qui reviendrait à alourdir sensiblement la charge de travail. Le ministre a écrit en juillet dernier au secrétaire d'État au budget pour demander le maintien de ce dispositif. Cette autonomie financière est en effet essentielle au dynamisme du réseau culturel qui s'autofinance à hauteur de 66 % et sert à construire des partenariats dans les domaines de la culture, de la francophonie et de l'attractivité.

S'agissant de nos opérateurs d'influence, je souhaite m'arrêter un instant sur l'Institut français (IF), aujourd'hui dans une phase de transition après la décision d'octobre 2013 de ne pas lui rattacher le réseau de coopération et d'action culturelle et la perspective du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour les années 2015 à 2017. Durant cette phase, le président Xavier Darcos a accepté de voir son mandat prolongé jusqu'à la fin de l'année 2014.

Le bilan de ces premières années est tout à fait positif, notamment la création d'une marque « institut français » qui renforce la visibilité des actions du réseau, l'organisation des Saisons comme actuellement avec la Chine qui sont à chaque fois un véritable succès, le développement de partenariats culturels entre professionnels dans des champs nouveaux comme les arts visuels, le design, l'architecture ou encore le développement de programmes innovants destinés à des publics jeunes comme « SafirLab », qui vise à accueillir et former pendant quelques semaines les futurs acteurs du développement de la rive sud de la méditerranée dans le champ des médias du numérique ou de la société civile. L'institut français s'est imposé dans le paysage culturel international : nos services culturels à l'étranger s'appuient sur son expertise, ses programmes, ses innovations technologiques et les relations de l'IF avec les alliances françaises (AF) sont bonnes et complémentaires. Ces partenariats ont été consacrés par une convention MAEDI-IF-AF en juin 2012.

Le COM pour les années 2015 à 2017 devrait être l'occasion de conforter l'Institut français dans son rôle d'opérateur culturel pivot de notre action culturelle extérieure, au service de l'ensemble du réseau et de lui fixer des priorités géographiques (les pays prescripteurs et émergents, l'Afrique francophone et la rive sud de la méditerranée) et les thématiques (industries culturelles, débat d'idées, climat). S'agissant des industries culturelles, c'est aujourd'hui une priorité du ministre. Une cinquième famille à l'export va être lancée en ce domaine. C'est naturellement une priorité pour l'IF, qui doit intervenir en synergie avec les opérateurs professionnels en charge de l'exportation (Unifrance Films, TVFI, BUREX). Il s'agira également de faire évoluer cet établissement afin qu'il soit toujours

mieux à même de pouvoir mobiliser des co-financements, étant entendu que la subvention de l'État est en diminution : il doit développer le mécénat, l'accès aux financements européens, les partenariats. Le projet de COM devrait être finalisé d'ici la fin de l'année 2014 et être approuvé par le conseil d'orientation stratégique, avant d'être soumis pour avis au parlement puis validé par le conseil d'administration.

S'agissant de notre politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères, c'est aujourd'hui notre priorité réaffirmée par le ministre : la défense des intérêts académiques et scientifiques est inséparable de nos intérêts économiques et participe de notre diplomatie d'influence.

Dans un contexte budgétaire durablement contraint et de concurrence internationale accrue, une réflexion stratégique interministérielle, notamment entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a été engagée en 2013 en vue de renforcer l'articulation entre la diplomatie scientifique et la stratégie nationale de recherche et d'enseignement supérieur.

En outre, la présence du ministère s'est accrue dans les instances de définition des stratégies internationales de l'Agence nationale de recherche (ANR), du CNRS, des alliances thématiques de recherche ou dans les réunions des points de contacts nationaux (PCN) du programme européen de recherche « Horizon2020 ».

Par ailleurs, le dialogue entre les services des deux ministères est aujourd'hui renforcé comme l'a montré l'organisation récente à Paris du forum franco-brésilien sur la coopération scientifique et universitaire et du dialogue franco-chinois de haut niveau sur les échanges humains.

Campus France est aujourd'hui un opérateur reconnu de la mobilité étudiante : pour tous les étudiants et chercheurs bénéficiaires d'une bourse du gouvernement français, Campus France est le point de contact pour leur accueil, leur logement, le versement de l'allocation d'entretien, leur couverture sociale... Les boursiers ne parlent plus de « bourse du gouvernement français » mais de « bourse Campus France ». Les « espaces Campus France » au sein des instituts français à l'étranger assurent la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et sont les interlocuteurs privilégiés des futurs boursiers, avant leur départ vers la France. Nous construisons, depuis quelques années, une chaîne de l'accueil étudiant en France au sein de laquelle, de nos ambassades aux universités en passant par Campus France, chacun doit articuler son action. Ainsi, depuis la rentrée 2014, l'établissement propose sur son site Internet une nouvelle page web qui recense les dispositifs de « guichet unique » d'accueil en région et présente les actions spécifiques des collectivités territoriales en matière d'accueil et de logement étudiants. Pour la rentrée 2015, Campus France prévoit de mettre en place, en partenariat avec le réseau ESN (*Erasmus Student Network*) France, un parrainage international afin d'offrir aux étudiants étrangers primo-arrivants un accueil et un accompagnement par des étudiants locaux (nationaux ou étrangers déjà en France).

Un autre chantier prioritaire aux yeux du ministre des affaires étrangères et du développement international, Laurent Fabius, concerne la création d'un réseau d'anciens étudiants étrangers en France qui pourraient constituer autant de relais de notre influence et de partenaires potentiels de notre diplomatie économique. Campus France a reçu la mission de développer et d'animer une plateforme numérique « *alumni* » en lien avec les postes diplomatiques. Ces anciens étudiants pourraient notamment se voir proposer sur cette

plateforme des offres de stages, des programmes linguistiques, des séjours touristiques. Cette plateforme sera lancée d'ici la fin de l'année à titre expérimental dans dix pays avant un déploiement progressif à partir de janvier 2015. C'est un projet ambitieux dont chacun a souvent ressenti le manque.

Je souhaite rappeler toute l'importance que nous accordons à notre offre d'éducation française dans le monde, ainsi qu'à la promotion de notre langue. L'année 2015 sera ainsi rythmée par plusieurs échéances importantes concernant le réseau de l'AEFE : une concertation interministérielle sur l'enseignement français, le contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2015 à 2017 ainsi que l'anniversaire des 25 ans de l'AEFE.

S'agissant de la langue française, le rapport de Jacques Attali intitulé « *La francophonie et la francophilie, moteur de la croissance durable* » nous conforte dans l'idée que le monde francophone doit rester une priorité de notre diplomatie. Il comporte un certain nombre de propositions qui devraient inspirer le travail engagé sous l'autorité du ministre et de la secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie.

Je souhaite enfin remercier les membres de la commission de la culture pour le soutien constant qu'ils apportent aux actions du ministère.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle que notre commission entendra Jacques Attali le 25 novembre prochain à l'occasion d'une audition conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Je souhaite commencer par une observation générale pour rappeler les difficultés qui ont présidé à l'adoption de la loi de 2010 créant l'Institut français, compte tenu en particulier des résistances des postes diplomatiques. Il y avait une nécessité à réformer la diplomatie française culturelle et d'influence en mettant en place un réseau décentralisé, mais cette mise en place a été laborieuse. Il a fallu attendre trois ans pour que soit réalisé le rapport d'expérimentation prévu par la loi. Par ailleurs, des problèmes budgétaires sont apparus qui ont brouillé l'esprit de la loi. Je constate que les difficultés budgétaires ont donc dominé cette phase de transition et créé une situation nouvelle qui s'apparente à un rétrécissement du périmètre des actions à mener.

Ma première question consistera donc à vous demander comment se traduiront ces rétrécissements en termes de cibles géographiques privilégiées. Je souhaiterai ensuite savoir comment l'Institut français pourra mettre en œuvre un pilotage stratégique si moins de 15 % des crédits de son budget sont distribués au réseau. Je m'interroge également sur le fait de savoir si cet établissement public est consulté sur le recrutement et le déroulement des carrières des agents du réseau. Concernant Campus France enfin, dont le budget connaît une baisse de 2 %, je me demande si cet opérateur s'est pleinement imposé aux yeux des étudiants étrangers comme l'interlocuteur concernant l'attribution des bourses compte tenu de sa mise en place difficile.

Mme Anne-Marie Descôtes. – Concernant Campus France, les difficultés liées à sa naissance ne sont pas propres à cette institution. La fusion de deux entités de statut différent, de culture différente n'est jamais chose facile. Aujourd'hui, Campus France est bien en place avec un nouvel organigramme. La situation a été clarifiée. Des rivalités existent toujours mais ont été surmontées. La présidente du Conseil d'administration a su gagner la confiance des universités, pourtant toujours très jalouses de leur autonomie. Mais cette

structure fédératrice d'opérateur unique était nécessaire pour être lisible et comprise à l'étranger. Nous avons su accompagner les équipes de Campus France au quotidien. L'accueil des boursiers étrangers dits « Excellence-major » qui viennent de lycées français à l'étranger, est totalement confié à Campus France, signe que les choses avancent vite et dans le bon sens. Et si Campus France réussit l'opération de la plateforme Alumni, son image sera définitivement installée.

Concernant l'Institut français, le sujet est sensible. Notre analyse n'était pas celle d'une forte résistance dans les postes diplomatiques. L'expérimentation s'est déroulée de façon satisfaisante et a fait l'objet de plusieurs rapports. La décision a été prise de ne pas rattacher. Nous n'étions pas en mesure de porter le surcoût et il n'y avait pas d'avantages comparatifs manifestes. Aujourd'hui, le réseau culturel et les conseillers de coopération et d'action culturelle sont porteurs de la diplomatie globale et de la diplomatie d'influence dans toutes ses composantes. Il aurait été étonnant de privilégier un opérateur plutôt qu'un autre.

Concernant la question des publics, un travail de rationalisation a été entrepris. Et lorsque nous demandons à l'Institut français de bien identifier les publics, c'est parce que l'on ne peut pas tout faire partout et que l'action culturelle doit être efficace et avoir des retombées mesurables en termes d'influence et en termes économiques. Les publics sont différents d'un pays à l'autre, il faut trouver les publics qui ont un intérêt, et les cibler en fonction des orientations que nous définissons. Nous essayons de mutualiser certaines actions dans certaines zones, toujours en fonction des spécificités des publics, des situations politiques, sociologiques et économiques.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Donc c'est une réflexion qui est toujours en cours.

Mme Anne-Marie Descôtes. – Bien sûr !

M. René Troccaz, directeur des programmes et du réseau. – La question des échanges entre les personnels de l'Institut français opérateur et le réseau animé par le ministère des affaires étrangères et du développement international figurait au titre des priorités. Elle est déjà mise en œuvre et de manière assez substantielle. Pour l'année 2013-2014, sept agents de l'Institut français, des cadres supérieurs, sont partis dans le réseau culturel. Il y a deux éléments à avoir à l'esprit. Le premier est que ceci s'intègre dans une concertation interne à l'opérateur et le second est lié à une contrainte, à des considérations pratiques attachées notamment au retour après trois ans dans le réseau. Il faut que les agents puissent retrouver une place équivalente ou supérieure. Or, l'évolution de carrière dans une institution de 144 agents n'est pas chose facile. Cela suppose enfin, qu'en retour, l'échange des agents se fasse dans les deux sens. C'est une des voies de la professionnalisation mutuelle entre le réseau et l'Institut français et cela vaut aussi pour d'autres opérateurs comme, par exemple, Campus France.

Mme Corinne Bouchoux. – Ma remarque concerne votre enthousiasme pour qu'un maximum d'étudiants étrangers puisse s'insérer professionnellement par des stages et des premiers emplois. La difficulté n'est pas de trouver des lieux de stage, ni des emplois, mais d'obtenir un titre de séjour, car malgré la circulaire Valls, les étudiants n'obtiennent pas les titres dans des délais décents.

Je voudrais également attirer votre attention sur la question de la spoliation artistique qui peut avoir des conséquences en termes de réputation et d'attractivité. Des

rapports, colloques, missions se sont succédé sur le sujet. 2 000 œuvres d'art sont provisoirement gardiennées dans nos musées. 30 œuvres sur 125 devraient pouvoir retrouver leur propriétaire. C'est très peu. Comment sensibiliser quelqu'un à ce dossier ? Le tourisme est un vecteur de développement économique important et cette situation porte préjudice à l'image de la France. En outre, elle pourrait avoir des conséquences financières, en termes de dommages-intérêts, si une suite judiciaire lui était donnée.

Mme Dominique Gillot. – J'ai l'honneur de représenter le Sénat au Conseil d'administration de Campus France. Je suis particulièrement sensible à l'accueil des étudiants étrangers originaires de zones en guerre, je m'interroge également quant à l'avenir de l'IFEAC (Institut français d'études sur l'Asie Centrale).

Concernant Campus France, je confirme que la stabilisation de l'établissement est en cours. La nouvelle gouvernance est tout à fait responsable. Des outils de contrôle budgétaire ont été mis en place, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) est en passe d'être adopté. Des économies de gestion tout à fait probantes ont été réalisées. Aujourd'hui, je félicite les équipes en place pour les efforts qui ont été accomplis.

Le partenariat entre les deux ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui des affaires étrangères et du développement international est fluide dans l'intérêt du rayonnement de la France et pour l'accueil des étudiants étrangers. Reste cependant un programme à développer concernant la formation des agents en poste pour la bonne orientation des étudiants, afin de réaliser des gains d'efficacité et de productivité. Il faut aussi noter la très bonne coopération de Campus France avec le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) afin de développer des guichets uniques d'accueil.

Le réseau Campus France ne pourrait-il pas être utilisé pour accueillir des étudiants étrangers venant de territoires en guerre, ce qui constituerait un signal positif émis par le ministère des affaires étrangères et du développement international ? Évidemment, un système de bourse spécifique devrait alors être mis en place, la coopération et le partenariat n'étant pas possible avec certains gouvernements.

Je souhaitais enfin vous interroger, pour que vous me rassuriez, sur le devenir des Instituts Français des études en Asie centrale. Lors d'un récent déplacement au Kazakhstan, j'ai pu constater la vitalité de notre coopération, certes économique et commerciale, mais aussi culturelle et universitaire : il existe désormais un institut *Sorbonne-Kazakhstan* qui a accueilli à la rentrée une première promotion de 60 étudiants francophones. Un certain nombre d'universités kazakhes ont souhaité mettre en place des coopérations et nous sommes plusieurs à travailler sur cette question dans la perspective du voyage du Président de la République prévu en décembre prochain.

Mme Claudine Lepage. – Je trouve très intéressantes toutes les complémentarités et synergies qui se créent dans les domaines de l'économie, de la culture, de la coopération, de l'enseignement ou de la recherche.

Avec maintenant 494 établissements, le réseau des écoles françaises à l'étranger ne cesse de s'étendre. Un tiers de ces établissements sont des établissements privés, ce qui pose la question de la maîtrise des coûts, l'enveloppe des bourses n'étant pas, par ailleurs, extensible à l'infini. Dans ces conditions, l'homologation de ces établissements ne devrait-elle

pas prendre en compte, non seulement des critères pédagogiques et d'enseignement, mais aussi des critères de bonne gouvernance et de transparence ?

J'aimerais que vous nous donniez des précisions sur le nombre de demandes du label *France éducation* ainsi que sur les conditions de son obtention : quelle est la proportion exigée d'enseignement du français, d'enseignement en français ou encore d'enseignants français ? Y a-t-il un enseignant titulaire français par niveau ? Nous confirmez-vous que, ce label étant payant, ce paiement est pris en charge pour les établissements publics ?

Pour terminer, je voudrais regretter que le conseil d'orientation stratégique de l'Institut Français, dont je fais partie comme représentante du Sénat, ne se soit réuni que deux fois depuis sa mise en place en mars 2011.

M. Jacques Groperrin. – Dans le contexte actuel de contrainte budgétaire, je souhaiterais connaître les articulations et les synergies que vous comptez mettre en œuvre entre ces deux entités complémentaires que sont AEFÉ et l'Institut Français.

Lors d'une audition effectuée à l'Assemblée nationale en 2011 dernier, la dématérialisation des épreuves du baccalauréat, notamment en Asie, avait été évoquée comme une source d'économie budgétaire : où en est-on sur ce dossier ? Pouvez-vous nous donner des indications sur les économies réalisées ?

Enfin, l'autorisation d'emprunter auprès de France Trésor, qui concerne principalement l'AEFE mais aussi votre direction, est-elle toujours d'actualité ?

Mme Maryvonne Blondin. – Les collectivités territoriales, en particulier les Conseils généraux, sont parties prenantes dans l'action extérieure par les financements qu'ils apportent. Ces actions ne relevant pas de leurs compétences obligatoires, il est à craindre que dans le contexte budgétaire actuel, ce type de financement ne se réduise au cours des prochaines années.

Il a été indiqué que le tourisme constituait un phénomène par lequel pouvait s'effectuer la promotion de notre pays à l'étranger. Je pense que nous devrions encourager la mise en œuvre d'un tourisme impliqué et responsable générant des effets bénéfiques pour l'ensemble de la population des pays visités.

Pour terminer, je souhaiterais insister sur la nécessité de maintenir tous les dispositifs d'enseignement du français à l'étranger. J'ai constaté avec regret, lors d'un tout récent déplacement à Madagascar effectué dans le cadre de la coopération décentralisée, que l'usage de la langue française régressait.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je reprendrais les propos de Mme Blondin, pour connaître vos réflexions sur la place à accorder aux collectivités territoriales en matière d'action extérieure en vue de maintenir une coopération décentralisée ambitieuse et pertinente.

Mme Anne-Marie Descôtes. – Comme l'a indiqué Mme Bouchoux, en dépit d'une augmentation de 6 % du nombre de visas accordés en 2013, les étudiants étrangers, qui sont actuellement au nombre de 300 000, ont moins de difficultés à trouver un cursus ou un stage qu'à obtenir un visa. C'est un vrai sujet, sur lequel nous travaillons en coopération avec le ministère de l'intérieur. Le projet de loi sur l'immigration actuellement en discussion comporte certaines dispositions telles que les *visas étudiants* valables pendant toute la durée

des études, sans qu'il soit nécessaire de les renouveler chaque année ou les *visas talents* plus particulièrement destinés aux artistes et aux créateurs.

La question des œuvres spoliées est une question sensible et très politique dont se sont saisis le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture. Il est vrai que les choses avancent lentement, car les dossiers sont traités au cas par cas, dans le respect du droit international et notamment du traité de 1970 relatif aux conditions de restitution.

Je voudrais remercier Mme Gillot des compliments qu'elle a adressés à Campus France. Le regroupement de cet opérateur sur un seul site a eu des effets très bénéfiques pour développer un fort esprit d'équipe en son sein, sans oublier qu'il a engendré des économies. Pour autant, comme vous l'avez souligné, il reste encore des choses à faire pour donner à Campus France toute sa dimension notamment en matière de formation des agents en poste.

S'agissant de l'accueil des étudiants originaires des zones de conflit, nous menons un travail en concertation avec le centre de crise. Notre action se déploie dans plusieurs directions : la délivrance des visas, l'accueil des étudiants puis leur prise en charge lorsqu'ils sont arrivés sur le sol français. Je me félicite par ailleurs de la mise en place d'un fonds d'aide d'urgence par les collectivités territoriales, qui apporte une vraie aide humanitaire. En matière scientifique, nous nous efforçons, conjointement avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), de rationaliser le réseau lorsque la valeur ajoutée d'une implantation n'est pas flagrante. C'est pourquoi nous avons été conduits à fermer l'implantation de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC) de Bishkek et à procéder à son redéploiement depuis Astana. Pour autant, cet Institut possède une vraie compétence en matière de sciences humaines et sociales ; nous y sommes très attachés surtout dans le contexte de la prochaine visite sur place du Président de la République.

En réponse à la question sur l'avenir des établissements d'enseignement français à l'étranger, je dirai que la réflexion dans ce domaine ne cesse jamais car ils doivent faire face à une demande croissante. Au sein du ministère de l'éducation nationale, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a engagé une réflexion sur l'homologation des établissements mais s'il est assez aisé de dégager une ligne de conduite en matière pédagogique, l'appréciation des critères de gestion et de gouvernance doit tenir compte des situations locales de chacun d'entre eux. Par ailleurs, il me semble urgent d'investir des outils numériques afin de toucher tous les publics à un coût moindre. Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) le fait mais à petits pas.

Les conditions de délivrance du label France éducation ont évolué et les règles ont été assouplies. Pour autant, il ne s'agit pas d'un réseau parallèle, ni d'une « sous-homologation ».

Mme Lepage m'a interrogée sur la fréquence de réunion du conseil d'orientation stratégique de l'Institut français : il se réunira dès l'adoption du nouveau COM, sans doute début 2015.

S'agissant de la question posée par M. Groperrin sur l'incidence de la dématérialisation du baccalauréat, sans vouloir me substituer à la directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), je dirai que cette opération a évidemment engendré des économies ; il faut néanmoins tenir compte de la situation propre à chaque

établissement afin d'éviter de mettre en danger les enfants, parfois confrontés à des troubles politiques ou à l'incidence de grèves des transports...

Je vous confirme par ailleurs que nous continuons d'emprunter auprès de l'Agence France Trésor et que le montant de ces emprunts s'élèvera à six millions d'euros en 2015.

L'action extérieure des collectivités territoriales constitue une des orientations fortes données par le ministre des affaires étrangères lui-même à Bertrand Faure qui prendra ses fonctions de délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales début novembre. Neuf millions d'euros seront déployés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » au sein de la mission « Aide publique au développement ». Dans la droite ligne du rapport Laignel, nous menons une réflexion sur les moyens permettant de mieux capter les financements européens car au moment où tous les acteurs subissent une contrainte budgétaire forte, il importe qu'ils soient unis pour chasser en meute.

Quoi qu'il en soit, la France dispose d'un savoir-faire reconnu. Ainsi, une action en matière de tourisme responsable me paraît une bonne chose car le tourisme ne se réduit pas à l'hôtellerie de luxe. Nous pouvons en attendre des retombées. Toute l'action du ministère s'effectue dans le cadre de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), renouvelée en 2013 et présidée par Mme Girardin. En son sein un comité dédié à la coopération économique a été mis en place.

Conformément aux orientations données par le ministre, Bertrand Faure devra s'attacher à développer les contacts avec les élus sur le terrain.

Par ailleurs il existe désormais une dizaine d'ambassadeurs pour les régions qui interviennent en appui des initiatives des collectivités territoriales qui le souhaitent. Celles-ci jouent un rôle très important pour faciliter le développement international des PME. Une vraie coopération peut s'engager dans ce domaine.

Enfin, vous comprendrez que je ne souhaite pas porter d'appréciation sur la réforme territoriale, qui ne relève pas de ma compétence.

La réunion est levée à 11 h 10.

Audition de M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF)

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission auditionne M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF). La BnF, qui a reçu cette dénomination en 1994, est l'héritière de la Librairie royale créée par Charles V, et à laquelle François I^{er} a donné un élan décisif en posant les jalons du dépôt légal. Cette vénérable maison se trouve à présent dans un contexte inédit, celui d'une crise du livre et d'une certaine crise des bibliothèques traditionnelles à l'ère du numérique.

Premier opérateur du ministère de la culture en termes d'effectifs et de budget, la BnF absorbe près de 85 % des crédits du programme 334 de la mission « Médias, livre et industries culturelles », et bénéficie d'un soutien de l'État près de trois fois supérieur à celui accordé aux plus de 4 000 autres bibliothèques françaises.

Le contrat de performance pour 2011-2013 s'est achevé. Notre commission n'a toutefois pas été destinataire du rapport d'évaluation, réalisé par l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC). Un nouveau contrat triennal a été conclu, qui resserre les priorités. Monsieur le président, vous nous en direz davantage, et préciserez le poids de la contrainte budgétaire sur vos priorités et sur vos ambitions. Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis de la mission, vous interrogera ensuite puis le débat s'engagera avec les autres membres de la commission.

M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France. – Je vous remercie de votre accueil et de l'intérêt que vous portez à la BnF. Avec 2 300 emplois et une dotation globale de 212 millions d'euros, elle est en effet le plus gros établissement sous la tutelle du ministère de la culture.

La BnF est implantée sur sept sites : François-Mitterrand, le quadrilatère Richelieu, la bibliothèque-musée de l'Opéra, la bibliothèque de l'Arsenal, le centre technique de conservation de Bussy-Saint-Georges, la bibliothèque de Sablé-sur-Sarthe et la maison Jean Vilar à Avignon.

L'histoire de la BnF est longue et riche ; le dépôt légal pour la presse et les livres, dont l'origine remonte au XVI^e siècle, a des assises solides et a progressivement été étendu à d'autres supports : phonogrammes, vidéogrammes, et, depuis 2006, Internet. La BnF a la charge générale du dépôt légal, à l'exception du cinéma, qui ressortit au Centre national de la cinématographie, et des médias audiovisuels, dont la charge est confiée à l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Une mutation majeure a eu lieu dans l'histoire de la BnF au tournant du siècle, par la volonté du Président François Mitterrand de créer une bibliothèque nationale d'un genre nouveau. L'ancienne n'attirait qu'un public limité ; désormais, la BnF reçoit un million de visiteurs par an, manifestations culturelles comprises. Elle a été pionnière en matière de bibliothèque numérique : Gallica, créée en 1997, est l'une des plus grandes du monde avec 3 millions de documents en libre accès.

Nous vous ferons parvenir le rapport d'évaluation du précédent contrat de performance. Il est globalement positif ; les objectifs ont été jugés atteints, notamment en matière numérique. Notre actuelle feuille de route triennale résulte du contrat de performance en vigueur, signé en 2013, qui met davantage en avant la stratégie de l'établissement. Celle-ci est guidée par trois valeurs clés : confiance d'abord, pour ceux qui déposent leurs documents chez nous ; partage ensuite, de nos compétences et savoir-faire avec notre réseau de 250 pôles associés, dont le Sénat, pour sa bibliothèque patrimoniale ; innovation enfin, car les contraintes budgétaires et technologiques nous imposent de repenser nos modes d'action.

Quatre grands chantiers sont devant nous. D'abord, la rénovation du quadrilatère Richelieu, conduite par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC). Une première phase de ce chantier lancé en 2010 sera achevée en septembre 2015. Une fois la rénovation terminée, nous ouvrirons largement le site au public. Ses espaces seront partagés entre la BnF, l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) – dont la

bibliothèque occupera la plus belle salle du bâtiment – et l'École des chartes, afin d'en faire le premier pôle mondial d'histoire des arts et de l'image. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue assez largement à cette première phase.

Deuxième chantier : le numérique. Gallica en est le fer de lance, mais il ne se réduit pas à la numérisation des documents. Maintenir le rythme de celle-ci impose de diversifier les financements. Nous bénéficions pour l'heure de ceux du Centre national du livre (CNL), de notre budget propre, du mécénat et de partenariats public-privé signés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Nous assurons en outre la mise en œuvre de ReLire, grand projet de numérisation des ouvrages indisponibles mais sous droit du XX^e siècle, la conservation des données de long terme et la diffusion de toutes ces richesses. Nous développons également notre coopération aux plans international et national, en redistribuant une partie de nos crédits à nos pôles associés. La BnF est enfin l'un des plus gros contributeurs au projet Opendata, grâce à la mise à disposition d'Etalab de plusieurs millions des notices qui constituent un considérable capital intellectuel.

Troisième chantier : la redéfinition de nos publics. Plus le numérique prend d'ampleur, plus la question de la venue des publics sur nos sites se pose. La maintenance de nos implantations physiques coûte cher. Nous engageons donc une conquête ou une reconquête de nos publics en chair et en os.

Quatrième et dernier chantier : la modernisation de notre gestion, dans un contexte de diminution de nos moyens. La BnF est avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) le seul établissement public à avoir entièrement dématérialisé sa chaîne de dépenses et de recettes. Reste que son département immobilier pèse lourd ; le site François-Mitterrand vieillit – il a vingt ans. Nous sommes passés près de la catastrophe l'année dernière avec l'inondation de certains espaces. Paradoxalement, jamais autant de livres n'ont été imprimés qu'à l'ère du numérique, ce qui place la BnF au bord de la saturation de ses capacités de stockage.

Depuis 2010, nous suivons une programmation budgétaire triennale, avec l'objectif de maintenir la soutenabilité de nos finances et de garder un niveau minimal de fonds de roulement. Ce n'est pas facile, car celui-ci finance traditionnellement nos grands investissements ; il a par exemple soutenu, à hauteur de 12 millions d'euros, la rénovation du quadrilatère Richelieu. Nous nous efforçons de ne pas sacrifier l'acquisition et la conservation de documents.

En 2015, la subvention de fonctionnement de l'État est reconduite, après plusieurs années de baisse. Mais l'effet du surgel de crédits nous contraindra à trouver 750 000 euros. Nous avons alerté notre ministère de tutelle sur le vieillissement du site François-Mitterrand, et aurons dans le triennal à venir un surplus de crédits d'investissement destinés à financer, notamment, un nouveau plan de sécurité incendie.

Nos marges de manœuvre étant faibles, nous lançons peu d'actions nouvelles. Elles concernent essentiellement le logement social de nos agents et les bourses de recherche. En effet, nous avons 2 510 emplois en 2008 ; ils seront 2 267 en 2015, soit une baisse de près de 10 % en six ans : c'est considérable. Sans cela, nous n'aurions pu absorber la baisse des dotations de l'État. Le glissement vieillesse-technicité de notre personnel fait à lui seul augmenter notre masse salariale de 2 à 2,5 millions d'euros par an. Nos baisses d'effectifs se font au prix de tensions réelles, qui nous contraignent à une gestion extrêmement attentive et précautionneuse.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour cet exposé à la fois synthétique et précis.

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Livre et industries culturelles ». – En 2009, l'Inspection générale des finances avait formulé des propositions, que vous avez manifestement suivies. Quelques précisions sont toutefois utiles : avez-vous en projet de réduction de la voilure en matière immobilière ? Le site de Bussy-Saint-Georges se trouve dans mon département : est-il plus utilisé qu'auparavant, y a-t-il des projets le concernant ?

De quels leviers disposez-vous pour assurer le bouclage financier à long terme de vos établissements ? Disposez-vous de réserves du côté de votre fonds de roulement ?

Quelles sont les raisons de la création de BnF-Partenariats ? Quels engagements financiers avez-vous pris ? Sont-ils flexibles ?

Quel est le statut du domaine de la BnF, et comment le valorisez-vous ? Les partenariats envisagés avec les géants du numérique ont-ils évolué ? Plus globalement, comment voyez-vous les défis auxquels fait face la chaîne française du livre ? Enfin, quels impacts pensez-vous que le traité de libre-échange transatlantique aura sur le livre ?

M. Bruno Racine. – Le resserrement du quadrilatère Richelieu consiste à abandonner ses annexes. Cela concerne le bâtiment de l'École des chartes ainsi que le bâtiment situé à l'angle des rues Louvois et de Richelieu qui abrite le département de la musique. Un autre devait être cédé ; il logera finalement les organisations syndicales du ministère de la culture. Le bâtiment Louvois est bourré d'amiante, il n'est pas question de dépenser vingt millions d'euros pour le rénover. Sa valeur vénale est assez élevée. Nous trancherons ultérieurement la question de l'affectation de cette somme.

Le site de Bussy-Saint-Georges est dédié à la conservation, à l'analyse et au stockage. Dessiné lui aussi par Dominique Perrault, il a été conçu pour accueillir des modules supplémentaires ; s'il est éloigné du RER, il est également occupé par le Centre technique du livre de l'enseignement supérieur. C'est un très beau site, amené à jouer un rôle majeur pour le développement de la BnF.

Nous nous séparons également de l'hôtel de Nevers, en piteux état. Frédéric Mitterrand envisageait de le transformer en une maison de la photographie, usage peu approprié en vérité. Nous sommes désormais en discussion avec une grande communauté d'universités parisiennes, qui veut y implanter une unité de recherche musicologique, ce qui garantira la continuité de ses usages.

Nos ressources propres augmentent sur le triennal. Nous avons beaucoup perdu par la seule baisse des taux d'intérêt qui limite le produit du placement de la dotation annuelle, mais la réouverture de la première moitié du site Richelieu nous donne l'occasion de refacturer à l'INHA et à l'École des chartes une quote-part des charges d'entretien du bâtiment. Nous valorisons nos espaces au moyen d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public, délivrées par exemple au cinéma MK2 ou à la Ville de Paris. J'ai de plus créé une délégation au mécénat pour rationaliser notre politique en la matière. Cela concerne toutefois principalement des trésors nationaux, acquisitions majeures mais guère retracées dans notre budget. Nous avons bénéficié d'un don important d'un mécène américain. L'essentiel en sera placé pour créer un fonds de dotation, dont nous avons constitué le conseil

d'administration, et qui accueillera des dons et legs d'importance. Nous sommes de plus actionnaires de l'agence France Muséums et partenaires du Louvre Abu Dhabi, ce qui procure des recettes affectées essentiellement aux grandes acquisitions patrimoniales.

La création de la filiale BnF-Partenariats était une condition posée au bénéfice de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA), auxquels les autorités administratives n'étaient pas éligibles. Cette filiale a reçu une dotation de 10 millions d'euros, qui couvre les trois premières années de fonctionnement, et finance des opérations – qui n'auraient pas vu le jour sinon – sur les livres les plus anciens comme des incunables du XV^e siècle ou des imprimés du XVI^e siècle, et sur nos collections sonores : nous avons achevé la numérisation de 45 000 microsillons et réfléchissons à celle des 78 tours. Nous finalisons un partenariat destiné à développer la numérisation de nos collections de presse, car notre principale source de financement, le CNL, exclut la presse de son périmètre. Le Sénat a pendant plusieurs années apporté un complément de 100 000 à 150 000 euros pour développer les programmes désormais en ligne.

Les partenariats obéissent à une logique économique propre : les crédits du PIA ne sont affectés qu'aux projets dont la viabilité économique est démontrée et vérifiée par la Caisse des dépôts et consignations, qui en contrôle l'utilisation. Les partenariats sont, de plus, conclus dans le respect des directives européennes, la durée d'exploitation ne devant pas dépasser dix ans.

Le partenariat avec Google était une préconisation de l'Inspection générale des finances en 2009. Les discussions ont été interrompues ; l'entreprise n'est plus intéressée. Les collections francophones en ligne sur Google books paraissant suffisantes, la question n'est plus d'actualité.

J'ignore quel sera l'impact du traité transatlantique. La remise en cause des positions des acteurs de la chaîne du livre est rapide et brutale. Elle est moins le fait de Google que d'entreprises comme Amazon, car Google a trouvé un accord avec l'édition française sur le sort des livres français sous droit numérisés aux États-Unis. Amazon déstabilise le rapport entre les auteurs et les éditeurs, autant que la chaîne de distribution. Nous avons un pare-feu : le prix du livre numérique. Le commerce électronique est un phénomène de société majeur, auquel la librairie devra s'adapter si elle veut survivre, ce qui est hautement souhaitable pour la diversité éditoriale. L'équilibre économique des librairies est précaire ; les éditeurs ont longtemps comprimé leurs marges. Amazon les menace désormais davantage que les grandes surfaces...

Une récente étude de l'École normale supérieure sur les pratiques culturelles des Français révèle que le prix du livre n'a pas augmenté davantage que l'inflation, mais qu'il s'est éloigné de celui des autres biens culturels, comprimé par la révolution numérique. Cette évolution pose le problème de certains effets du prix unique du livre qui pourraient n'être pas tous favorables. En France, le livre électronique, lui, n'a pas décollé, contrairement au marché américain ou britannique, en raison de son prix élevé. Le chiffre d'affaires de l'édition est encore mauvais cette année ; le secteur approche d'un point de rupture. La fréquentation des bibliothèques est également inquiétante. Nous avons modernisé nos services à destination de tous les publics, mais notre bibliothèque de recherche perd en attractivité depuis avril, ce que nous n'avions pas anticipé. Ce n'est pas propre à la BnF, mais pose des questions : est-ce un accident ou l'amorce d'une nouvelle tendance ?

M. Jacques Gersperrin. – Le travail que vous menez depuis des années n'est pas facile. Les débats relatifs aux durées d'exploitation des partenariats sont désormais derrière nous. Sur la numérisation des collections de toute nature, documents sonores compris, je vous rejoins : c'est extrêmement important.

Le site François-Mitterrand n'est pas très heureux esthétiquement - Dominique Perrault n'est pas Richelieu... De loin, les touristes se demandent si le site est ouvert ou en travaux. Vous n'en êtes certes pas responsable. Bref, recentrer votre activité sur le site Richelieu n'est pas une mauvaise idée et votre association avec l'INHA et l'École des chartes est intéressante. Avez-vous des relations fortes avec d'autres grandes bibliothèques françaises, comme la Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, et avec vos homologues, suisses ou canadiens par exemple ?

J'ai visité, comme nouveau sénateur, la bibliothèque Médicis : est-elle numérisée ? Je parle bien sûr de celle du Sénat, pas de celle de Florence, qui l'est déjà...

M. Bruno Racine. – Le monde des bibliothèques nationales est un monde de collaboration plus que de concurrence. C'est inscrit dans nos gènes. Il existe une fondation des bibliothèques nationales européennes, dont j'assume la présidence, ainsi qu'une conférence des bibliothèques nationales au niveau mondial, plus informelle, qui se réunit une fois par an. La *Conference of European National Librarians* (CENL), que je préside, a financé et mis en œuvre un catalogue commun des bibliothèques nationales, qui a pris une importance telle qu'il devient une structure indépendante.

La coopération entre bibliothèques francophones est plus poussée. Elle a donné lieu à la création du réseau francophone numérique par les bibliothèques nationales des pays riches : Canada et Québec, France, Belgique, Luxembourg, Suisse, auxquelles la bibliothèque d'Alexandrie s'est rattachée. Ce réseau, qui peut être un instrument de solidarité nord-sud, mène peu d'actions de numérisation, davantage d'actions de formation, de conseil, voire de suppléance, pour la gestion du patrimoine khmer par exemple, dont les composantes imprimées sont plus à Paris qu'à Phnom Penh.

L'action menée avec nos pôles associés est triple. Il y a d'abord les marchés de numérisation de masse, qui concernent 9 à 10 millions de pages chaque année, soit 70 000 livres. Le nouveau marché triennal qui entre en application concerne à hauteur de 30 % des livres fournis par des bibliothèques partenaires : selon des thématiques (histoire de l'art, médecine...) ou par région - les revues régionales savantes sont des mines précieuses - 30 % des crédits du CNL vont ainsi à nos partenaires.

Des conventions répartissent, en outre, chaque année 2,3 millions d'euros de crédits du ministère entre nos pôles associés, pour financer des actions liées au numérique : numérisation de catalogues ou opérations ponctuelles. Enfin, nous testons avec la Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, et bientôt sans doute, avec celle de Côte d'Ivoire, un service appelé Gallica marque blanche.

Le Sénat fait partie de nos pôles associés. Nous avons conduit des opérations de numérisation avec lui, ainsi qu'avec l'Assemblée nationale et divers ministères, dont la Défense.

Mme Corinne Bouchoux. – Quel est l'avenir du site de Sablé-sur-Sarthe qui, je précise, n'est pas dans mon département ? La numérisation a un coût, comme l'avait rappelé

notre ancien collègue Yann Gaillard. L'Union européenne recommande cependant de nous engager dans cette tendance lourde qu'est l'offre de service non payant, même lorsqu'elle procède d'un partenariat public-privé. Comment voyez-vous l'avenir en ce domaine ? Un accès spécifique à vos collections est-il prévu pour les établissements scolaires, en vertu d'un principe que l'on pourrait qualifier de gratuité pédagogique ?

Mme Marie-Pierre Monier. – Enseignante jusqu'au 27 septembre dernier, ces questions m'intéressent également... Avez-vous des statistiques sur l'âge de vos visiteurs et, plus généralement, sur le public qui fréquente la BnF ? Menez-vous des actions spécifiques à l'attention de la jeunesse ? Accordez-vous des prêts internationaux ? Quel est le budget correspondant ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rejoins M. Groperrin : avez-vous une politique internationale, à destination du réseau francophone ? Existe-t-il des projets européens dans ce domaine ? Nous avons tous été très attentifs au projet Europeana : où en est-il ?

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Livre et industries culturelles ». – Le projet de Google n'a pas eu de suite. Le considérez-vous comme un concurrent ? La baisse de fréquentation de la BnF est-elle liée à Google ? Et que devient le marché passé entre Google et la grande bibliothèque de Lyon ?

M. Bruno Racine. – Le site de Sablé-sur-Sarthe a une histoire récente. Ce château a été donné à la Bibliothèque nationale du temps de Joël le Theule. La BnF y a des ateliers de restauration et de numérisation ; ils mobilisent une cinquantaine d'agents, qui y sont très heureux. L'Inspection générale des finances estimait que la rationalité économique commandait d'abandonner le site. De ce strict point de vue, c'est exact. Monument historique, le château de Sablé a mobilisé une certaine quantité d'argent public pour sa rénovation. L'adéquation entre le coût d'entretien du lieu et l'utilisation qui en est faite pose un vrai problème. Néanmoins, le site fonctionne ; sa dynamique responsable a noué avec la mairie des accords pour dégager des espaces et accueillir des événements culturels, lesquels requièrent toutefois des mises aux normes : c'est un cercle vicieux. Or la priorité des investissements de court terme a été donnée aux sites Richelieu et François-Mitterrand, où une catastrophe a manqué de se produire il y a peu. Bref, nous sommes attachés au site de Sablé ; il faudra discuter de l'utilisation du château avec les collectivités territoriales.

Les ressources dans le domaine public sont en accès gratuit sur Gallica dès lors que nous les avons numérisées à l'aide des crédits de l'État, du CNL ou de notre budget propre. Le partenariat sur le livre ancien constitue une exception, car les ressources numérisées dans ce cadre seront libérées par tranches tous les dix ans, mais ces éditions originales du XV^e et du XVI^e siècles intéressent toutefois principalement des chercheurs pourvus de carte d'accès à la BnF... Les documents du domaine protégé ne sont en revanche pas accessibles, sauf si les ayants droit en disposent par ailleurs.

Les ressources web qui entrent chez nous par le dépôt légal tombent dans le domaine de la propriété intellectuelle ; elles ne peuvent donc être mises en libre accès. Nous sommes en train de développer avec la bibliothèque de Montpellier, avant de l'étendre à toutes les bibliothèques en région chargées du dépôt légal imprimeur, un accès au dépôt légal de l'Internet. Nous souhaitons une couverture généreuse du territoire national en points d'accès...

Nous avons conclu un accord avec Arte pour offrir aux médiathèques, à un tarif extrêmement bas, un bouquet dans lequel on trouvera les collections sonores, les livres sur tablette. Une petite bibliothèque devra déboursier quelques centaines d'euros par an pour avoir accès à ces collections, sans restriction du nombre d'usagers. Une partie de ces recettes ira aux sociétés de gestion des droits.

La fréquentation de la bibliothèque publique du Haut de jardin est à près de 80 % le fait de lycéens et d'étudiants et la bibliothèque de recherche est fréquentée par des doctorants, mais aussi par des étudiants de master 2 et parfois même de master 1.

Des échanges ont lieu avec des bibliothèques étrangères. La BnF prête beaucoup lors des expositions. Ainsi en est-il pour l'exposition Sonia Delaunay au Musée d'art moderne de la Ville de Paris où la moitié des pièces viennent de la BnF. Même remarque pour l'exposition Saint Louis à la Conciergerie.

Nous avons un site « Classes BnF » : l'action pédagogique, née il y a vingt ans, utilise désormais pour l'essentiel le canal du numérique. Nous travaillons avec les rectorats, notamment Versailles et Créteil, en mettant l'accent sur les publics défavorisés ou éloignés de la culture, pour lesquels le Fonds européen d'intégration nous a versé 250 000 euros sur deux ans.

Il n'est plus question, comme l'avait envisagé l'Inspection des finances, de demander à Google de s'intéresser à la numérisation d'une partie de nos collections. Google books, qui ne donne accès qu'à des livres numérisés par Google, a numérisé les meilleures bibliothèques de la planète. Pour un chercheur français, ce site constitue une ressource incontournable. Désormais mieux référencée par le moteur de recherche de Google, Gallica propose un champ plus large avec 500 000 livres, mais aussi des collections de presse, d'images et de documents sonores. En outre, les critères de qualité et de catalogage privilégient l'excellence, de sorte que les deux outils sont plus complémentaires que concurrents. Une plus grande ouverture de Google Books marquerait une grande avancée pour la BnF. Nous sommes en discussion avec la bibliothèque de Lyon pour que Gallica puisse référencer sa magnifique collection de livres antérieurs au XX^e siècle.

La BnF a été co-organisatrice avec la ville de Lyon du congrès mondial des bibliothèques en août. De nombreuses conventions bilatérales ont été conclues : demain, je serai à Rabat pour signer avec la Bibliothèque nationale du Maroc, qui est d'une grande qualité, une nouvelle convention très importante.

Europeana est né de la prise de conscience du projet Google, mais le site est de nature différente : il entend fédérer les ressources numériques culturelles de tous les domaines, que ce soit les livres, les musées, les archives, le son, l'audiovisuel. Il s'agit essentiellement d'un portail d'accès. La Commission européenne a axé le projet sur le quantitatif : Europeana référence une trentaine de millions d'objets, mais sans principe d'ordonnement et avec une qualité très inégale d'image ou de description.

La fréquentation d'Europeana est très décevante, quatre fois plus faible que celle de Gallica. Europeana va se développer comme une plateforme favorisant l'émergence de projets innovants. Son financement est assuré à court terme grâce au mécanisme européen d'interconnexion censé être doté de 9 milliards d'euros mais qui n'en compte plus qu'un et qui finance des projets d'infrastructures autres que numériques. Son financement pérenne n'est donc pas encore assuré et il est surprenant que ce projet ne soit pas davantage soutenu

par le secteur éducatif et culturel de la Commission. En tant que président du conseil d'administration d'Europeana pendant encore quelques mois, je vais relancer ce projet au niveau politique et diplomatique.

Mme Marie-Christine Blandin. – Vos lecteurs vous font-ils part d'éventuelles imperfections du site Internet de la BnF ?

M. Bruno Racine. – La reconnaissance optique des caractères n'est jamais efficace à 100 %. Les lecteurs peuvent identifier les erreurs et nous demander de les corriger. Je vous dirai ce qu'il en est.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ces échanges. La BnF a de nombreux défis à relever, dont l'équation financière n'est pas le moindre. Enfin, j'accepte volontiers l'invitation que vous avez lancée à la commission de se rendre sur site à la BnF.

La réunion est levée à 16 h 45.

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

Mercredi 22 octobre 2014

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Avis de l'Autorité relatif au secteur des autoroutes – Audition de M. Bruno
Lasserre, Président de l'Autorité de la concurrence**

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux de vous accueillir, monsieur le Président, ainsi que Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, et Mme Audrey Sabourin, économiste, pour nous parler des récents travaux de l'Autorité de la concurrence sur les autoroutes. L'avis adopté le 17 septembre fait apparaître la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires, dont le chiffre d'affaires a considérablement progressé ces dernières années. Votre avis démontre que leur rentabilité de 20 et 24 % en 2013 n'est justifiée ni par le risque encouru, ni par l'augmentation des coûts. Le phénomène s'amplifie du fait qu'elles attribuent souvent leurs marchés de travaux à des filiales du même groupe.

Cette situation exceptionnelle, que vous qualifiez de rente, dérange à l'heure où nous nous battons pour trouver de nouvelles ressources pour le financement des infrastructures de transport. Elle a suscité des annonces politiques, d'une ponction sur les bénéfices de ces sociétés pour suppléer la suppression de l'écotaxe, à la gratuité dominicale... Cependant, les marges de manœuvre de l'État sont assez faibles, du fait de la solidité des conventions signées avec ces sociétés. Que peut-on faire au sujet des tarifs ? Est-il pertinent de prolonger régulièrement, pour ne pas dire indéfiniment, la durée des concessions, comme le prévoit le plan de relance autoroutier soumis à Bruxelles ? Comment assurer une régulation efficace garantissant le respect par les sociétés d'autoroutes de leurs obligations contractuelles ? Quels seraient la configuration et le rôle de l'autorité de régulation que vous appelez de vos vœux ?

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence. – Je me réjouis de vous rendre compte de notre travail. L'avis rendu public le 18 septembre par l'Autorité de la concurrence répondait à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui m'a auditionné il y a un mois. Une mission constituée au sein de cette assemblée nous a également entendus.

Comptant plus de cent cinquante pages, notre avis est le résultat de plusieurs mois d'enquêtes et d'auditions des responsables des sociétés concessionnaires et autres parties prenantes. Si ce travail n'a pas toujours plu à ceux qu'il vise, je n'ai pas entendu dire que nos chiffres soient inexacts, et pour cause : ils nous ont été fournis par les sociétés d'autoroutes elles-mêmes.

Depuis son origine dans les années 1960, le réseau autoroutier français a été construit et exploité sous le régime de la concession de service public. D'autres pays ont fait des choix différents. En raison de l'ampleur des investissements nécessaires, l'application de

ce régime aux autoroutes présentait certaines spécificités : la pratique de l'adossement, par laquelle les recettes issues des sections les plus rentables du réseau étaient affectées au financement de nouvelles sections moins rentables ; l'attribution de gré à gré, sans mise en concurrence, des sections d'une même zone géographique à un unique concessionnaire jouissant ainsi d'un monopole géographique ; le recours systématique à l'endettement pour construire ces infrastructures ; enfin l'indifférence aux résultats financiers à court terme permise par une dérogation comptable autorisant les concessionnaires à immobiliser en charges différées les pertes résultant du paiement des charges financières.

Ces spécificités ont été remises en cause au début des années 2000 pour se conformer au droit européen et afin de préparer l'ouverture du capital des sociétés concessionnaires.

Le réseau autoroutier s'étend aujourd'hui sur 11 882 kilomètres, dont 9 048 sont attribués à dix-neuf sociétés concessionnaires (SCA). Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux sept concessionnaires historiques, qui représentent à elles seules 92 % du chiffre d'affaires du secteur, lequel s'élevait en 2013 à 8,9 milliards d'euros.

À l'exception de Cofiroute, filiale de Vinci, privée depuis son origine, les SCA historiques ont été privatisées en 2006 au profit des groupes Vinci (ASF et Escota), Eiffage (APRR et Area) et Abertis (Sanef et SAPN). Le produit de la vente s'est élevé à 14,8 milliards d'euros.

Le Conseil de la concurrence avait rendu *in extremis*, en décembre 2005, un avis à la demande d'entreprises du BTP indépendantes. Nous y disions notre crainte qu'une fois les concessions acquises, les groupes concessionnaires préfèrent confier les travaux de construction et d'entretien à leurs filiales, sans appel d'offres, quitte à compenser les surcoûts consécutifs à ce défaut de concurrence par des hausses des péages, sans impact sur leur compétitivité puisqu'ils jouiraient de monopoles géographiques. Nous avons donc demandé le maintien d'obligations de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution de ces travaux, et le gouvernement avait suivi nos préconisations.

La commission des finances de l'Assemblée nous a demandé, huit ans après cette privatisation, d'en dresser un bilan. La régulation par l'État de l'évolution des péages, mise en place en 2006 et réglée par les contrats de plan successifs, a-t-elle été efficace ?

Le constat de l'Autorité de la concurrence est sévère, je n'ose pas dire sans concession : cette régulation est défailante, et la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires n'est justifiée ni par le risque de leur activité, ni par leurs charges, ni par le poids de leur dette.

Dès lors que l'État confie un monopole à une entreprise privée, il est nécessaire que celui-ci soit régulé de manière à vérifier qu'il n'obtient pas des usages une rente injustifiée. Garants de l'économie de marché, nous n'avons évidemment rien contre le profit qui est l'un de ses moteurs, à condition qu'il rémunère un risque. Or la rentabilité très forte des sociétés d'autoroutes est sans rapport avec leurs coûts et les risques inhérents à leur activité. Leur chiffre d'affaires a augmenté de 26 % depuis 2006, alors même que les charges d'entretien de l'infrastructure autoroutière diminuaient de 7 %. Les charges de personnel ont certes progressé de 11 %, malgré la diminution de 17 % des effectifs du fait notamment de l'automatisation des péages, mais l'augmentation du chiffre d'affaires des SCA, nourrie par celles du trafic et du tarif des péages, n'en est pas moins disproportionnée. L'évolution de

leurs coûts est d'ailleurs largement prévisible sur le long terme – même le déneigement n'est pas vraiment imprévisible.

Leur rentabilité nette, après impôt et charges financières, a atteint en 2013 un niveau exceptionnel, compris, selon les sociétés, entre 20 % et 24 %. Certains recommandent de rapporter la rentabilité nette aux capitaux propres. Cette correction n'est cependant pas pertinente pour les sociétés d'autoroutes, dont les fonds propres sont très faibles et le ratio d'endettement extrêmement élevé. Dans les deux années qui ont suivi leur privatisation, elles ont en effet distribué à leurs actionnaires sous forme de dividendes exceptionnels 3,3 milliards pour Vinci, 1,7 milliard pour Eiffage. Ces ratios d'endettement extrêmement atypiques n'inspirent cependant pas d'inquiétude à leurs créanciers, dont les principaux critères d'appréciation sont la stabilité de l'activité de l'entreprise, garantie par un contrat de concession de long terme, et surtout la perspective de cash flows récurrents.

Cette rentabilité très forte est-elle justifiée par un risque particulier ? L'évolution des prix n'en présente pas : le décret de 1995 fixant le régime de base des concessions garantit aux sociétés d'autoroutes une augmentation des tarifs de péage correspondant à 70 % de l'inflation hors tabac. Et les contrats de plan, négociés tous les quatre ans entre l'État et ces sociétés, leur ont en fait garanti une progression tarifaire égale à 80 % ou 85 % de cette inflation, sans compter la compensation des investissements supplémentaires identifiés dans ces contrats. Il n'y a pas de risque prix.

Les SCA invoquent systématiquement la possibilité d'un effondrement du trafic. Or, elles disposent chacune d'un monopole géographique et les trajets autoroutiers ne sont pas remplaçables par d'autres modes de transports. L'analyse de la demande montre en outre une faible élasticité au prix : l'évolution du trafic n'est guère liée qu'à celles du PIB et du prix des carburants. Au cours des dix dernières années, le trafic n'a diminué qu'une fois. Les prévisions les plus récentes estiment qu'il croîtra de 0,7 % par an jusqu'en 2030. Qui plus est, lorsque le trafic baisse, comme en 2008, le chiffre d'affaires des SCA continue à croître par le seul effet de l'augmentation des péages. Il faudrait pour altérer cette évolution une crise bien plus forte, dont l'éventualité est toute théorique... Il n'y a pas de risque économique.

Il n'y a pas non plus de risque financier. L'endettement de ces sociétés est certes très important : 23,8 milliards d'euros à elles sept. Mais le cash-flow généré par l'activité suffit au remboursement jusqu'à la fin des concessions. Cela explique d'ailleurs que les actionnaires d'ASF et d'APRR aient décidé, juste après la privatisation, la distribution de dividendes exceptionnels, financée par une augmentation de leur endettement. Celle-ci a atteint 17 % depuis 2006 (hors Cofiroute), sans que ces sociétés rencontrent de difficultés particulières pour se financer. Ce recours massif à l'endettement plutôt qu'à l'autofinancement a en outre été aidé par la fiscalité, puisque les sociétés d'autoroutes sont les dernières entreprises dont les intérêts d'emprunt soient entièrement déductibles de leur imposition. Nous avons évalué cet avantage à 3,4 milliards d'euros pour la période 2006-2013.

Les dividendes versés dans le même temps se sont élevés à 136 % de leur résultat net, soit un total de 16,7 milliards d'euros (14,9 milliards hors Cofiroute). Ces dividendes ont certes contribué à rembourser la dette d'acquisition des concessions, mais ils ont également servi à rémunérer les actionnaires, pour une part qui ira croissant au fur et à mesure du remboursement. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à parler de rente autoroutière.

Suivant notre avis de 2005, le gouvernement avait imposé des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les travaux dépassant un million d'euros. L'Autorité de la concurrence a scruté tous les marchés passés depuis 2006 : ces obligations ont, dans l'ensemble, été formellement respectées. Nous avons cependant été troublés de constater qu'une part importante des marchés des SCA, pour 4,5 milliards d'euros depuis 2006, étaient attribués à leurs filiales : 35 % des marchés de travaux de Vinci et d'Eiffage ont été dévolus à leurs filiales, soit une proportion très supérieure à celle des marchés attribués à ces entreprises par les SCA qui ne leur sont pas liées. En valeur, cette part, identique pour APRR et Area, monte à 50 % pour ASF et Escota, mettant en évidence que ce sont les marchés d'un montant élevé qui sont principalement attribués à Vinci. La part des marchés d'Escota attribuée à Vinci est passée de 3 % en 2002-2005 à 58 % sur 2006-2013.

Si les procédures sont formellement respectées, les choix sont contestables. Nous nous interrogeons particulièrement sur les critères appliqués par Escota pour retenir l'offre la mieux disante : en sous-pondérant le prix de manière injustifiée grâce à une formule de notation qui neutralise ce critère, Escota a souvent choisi l'offre d'une entreprise liée plutôt que la plus avantageuse. De même, Vinci remporte 40,6 % des marchés d'ASF, qui lui appartient, mais 17 % des marchés d'APRR (Eiffage) et 22,8 % des marchés de Sanef (Abertis) ; Eiffage obtient 27 % des marchés APRR, mais 8% des marchés ASF et 7 % des marchés Sanef... L'appartenance à un groupe intégré de BTP favorise indéniablement l'obtention des marchés.

L'on peut s'interroger aussi sur les échanges d'information au sein de ces groupes : les présidents des filiales autoroutières siègent aux conseils d'administration, d'où une forte consanguinité et peu d'étanchéité dans la circulation des informations.

M. Michel Raison. – Les fuites doivent même commencer par le cahier des charges.

M. Bruno Lasserre. – Ce défaut de concurrence, paradoxalement, n'influe pas sur le tarif des péages, puisque leur évolution dépend de l'inflation hors tabac – est-ce d'ailleurs pertinent ? – et de la compensation des investissements prévue par les contrats de plan, laquelle s'opère en fonction d'estimations *ex ante* par les sociétés d'autoroutes.

Nous avançons treize recommandations pour améliorer la régulation de l'État. Il convient tout d'abord de revoir la formule d'indexation des péages, qui a déconnecté les tarifs des coûts réels des SCA. Une nouvelle indexation sur ces coûts devrait aller de pair avec une remise à plat de la tarification elle-même, difficile cependant à effectuer avant le terme des concessions. Une solution intermédiaire, rapprochant les tarifs des coûts réels d'activité, consisterait à les lier à l'évolution du trafic, qui est la principale variable de cette activité : lorsqu'il augmente, la hausse du chiffre d'affaires des SCA leur tombe du ciel. Nous proposons par conséquent de revenir au décret de base de 1995 (70 % de l'inflation hors tabac), moins l'évolution du trafic. Si l'on avait appliqué cette formule, l'évolution des péages aurait été beaucoup plus modérée, voire négative.

Nous souhaitons en outre, comme la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2013, une meilleure régulation des contrats de plan, qui contribuent eux aussi à la hausse des tarifs. Une autorité indépendante pour la route, constituée sur le socle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), pourrait assumer les fonctions de régulation de l'ensemble des transports terrestres et donner un avis sur les contrats de plan, dans la

négociation desquels l'État s'est souvent trouvé en position de faiblesse face à la puissance des lobbys.

Nous souhaitons enfin, comme la Cour des comptes, insister sur la nécessité que les compensations apportées par l'État soient strictement limitées aux investissements. Vous savez par exemple, en tant qu'usagers des autoroutes, qu'il est désormais possible aux détenteurs d'un *t*, de passer un péage à 30 kilomètres à l'heure. Les sommes investies dans cette innovation ont été compensées par l'État au nom du bilan carbone, alors que ses principaux intérêts tiennent à l'économie de main d'œuvre et à une plus grande attractivité de l'infrastructure. Il y a là, tout au moins, la marque d'une certaine naïveté de la part des pouvoirs publics...

M. Hervé Maurey, président. – Quand j'ai lu ce passage de votre avis, j'ai cru avoir mal compris : cette compensation est extravagante, puisque l'innovation s'est évidemment faite dans l'intérêt de la SCA.

M. Bruno Lasserre. – Eh bien ce sont les usagers qui l'ont payée par une hausse des péages, alors même que le *t* est également payant ! L'État aurait besoin de s'appuyer sur une expertise indépendante...

M. Gérard Cornu. – ... et la représentation nationale !

M. Bruno Lasserre. – C'est en effet votre rôle... Notre troisième recommandation vise à limiter la rente et à revenir à une situation plus normale. Une activité doit générer un profit, mais à l'intérieur de certaines limites. L'État pourrait envisager l'instauration de clauses de réinvestissement partiel, voire de partage des bénéfices au-delà d'un seuil convenu. Il serait ainsi en mesure de financer d'autres travaux utiles à la collectivité en y affectant les produits de ces monopoles qui dépasseraient un taux convenu.

Afin de préserver les conditions d'une concurrence équilibrée dans les appels d'offres, nous recommandons d'abaisser de deux millions à 500 000 euros le seuil d'obligation de publicité et de mise en concurrence ; qu'un avis de pré-information soit systématiquement publié six mois avant le lancement de l'appel d'offres pour ne pas avantager les filiales du groupe ; que la procédure restreinte soit mieux cantonnée. Nous proposons enfin, dans le souci de mieux assurer le contrôle du juge, notamment sur la pondération du critère prix et les formules de notations, de donner à la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, la possibilité de saisir le juge administratif d'un appel d'offres dont elle estimerait la légalité douteuse. En effet, dans ce petit milieu où les marchés sont tellement importants, les entreprises craignent des représailles si elles les contestent.

Le plan de relance autoroutier, négocié par L'État avec les sociétés d'autoroutes, consistera à engager pour 3,6 milliards d'euros de travaux de construction, de création de portions nouvelles d'autoroute et de réintégration dans le réseau de portions de routes nationales. Nous percevons les rumeurs annonciatrices d'une prochaine acceptation conditionnelle de l'actuelle Commission européenne. Personne ne conteste l'utilité d'une politique volontariste ; mais si l'État ne contribue pas financièrement à ce plan de relance, la contrepartie en sera la prorogation des concessions de deux à six ans. Leur fin marquerait au contraire le retour à l'État de la totale propriété de l'infrastructure et de la maîtrise de son exploitation. Il aurait alors le choix d'en conserver la gestion ou bien, fort de l'expérience acquise au cours des trente dernières années, de la concéder à nouveau sous des conditions

fixées par lui en toute souveraineté. Il n'est pas étonnant que les SCA cherchent à repousser cette échéance, comme elles l'ont déjà obtenu pour un an au titre du paquet vert.

L'État n'est fort que par éclipses, aux moments où il attribue les concessions ; il est ensuite lié pour toute la durée de la concession par la loi tarifaire et les règles du jeu qu'il a négociées. Repousser la fin des concessions, c'est priver l'État de sa capacité à les redéfinir en fonction de ses intérêts et de ceux des usagers. Le coût en sera d'autant plus important que ces deux à six années supplémentaires seront d'une exceptionnelle rentabilité.

Si nous optons pour un financement intégral de ce plan par les SCA, que l'État en profite tout au moins pour renégocier la formule d'évolution des péages et imposer l'insertion de clauses de réinvestissement partiel. Si elle n'est pas utilisée, cette fenêtre d'opportunité se refermera jusqu'en 2027. L'État a pu être naïf, voire défaillant. Il doit reprendre la main à l'occasion de ce plan.

M. Hervé Maurey, président. – Cette très intéressante présentation reflète la qualité de vos travaux. J'ai vu s'exprimer sur le visage de certains de mes collègues de la stupéfaction, tant la situation que vous dépeignez semble incroyable, et même inacceptable. Nous devons faire en sorte que votre avis ne tombe pas dans l'oubli et que vos propositions ne restent pas lettre morte. Combien la prorogation des contrats de concession rapporterait-elle aux SCA ?

M. Bruno Lasserre. – Leur chiffre d'affaires ayant été en 2013 de 8,9 milliards d'euros, et leur rentabilité nette s'établissant entre 20 % et 24 %, le gain annuel serait d'environ 2 milliards d'euros.

M. Michel Raison. – Certains amortissements seront alors achevés.

M. Bruno Lasserre. – En effet. Pour deux ans, le gain serait de 4 milliards d'euros, pour six ans, il serait encore supérieur. Ces chiffres sont à mettre en regard des 3,2 milliards d'euros de travaux supplémentaires.

M. Ronan Dantec. – Comme il y aura de nouveaux péages, il y aura des recettes supplémentaires !

M. Bruno Lasserre. – En effet.

M. Jean-Jacques Filleul. – Chaque fois que nous l'auditionnons, M. Lasserre tient des propos précis et intéressants. Nous sommes stupéfaits par son réquisitoire, qui reflète l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence le 18 septembre dernier. Le cadre de négociation des contrats de plan est insuffisamment défini – ou trop, on ne sait plus ! –, les SCA rechignent à donner des informations sur les investissements qu'elles ont réellement réalisés. Elles dégagent 2 milliards d'euros de profits nets annuels. Nous ne pouvons pas détourner le regard de cette situation.

Plus personne ne soutient les privatisations effectuées en 2005-2006. Sans aller jusqu'à parler de complicité, l'administration a fait preuve d'une grande naïveté et consenti de nombreux cadeaux aux consortiums acquéreurs. Depuis, les recettes courantes n'ont fait qu'augmenter – la Cour des Comptes a rappelé que les hausses de tarifs ont été injustifiées. Une sorte d'économie circulaire s'est ainsi constituée depuis 2006.

Les conventions autorisent-elles le prélèvement d'une partie des recettes pour financer des infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales ? Pouvons-nous rendre aux usagers du pouvoir d'achat en imposant une baisse des tarifs ? Le mauvais entretien des ouvrages d'art qui jalonnent nos quelques 11 000 kilomètres d'autoroutes nous inquiète : notre patrimoine autoroutier doit rester un motif de fierté. Les conventions fixent-elles les responsabilités de chacun en la matière ?

M. Rémy Pointereau. – Je vous félicite pour ce rapport objectif et sans appel. En 2005, j'étais opposé à cette privatisation, qui revenait à utiliser un fusil à un coup. Certes, nous avons touché 14,8 milliards d'euros. Mais le résultat est ce qu'il est, à présent, et il est difficile de s'extirper de ces contrats. Le manque à gagner pour l'État, depuis 2005, est de 10 milliards d'euros. Une rentabilité de 20 % à 24 %, c'est exceptionnel ! Les conflits d'intérêts se multiplient chez les sociétés autoroutières et leurs entreprises sous-traitantes. S'il y a des appels d'offres, l'on peut s'interroger sur les cahiers des charges.

En 2011, préparant avec Jacques Mézard un rapport sur les collectivités territoriales et les infrastructures de transport, nous avons reçu les représentants des différents acteurs du secteur. Ceux des sociétés concessionnaires nous avaient longuement expliqué que la chute du trafic due à la crise et les travaux importants qu'ils devaient entreprendre rendaient indispensable la prolongation des concessions. Un plus ample examen nous a révélé que la baisse de trafic avait été ponctuelle et modérée.

La suppression de l'adossement, qui donnait à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) les moyens de réaliser de gros investissements autoroutiers et ferroviaires, a réduit ses moyens à 1,5 milliard d'euros par an. Les chiffres que vous nous présentez montrent qu'ils pourraient être doublés...

Comment l'État peut-il se dégager d'une telle situation ? Nous connaissons bien, dans les collectivités territoriales, les problèmes posés par la régie directe et ceux soulevés par la délégation de service public. Ainsi, la gestion de l'eau est souvent confiée à Veolia, et la fixation des tarifs, comme l'évaluation des recettes, ne va pas de soi. Quel serait le prix de rachat des autoroutes ? Nous les avons vendues pour 14,8 milliards d'euros. Combien la reprise des 9 000 kilomètres concédés coûterait-elle ?

M. Charles Revet. – Merci beaucoup pour ces informations complètes et éclairantes. Comment le capital social des différentes sociétés d'autoroutes est-il composé ?

M. Alain Fouché. – La gestion publique des autoroutes était-elle inférieure à celle qui est aujourd'hui pratiquée par des sociétés privées ? Pourquoi celle-ci est-elle plus rentable ? S'agit-il d'un problème de personnel, de structure ? Nous savons par exemple qu'un théâtre géré par une collectivité territoriale coûte plus cher qu'un théâtre privé.

Réseau ferré de France avait annoncé qu'une partie des travaux de la ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux serait sous-traitée à des entreprises locales : ce n'est pas le cas. De même, pour les autoroutes, les marchés sont confiés à des entreprises liées à la compagnie autoroutière. Celles qui sont évincées n'osent pas faire de recours de peur de perdre les marchés suivants. Que faire ?

Mme Évelyne Didier. – Bravo pour votre travail remarquable, précis et approfondi. Si j'ose dire, tout a été bétonné : je suis effarée par la perfection du montage qui sécurise cette rente extraordinaire au profit de quelques grands groupes et au détriment des

citoyens et de l'État. Les autoroutes sont-elles en bon état ? À ce prix, nous sommes en droit de l'espérer... Quel service, dans quel ministère, a-t-il été la cheville ouvrière de ce montage, de cette œuvre d'art ? Qui a défendu les intérêts de l'État ? Vous préconisez un contrôle par une Haute autorité, ce qui fait reposer la responsabilité sur un individu. Dans ce domaine, les tête-à-tête ne sont-ils pas risqués ?

Le plan de relance de 3,6 milliards d'euros stimulera sans doute l'emploi et l'investissement, mais quand l'intérêt supérieur des citoyens et de l'État sera-t-il pris en compte ? Si les sociétés estiment que leur concession ne sera pas renouvelée, ne négligeront-elles pas l'entretien des autoroutes ? En cas de renégociation, nous devons nous assurer que les négociateurs ne soient pas les mêmes : je ne crois pas à la naïveté. Les sociétés d'autoroutes ont fait des propositions de travaux importants, qu'elles nous ont fait parvenir. Les avez-vous examinées ?

M. Michel Raison. – Bravo pour l'élégance de votre présentation. L'adossement avait certains avantages, par exemple celui de financer des tronçons déficitaires. Le supprimer n'a-t-il pas été une erreur ? Cela n'a pas résolu le problème du gré à gré.

M. Ronan Dantec. – Je suis à la fois impressionné et terrifié par votre propos si clair. Oui, il s'agit d'un scandale d'État, que poursuivrait la prolongation des concessions en échange de travaux telle qu'elle a été préparée. Le non-respect de ces contrats, pourtant léonins, par les sociétés autoroutières, qui confient les travaux à des sociétés qui leur sont proches pose la question plus large des liens entre gestionnaires et constructeurs d'une infrastructure. N'autorise-t-il pas l'État à casser immédiatement ces contrats et à renationaliser les autoroutes ?

Où l'argent est-il parti ? Quel serait un taux de rentabilité raisonnable ? Autour de 8 %, de 10 % ? À propos de l'écotaxe, nous nous étions interrogés sur la participation que les sociétés autoroutières pourraient apporter. Nous avions envisagé un montant de 300 millions d'euros, au plus de 400 millions. En fait, c'est entre 1 et 1,5 milliard d'euros qui disparaît chaque année, et qui manque à l'AFITF. Comment le récupérer ?

M. Michel Vaspert. – Merci pour cette audition particulièrement enrichissante. Nouveau sénateur, je suis stupéfait par ce que j'ai entendu. En tant qu'élus locaux, nous sommes extrêmement vigilants dans l'attribution de marchés publics. Nous évitons soigneusement les conflits d'intérêts. Ce que vous dites m'a horrifié.

Il y a dans nos ministères des fonctionnaires très compétents. Comment de telles conventions ont-elles pu être conçues ? Même si c'était une première, il fallait au moins prévoir des clauses de revoyure ! Or la seule fenêtre d'opportunité est constituée par le plan de relance de 3,5 milliards d'euros. Quand les sociétés d'autoroutes se partagent les travaux, il y a conflit d'intérêts ! Ne peut-on pas les faire plier à travers le contrôle de la concurrence et des prix ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Les collectivités territoriales payent les deux tiers du coût des échangeurs, alors que le péage y est automatique. Comment pourrions-nous inciter les SCA à s'impliquer davantage dans l'aménagement du territoire ?

M. Jean-Claude Leroy. – Les sociétés concessionnaires ont recouru massivement à l'endettement : leur dette s'élève à 24 milliards d'euros. Du coup, elles ont

bénéficié de remises fiscales depuis 2006, pour un montant cumulé de plus de 3 milliards d'euros. Nous recommandez-vous fortement de moduler cet avantage ?

Mme Chantal Jouanno. – Ce sont les modalités des privatisations qui sont en cause, pas leur principe. Y a-t-il eu connivence entre les directions générales concernées et les SCA ? Pourquoi sinon l'État, qui doit être impartial, devrait-il être contrôlé par des autorités indépendantes ? Si je me trompe, vous pouvez me corriger ; si je ne me trompe pas, je ne vous oblige pas à me répondre.

M. Gérard Miquel. – Vos propos, pour surprenants qu'ils aient pu paraître, étaient attendus. Rapporteur du budget des routes pour la commission des finances en 2005, je m'étais fortement opposé à la privatisation des autoroutes, en dénonçant les dérives que nous constatons aujourd'hui.

Les élus sont montrés du doigt s'ils gèrent mal leurs collectivités territoriales. Pour les autoroutes, Vinci et Eiffage sont en situation de monopole. S'ils perdent un appel d'offres, ils n'hésitent pas à attaquer les élus.

L'État s'est très mal comporté. Les hauts fonctionnaires qui ont géré ce dossier ont sans doute été promus depuis : l'impunité est totale. Pourtant, l'État y a perdu 2 milliards d'euros par an. Rallonger les concessions pour susciter des investissements supplémentaires ? Que l'Etat ait payé les investissements pour le 30 à l'heure, est tout simplement scandaleux.

Merci pour la justesse de vos propos et la qualité de vos travaux. Avant ces privatisations, l'État, qui gérait directement les routes nationales, confiait à des sociétés autoroutières, comme ASF, la gestion des autoroutes, et celles-ci faisaient un bon travail.

M. Bruno Lasserre. – Notre avis ne porte pas sur la pertinence du choix de privatiser effectué en 2006. L'Autorité de la concurrence n'a pas pour mission de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État, comme le fait par exemple la Cour des comptes. Elle ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour évaluer le coût d'un rachat anticipé des concessions. Cette décision relève d'un débat politique. Nous n'avons pas non plus pour mission de surveiller la qualité des travaux, de l'entretien des autoroutes et de leurs ouvrages d'art. De même, nous ne nous sommes pas intéressés aux échangeurs. Nous nous sommes concentrés sur la régulation du secteur et sur le projet de plan de relance autoroutier.

Comment l'État a-t-il négocié ? Quel a été le rôle respectif des responsables politiques et des fonctionnaires ? Notre rôle n'est pas de jeter la pierre ou d'établir les responsabilités personnelles. Privatiser les autoroutes a été un choix politique et non administratif. Toutefois, je suis préoccupé de voir l'affaiblissement de l'État dans ses directions techniques. La France perd en compétences et, qu'il s'agisse des infrastructures, de l'énergie, des transports ou de la santé, l'État ne possède plus de l'armature dont il disposait après-guerre. Les personnes les plus compétentes quittent son service après quelques années. Nous voyons bien que nos interlocuteurs sont des fonctionnaires de moins en moins expérimentés.

L'État s'est désengagé de la construction des routes, qui revient aux collectivités territoriales. La direction des routes, qui concentrait l'élite du corps des Ponts, était très puissante. Ses membres savaient ce que représente un kilomètre d'enrobé bitumineux. Il est vrai que cette compétence technique éclipsait quelque peu les considérations économiques.

L'attention des ingénieurs des Ponts porte davantage sur la sécurité des ouvrages que sur l'équilibre financier des contrats.

Nous avons la preuve que, dans ce dossier, le pouvoir politique a arbitré, parfois contre l'avis de fonctionnaires qui avaient vu juste. Par exemple, sur le taux de rentabilité interne, l'estimation proposée par les services était beaucoup plus dure que celle qui a été retenue par les cabinets ministériels après concertation avec les sociétés autoroutières. En matière d'énergie, de télécommunications, de transports et d'infrastructures, l'État dépend de plus en plus des arguments fournis par ses interlocuteurs privés.

L'intérêt du travail d'une autorité administrative indépendante (AAI) est qu'elle a du recul et que ses décisions sont prises de manière collégiale, après une contre-expertise impartiale de chaque argument. Ce n'est pas parce qu'une entreprise est puissante que l'argument qu'elle avance nous paraîtra convaincant. Si l'intervention d'une AAI est le prix à payer pour protéger l'État et les citoyens, celui-ci n'est-il pas justifié ?

Faut-il laisser aux SCA la possibilité de déduire intégralement leurs intérêts d'emprunts de leurs résultats ? Pour les autres entreprises, cet avantage a été limité ou supprimé. C'est à vous que revient cette décision. Lors de mon audition à l'Assemblée nationale, un député m'a indiqué qu'une disposition du projet de loi de finances pour 2015 commençait à raboter cet avantage.

Est-il possible d'opérer un prélèvement fiscal sur les bénéfices des SCA ? Là encore, il s'agit d'un choix politique. Sur le plan juridique, les contrats sont très bien rédigés. Celui qui a été signé avec Cofiroute, qui était déjà une société privée avant 2006, stipule que tout changement dans la fiscalité défavorable à l'entreprise doit être intégralement compensé. La rédaction des six autres contrats est moins claire. Ils prévoient une clause de rendez-vous en cas de changement de la fiscalité spécifique aux SCA. Si aucune compensation n'est prévue, l'État devra recevoir ces entreprises, qui ne manqueront pas d'en réclamer une. Nous proposons de consulter, sur ce point, le Conseil d'État.

Pouvons-nous renégocier les contrats ? À froid, l'État peut, fort des constats de l'Autorité de la concurrence et de la Cour des comptes, modifier unilatéralement le contrat. La jurisprudence administrative est cependant très claire : cette modification doit être compensée : les entreprises chiffreront leur manque à gagner. Là encore, nous recommandons une saisine préventive du Conseil d'État. Tous ces contrats de concession se fondent sur un décret de 1995. C'est dans le cadre des contrats de plan successifs, dont certains viennent actuellement à échéance, que la formule d'évolution des péages a été modifiée en faveur des SCA. Il y a là une marge de manœuvre pour l'État.

Une autre possibilité, qui me semble plus appropriée, est de profiter de la négociation du plan de relance pour modifier les contrats, puisque les sociétés concessionnaires demandent une prolongation de leur durée. Si nous ne le faisons pas, la prolongation sera extrêmement profitable pour ces sociétés. L'État doit proposer de nouvelles règles tarifaires, selon lesquelles l'évolution du trafic corrigera la prise en compte de l'inflation, et qui comprendront des clauses de réinvestissement partiel, voire de partage des bénéfices en cas de rentabilité excessive. Une telle négociation à chaud, si le plan de relance est accepté à Bruxelles, semble la plus appropriée.

Option plus radicale, le rachat anticipé des concessions, serait coûteux : le calcul du manque à gagner des SCA se ferait selon les règles actuelles, qui leur sont avantageuses. En l'état du droit, un tel rachat doit être compensé selon ces règles.

M. Ronan Dantec. – Sauf si les sociétés n'ont pas respecté leurs obligations...

M. Bruno Lasserre. – Ce n'est pas ce que nous avons dit dans notre avis. L'État s'est montré naïf, voire défaillant, dans la négociation des règles du jeu, mais celles-ci ont été respectées par les SCA. De même, nous ne nous sommes pas prononcés sur la qualité des travaux effectués.

Le capital d'Escota et de Cofiroute est entièrement détenu par Vinci Autoroutes : Escota est détenue à plus de 99 % par une sous-filiale, elle-même détenue à 100 % par une holding, dont Vinci Autoroutes possède 99,99 %. Colas, filiale de Bouygues, ayant vendu ses 16,67 % de Cofiroute, celle-ci est entièrement détenue par Vinci.

Area, filiale d'Eiffage, est détenue à 99,4 % par APRR, elle-même détenue à 100 % par Financière Eiffage, qui est possédée pour moitié par Eiffage et pour moitié par Macquarie Autoroutes de France, à son tour détenue à 100 % par des fonds d'investissement gérés par Macquarie.

SAPN est détenue à 99,97 % par Sanef SA, qui appartient à 100 % à la holding HIT SAS, qui est un consortium composé, pour 52,55 %, de la société Abertis Infrastructures, qui est un groupe espagnol gérant des concessions autoroutières (*utilities*), et pour le reste, de la Caisse des dépôts et consignations (20 %), de Predica (12,42 %), d'AXA (9,93 %) et de FFP Invest (5,1 %).

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de ces réponses. Le coût d'une renationalisation des autoroutes a été évalué 15 milliards d'euros par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, et à 45 milliards d'euros par le ministre des transports, sur la base d'une évaluation de la Cour des comptes.

Je propose que notre commission constitue un groupe de travail, qui procédera aux auditions des différents acteurs en vue d'élaborer une proposition de loi. Votre avis ne doit pas rester lettre morte.

M. Charles Revet. – Tout à fait !

M. Hervé Maurey, président. – La réforme constitutionnelle de 2008 renforce l'initiative parlementaire. À nous de nous saisir !

La proposition du groupe de travail recueille l'assentiment général.

Loi de finances pour 2015 – Désignation des rapporteurs pour avis

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

Ont été désignés :

Mission Politique des territoires : *M. Rémy Pointereau*

Mission Ecologie, développement et mobilité durables :

Transports routiers : M. Jean-Yves Roux ;

Transports ferroviaires et fluviaux : M. Louis Nègre ;

Transports aériens : M. François Aubey ;

Transports maritimes : M. Charles Revet ;

Prévention des risques et Météorologie : M. Pierre Médevielle ;

Biodiversité et Transition énergétique : M. Jérôme Bignon.

Mission Recherche et enseignement supérieur :

Recherche en matière de développement durable : Mme Geneviève Jean.

La réunion est levée à 12 h 00.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 15 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de Mme Marie-France Beaufiles, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures 35.

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

Mme Michèle André, présidente. - Je souhaite la bienvenue à Didier Migaud devant la commission des finances nouvellement reconstituée. Nous le recevons ce matin en tant que président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), afin qu'il nous présente deux avis. Le premier porte sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, que je qualifierai de « traditionnel », le Haut Conseil ayant déjà rendu des avis de ce type.

Je souhaite également la bienvenue à Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales.

En second lieu, Didier Migaud nous présentera l'avis du HCFP sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Sans entrer dans le détail, j'indique à mes collègues combien cet avis est important. Il conduit en effet le Haut Conseil à se prononcer sur les hypothèses qui ont permis de construire notre trajectoire de solde structurel et auxquelles il se référera ensuite pour en vérifier le respect.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. - Madame la présidente, messieurs les rapporteurs généraux, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter devant votre commission, récemment renouvelée, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions des avis relatifs au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, d'une part, et aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, d'autre part.

La préparation de ses deux avis a fortement mobilisé les membres du Haut Conseil. Un séminaire sur la croissance potentielle avait été organisé dès le mois de juin, et de nombreuses auditions ont été conduites au mois de septembre.

J'aborderai successivement les deux avis, en commençant par celui relatif au projet de loi de programmation. Le HCFP se prononce pour la première fois sur un projet de loi de programmation des finances publiques.

Aux termes de l'article 13 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sa mission est triple. Il doit apprécier l'estimation du produit intérieur brut (PIB) potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation ; il doit se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées ;

enfin, il doit examiner la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme (OMT) retenu et des engagements européens de la France.

Permettez-moi d'évoquer, tout d'abord, l'estimation de PIB potentiel. C'est la première fois que le Haut Conseil des finances publiques devait se prononcer sur l'estimation de celui-ci. En effet, le Haut Conseil ayant été installé le 21 mars 2013, il n'avait pas été invité à rendre un avis sur la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, adopté en décembre 2012.

Le PIB potentiel se définit usuellement comme la production soutenable, c'est-à-dire celle pouvant être réalisée sans entraîner de tensions sur les prix.

Chacun connaît les fragilités de cette notion, pourtant devenue centrale en matière de gouvernance des finances publiques. Il ne s'agit pas de données statistiques ou comptables, mais du résultat d'un modèle économique, ce qui rend l'estimation du PIB potentiel incertaine. Sa mesure est rendue encore plus difficile par la crise économique que nous traversons. Les chocs subis par l'économie française depuis 2008 ont vraisemblablement eu un impact, pour partie transitoire et pour partie pérenne, sur le niveau du PIB potentiel, sans qu'il soit possible d'estimer leur part respective avec précision.

L'écart de production, qui constitue la différence entre la production effective et la production potentielle, renseigne sur la capacité de rebond d'un pays quand il est négatif, comme c'est le cas actuellement, ou sur le risque de ralentissement lorsqu'il est positif. En matière de finances publiques, l'écart de production permet d'identifier la composante conjoncturelle du déficit effectif et de mesurer, par différence, le solde structurel, qui constitue aujourd'hui un outil essentiel de pilotage des finances publiques à l'échelle européenne.

Le Gouvernement a retenu, pour le présent projet de loi, l'écart de production tel qu'estimé par la Commission européenne. Cet écart s'établit à - 2,7 % du PIB potentiel pour l'année 2013.

Le Haut Conseil constate que cette estimation se situe au centre de la large fourchette des estimations disponibles, notamment celles des organisations internationales, comme le FMI ou l'OCDE, et de l'Insee – entre - 2 % et - 3,5 % – du PIB potentiel. Un tel écart suggère que l'économie française dispose d'une forte capacité de rebond. Le scénario retenu par le Gouvernement, comme par les organisations internationales, est donc celui d'un rattrapage, avec une fermeture progressive de l'écart de production. Cependant, ce rattrapage ne serait pas tout à fait achevé à l'horizon de la programmation.

La position du HCFP sur ce plan est plus réservée. Le Haut Conseil considère en effet qu'un écart de production plus faible et, partant, une moindre capacité de rebond, ne peuvent être exclus. Il note en particulier que l'économie française connaît un écart de production fortement négatif depuis plusieurs années, alors qu'en principe un tel écart est supposé se résorber rapidement. Cela conduit à s'interroger sur l'existence même d'un potentiel de rebond substantiel.

La prise en compte d'une telle hypothèse, qui mériterait selon nous d'être étudiée, se traduirait par un déficit structurel plus dégradé tout au long de la période de programmation ; elle pourrait conduire à des prévisions de croissance plus faibles.

S'agissant de la croissance de ce PIB potentiel, le Haut Conseil des finances publiques considère que l'estimation de 1 % en 2014 et 2015, et de l'ordre de 1,2 % en moyenne pour les années 2016 à 2019, constitue une hypothèse acceptable.

Ces estimations, qui sont également retenues par la Commission européenne, sont plus basses que celles retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, et dans les programmes de stabilité et lois de finances ultérieurs – 1,5-1,6 % sur la période 2014-2017. Elles sont proches des dernières estimations du FMI et de l'INSEE, inférieures à celles publiées par l'OCDE, mais plus élevées que celles de la Banque de France.

J'en viens à présent aux prévisions macroéconomiques associées au projet de loi, qui portent sur l'horizon de la programmation, c'est-à-dire la période 2014-2019.

Permettez-moi d'aborder directement le moyen terme – je reviendrai sur les années 2014 et 2015 dans la suite de mon intervention sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Par rapport aux prévisions associées en avril dernier au programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques note que le Gouvernement a décalé dans le temps son scénario de reprise de l'environnement international, et revu à la baisse les perspectives de croissance à court terme. Ce scénario est ainsi moins optimiste que celui présenté en avril dans le programme de stabilité qui reposait, comme le Haut Conseil l'avait noté dans son avis, sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables, qui ne se sont malheureusement pas matérialisées.

À moyen terme, ses prévisions – 1,7 % en 2016 et 1,9 % en 2017 – reposent toutefois encore, selon nous, sur des hypothèses favorables quant à l'environnement extérieur et à l'effet des politiques économiques sur la compétitivité des entreprises françaises, l'investissement et l'emploi.

Le scénario reste entouré d'un certain nombre d'aléas, qui concernent notamment l'environnement international et l'investissement. La reprise du commerce mondial pourrait en particulier être moins rapide que prévu. De même, la reprise de l'investissement pourrait être moins marquée si les entreprises choisissaient de limiter leur endettement plutôt que d'investir, dans un contexte où l'amélioration de leur taux de marge serait lente. À l'inverse, le scénario du Gouvernement pourrait être conforté par une baisse de l'euro et, à moyen terme, par la mise en place d'un plan d'investissement européen.

J'en viens enfin à la cohérence de la programmation présentée par rapport à l'objectif à moyen terme et aux engagements européens de la France.

Cette programmation n'est pas cohérente avec les engagements européens de la France.

Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, la France s'est engagée, à l'occasion du programme de stabilité adressé aux autorités européennes en avril 2014, à ramener son déficit en deçà de 3 % du PIB d'ici 2015, et à améliorer son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et en 2015.

Or, dans la programmation présentée, le déficit effectif se maintiendrait au-delà de 4 % du PIB entre 2013 et 2015 et ne reviendrait pas sous le seuil de 3 % avant 2017.

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, pour chacune des années 2014 et 2015, est nettement inférieur au 0,8 % par an prévu dans le programme de stabilité d'avril 2014. Il serait de 0,1 point de PIB en 2014 et de 0,2 point en 2015, contre 0,8 point initialement prévu sur les deux années. En 2016 également, l'objectif a été revu à la baisse, à 0,3 point contre 0,5 point selon le programme de stabilité précité.

La France ne réaliserait pas l'ajustement structurel annoncé pour les années 2014 à 2017 pour plusieurs raisons.

La première raison réside dans le caractère relativement modéré de l'effort en dépense ; cet effort est en effet réduit par rapport au programme de stabilité, les objectifs de croissance des dépenses en valeur n'ayant pas été ajustés à la moindre inflation sur les années 2014 à 2016.

La deuxième raison, c'est la baisse des hypothèses de croissance potentielle, qui se répercute mécaniquement sur l'ajustement structurel.

D'autres effets jouent à la marge, concernant notamment la croissance spontanée des recettes, qui reste inférieure à celle de l'activité en 2014 et en 2015, et les nouvelles modalités de comptabilisation des crédits d'impôts.

Le respect des traités entraîne d'autres obligations, comme la convergence vers l'objectif à moyen terme (OMT). C'est en raison du faible rythme d'ajustement structurel que l'atteinte de l'OMT, qui a été revu à la baisse à - 0,4 % du PIB, est reportée à 2019, alors que le programme de stabilité l'avait fixée à 2017.

C'est également ce qui explique que le retour à un déficit effectif en deçà de 3 % du PIB, prévu pour 2015 par le programme de stabilité ait été reporté à 2017.

En outre, si cette nouvelle trajectoire est moins ambitieuse que les précédentes, son respect n'est pas acquis.

Il suppose en effet d'infléchir fortement – et sur toute la période de programmation – la croissance de la dépense publique.

Pour cela, les efforts déjà réalisés depuis 2011 en matière de croissance en volume de la dépense publique doivent être accentués.

Or, une partie des dépenses programmées repose sur des économies à réaliser par des administrations dont l'État ne maîtrise pas les leviers, notamment les collectivités territoriales, l'Unédic ou les régimes complémentaires de retraite, même si les règles de gouvernance ont été renforcées.

Aussi, en l'état des mesures annoncées, le Haut Conseil des finances publiques identifie un risque de déviation par rapport à la trajectoire vers l'objectif à moyen terme, trajectoire elle-même sensiblement décalée par rapport à la précédente loi de programmation et au dernier programme de stabilité.

Le HCFP était également appelé à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Conformément à l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, il lui était également demandé de formuler une appréciation sur les mesures de correction présentées par le Gouvernement à la suite du déclenchement du mécanisme de correction, en mai 2014.

Pour le présent avis, le cadre de référence reste bien la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, toujours en vigueur avant l'adoption, par le Parlement, d'une nouvelle programmation.

J'en viens directement aux principales conclusions de cet avis.

S'agissant des prévisions macroéconomiques tout d'abord, pour 2014, au vu d'un acquis de croissance à la fin du premier semestre aujourd'hui estimé à 0,3 %, et des dernières informations conjoncturelles disponibles, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % est réaliste.

S'agissant de 2015, le Haut Conseil des finances publiques estime que la prévision de croissance de 1,0 % est optimiste. Elle suppose, en effet, un redémarrage rapide et durable de l'activité, ce que ne suggèrent pas les derniers indicateurs conjoncturels.

Ce scénario présente, par ailleurs, plusieurs éléments de fragilité, qui concernent à la fois la demande mondiale et la demande intérieure.

L'environnement international pourrait se révéler moins porteur, comme en attestent les dernières prévisions de croissance du commerce mondial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui sont inférieures à celles du Gouvernement.

La reprise de l'investissement productif pourrait être retardée compte tenu du faible taux d'utilisation des équipements, de perspectives d'activité incertaines et de la faiblesse des taux de marge sur lesquels le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) n'a, pour l'instant, eu qu'un impact limité.

Le scénario présenté par le Gouvernement est entouré, par ailleurs, d'un certain nombre d'aléas qui concernent aussi bien l'environnement international que la demande interne.

J'en viens à présent à la cohérence des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Dans son avis relatif au solde structurel des administrations publiques de 2013, rendu public en mai dernier, le Haut Conseil des finances publiques a identifié un écart considéré comme important, au regard des traités et de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, de 1,5 point de PIB par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation. Cela a déclenché le « mécanisme de correction ». Aux termes de l'article 23 de la loi organique, le Gouvernement doit tenir compte de cet écart dans le projet de loi de finances pour 2015 en prenant des mesures adéquates.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart important par rapport à cette loi. Au contraire, celui-ci s'accroît en prévision pour 2014 et 2015.

Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées, et fixant de nouveaux objectifs, dont l'ambition est revue à la baisse.

Ainsi, en 2015, l'ajustement structurel – ou l'amélioration du solde structurel – serait de 0,2 point de PIB contre 0,8 point dans le programme de stabilité d'avril 2014. L'écart s'explique en partie par la révision à la baisse de la croissance potentielle, mais il reflète également un moindre effort en dépense. L'objectif de progression de la dépense de 1,1 % en valeur est inchangé, malgré une inflation plus basse. Cela a pour conséquence une croissance en volume de la dépense publique, estimée en hausse de 0,2 %.

Au vu des mesures présentées par le Gouvernement, et des informations que le Haut Conseil des finances publiques a pu obtenir au moment de la rédaction de cet avis, en l'absence toutefois des éléments concernant le projet de loi de financement de la sécurité sociale, il estime que cet objectif de 1,1 % risque de ne pas être atteint.

Ces risques concernent notamment la masse salariale des administrations publiques et les dépenses publiques locales, dont l'inflexion dépendra du comportement des assemblées locales, en réaction à la baisse des dotations de l'État.

Par ces deux avis, le Haut Conseil exprime sa préoccupation quant à l'évolution des finances publiques. Alors que la France s'était engagée à réduire son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, et à atteindre son objectif à moyen terme en 2017, ces engagements sont décalés dans le temps, et sensiblement revus à la baisse en raison, notamment, d'un ajustement structurel réduit. La faiblesse de cet ajustement structurel et son report dans le temps font peser un risque sur la trajectoire de la dette publique, qui continuera à augmenter.

Tels étaient les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de votre commission. Je suis à présent à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je voudrais, en notre nom à tous, remercier le président du Haut Conseil des finances publiques de sa présentation.

Ma première question portera sur la portée des lois de programmation. Il semble en effet, selon vous, que le Gouvernement considère que la nouvelle loi de programmation rend caduque la nécessité de corriger les écarts par rapport aux précédentes orientations des finances publiques. Cela ne revient-il pas à ôter toute portée au mécanisme de correction ?

S'agissant en second lieu du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, vous avez été très clair concernant les hypothèses de croissance. Je reprends vos appréciations : « optimistes », « hypothèses trop favorables », « effort sur les dépenses trop peu documenté ». Cela conduit à s'interroger sur la crédibilité de ces hypothèses. Comment, selon le Haut Conseil des finances publiques, pourrait-on fiabiliser les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes, qui conduisent à une mauvaise évaluation des recettes de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale ?

Par ailleurs, pour ce qui est des recettes, les hypothèses du projet de loi de finances sont très optimistes, notamment en matière d'impôt sur le revenu. À cet égard, l'avis du Haut Conseil est très peu développé. Vous évoquez assez rapidement une évolution

spontanée du rendement de l'impôt sur le revenu de 2,6 %. Or, je ne vois pas de facteur qui, dans la conjoncture, laisse penser à une telle progression spontanée.

Concernant la TVA, le projet de loi de finances prévoit un rebond des recettes. On ne voit pas d'élément permettant de le prévoir de manière sérieuse !

Ces hypothèses de recettes sont-elles donc crédibles ? Le Gouvernement a-t-il encore péché par optimisme, de façon à afficher un déficit moindre, alors qu'on constate malheureusement depuis quelques années que les recettes ne sont jamais au rendez-vous ? Si on les gonfle artificiellement, la déconvenue risque d'être encore plus importante !

Quant aux dépenses, vous l'avez dit, la construction de ce budget repose sur une trajectoire pluriannuelle qui permet de réaliser, en théorie, 50 milliards d'euros d'économies, dont 21 milliards d'euros pour 2015. Ainsi que vous l'avez souligné, la documentation qu'a pu obtenir le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement ne permet pas, à ce jour, d'identifier la provenance de ces 21 milliards d'euros. Avez-vous, à ce stade, des informations complémentaires ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - La commission des affaires sociales s'intéresse à la programmation des finances publiques, en raison de la part importante que prennent aujourd'hui les finances sociales. Elle y voit également l'opportunité de renforcer les outils de connaissance et de pilotage des finances sociales, actuellement marquées par une différence très importante entre le périmètre budgétaire qui forme le champ des lois de financement et celui des administrations de sécurité sociale (ASSO), sur lequel sont pris nos engagements européens en matière d'économies.

J'ai interrogé la ministre des affaires sociales sur le détail des économies envisagées dans les administrations de sécurité sociale, dont la Cour des comptes avait considéré au mois de juin dernier qu'elles n'étaient pas suffisamment documentées. Pour 2015, outre les 4,4 milliards d'euros réalisés sur l'assurance-maladie, la famille et la gestion des caisses, 4 milliards d'euros seraient imputables aux mesures déjà prises, et 1,2 milliard d'euros aux finances sociales hors PLFSS – Unédic et AGIRC-ARRCO. Le Haut Conseil a-t-il pu valider ces économies pour 2015, et sur le reste de la période de programmation ?

En second lieu, le pilotage global des finances publiques s'appuie notamment sur l'article liminaire du projet de loi de finances, qui distingue en particulier l'évolution du solde structurel ; nous souhaiterions que celui-ci soit décliné par sous-secteur, comme c'est le cas pour la programmation des finances publiques, et qu'un tableau renseigne les étapes du passage de la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire. Ces objectifs vous semblent-ils techniquement envisageables ?

M. Didier Migaud. - Les lois de programmation sont des lois ordinaires. Elles ne s'imposent donc pas aux lois de finances, même si elles constituent un cadre de référence. Il ne faut pas minorer la portée des engagements qui sont pris par la représentation nationale, d'autant que ceux-ci sont pris à la fois devant les citoyens français, mais aussi par rapport à nos partenaires européens.

Les lois de programmation et les programmes de stabilité permettent d'apprécier si les engagements sont respectés ou non. Le Haut Conseil ainsi que la Cour des comptes ne

raisonnent qu'à partir des engagements qui vous sont proposés par le Gouvernement et que vous votez.

Le Gouvernement a choisi en l'espèce une nouvelle loi de programmation et non de corriger la trajectoire précédente. La correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation. Cette dernière repose, d'ailleurs, sur des hypothèses revues à la baisse, dont l'hypothèse de croissance potentielle, proposant de s'aligner sur celle retenue par la Commission européenne.

Quant aux recettes, les hypothèses sont plus crédibles que les précédentes et plus réalistes que les projections antérieures, notamment en ce qui concerne l'élasticité des prélèvements obligatoires. Nous nous interrogeons cependant sur l'impôt sur le revenu. Notre point de vue est toutefois en ligne avec l'appréciation optimiste que nous portons sur l'hypothèse de croissance pour 2015.

Si la croissance n'est pas à la hauteur de l'attente du Gouvernement, cela entraînera bien évidemment des conséquences sur le niveau des recettes.

Je reviens d'un mot sur la loi de programmation : vous pouvez modifier la trajectoire, mais les engagements que vous avez pris demeurent vis-à-vis de nos partenaires européens. Cela signifie que les lois de programmation, tout comme les engagements que prend un pays vis-à-vis de ses partenaires, ne sont pas sans portée.

Concernant les dépenses et les économies, au moment où nous avons exprimé notre avis, la totalité des économies annoncées n'étaient pas documentées. Tous les arbitrages n'étaient pas encore totalement rendus ; il existait, selon nous, notamment par rapport aux dépenses sociales, des interrogations autour de 2 à 3 milliards d'euros nécessaires pour atteindre la cible de 9,6 milliards d'euros. Ce n'est qu'après que le Haut Conseil s'est réuni que le secrétaire d'État au budget et la ministre des affaires sociales ont apporté des précisions complémentaires.

Le Haut Conseil des finances publiques ou la Cour des comptes, à l'occasion d'autres avis, constateront la réalité ou non de ces économies au fil de leur exécution. C'est tout ce que je puis dire en cet instant.

M. Serge Dassault. - Monsieur le Président, permettez-moi de formuler quelques remarques sur ce que vous venez de dire.

Vous affirmez que la croissance, en 2014, est réaliste. De laquelle parlez-vous, de celle de 1 % ou de 0,4 % ? Je pense que celle de 0,4 % est la plus réaliste.

M. Didier Migaud. - Pour 2014, il s'agit de 0,4 %.

M. Serge Dassault. - Vous qualifiez par ailleurs la prévision de croissance pour 2015 d'optimiste. Vous êtes gentil : elle est impossible ! Pourquoi la croissance ne reviendra-t-elle jamais en France si l'on ne prend pas de réelles mesures ? Tout d'abord, l'investissement productif demeurera toujours trop faible. En effet, les investisseurs sont partis, pour fuir l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), que l'on ne veut pas supprimer. Cela a une conséquence dramatique sur notre économie : on incite les gens qui en ont assez de payer des impôts sur un patrimoine qu'ils ont eux-mêmes construit à quitter notre pays. Il faut donc supprimer l'ISF, sans quoi on ne retrouvera pas de croissance.

Par ailleurs, l'impôt sur les plus hauts revenus est trop élevé et incite également les salariés, mêmes les moins riches, à s'expatrier pour pouvoir continuer à travailler normalement. Ces deux conditions sont donc fondamentales pour rétablir la croissance.

Le coût de production, en France est, en second lieu, trop élevé et nous ne sommes pas compétitifs. C'est la faute des 35 heures ! On ne doit pas y toucher, mais il faut bien reconnaître que les 35 heures de Madame Aubry ont mis la France à terre. Il faut les supprimer !

Sur un autre plan, pourquoi les charges sur les salaires abondent-elles le budget de la maladie et de la famille ? Cela n'a rien à voir avec l'entreprise !

Je souhaiterais que le président du Haut Conseil des finances publiques dise si ce que j'affirme est vrai ou non ! Je trouve sa position un peu trop tiède par rapport à la réalité. La réalité, il faut la connaître. La croissance est impossible à retrouver, du fait de l'ISF, des 35 heures, de l'impôt sur le revenu et des charges sur les salaires. Si ce Gouvernement ou les suivants ne veut pas traiter ces problèmes – ils n'ont d'ailleurs pas l'air d'avoir davantage compris, si j'en juge par les propositions des candidats – on n'en sortira jamais ! On ne peut travailler sans investissement, ni sans investisseurs. Or, il n'y en a plus.

J'aimerais donc savoir, monsieur le président, si vous êtes d'accord avec ces propositions, ou si vous considérez que je suis trop pessimiste.

M. Roger Karoutchi. - Monsieur le président, vous êtes probablement l'un des hommes les mieux informés en matière économique et financière, et l'un des esprits les plus libres et les plus indépendants qui soit. On écoute donc toujours avec beaucoup d'intérêt les analyses du Haut Conseil.

Vous estimez que les recettes vont être inférieures aux prévisions, tant pour ce qui est de la TVA que des rentrées fiscales classiques. Vous affirmez en revanche, fort tranquillement et sereinement – mais ce n'est qu'un constat –, que la réduction des dépenses n'est pas assez rapide. Elle n'est à peu près tenue qu'en matière de baisse des dotations des collectivités territoriales, car il est assez facile pour le Gouvernement de décider que nous aurons moins, nos collectivités n'ayant pas la capacité de réclamer davantage.

Le Gouvernement – et je ne fais pas là de politique politicienne – demande à Bruxelles de respecter la France. Nous devrions être sanctionnés. Il pourrait y avoir, de la part de Bruxelles, des commentaires très négatifs, voire un refus du budget de la France. Le Haut Conseil des finances publiques affirme que la trajectoire n'est pas respectée, pas plus que les perspectives, et que l'on va dans le mur. Bruxelles dénonce, le Haut Conseil des finances publiques avertit : quelles en sont les conséquences ?

Nous nous étions posé la question, ici même, de savoir si nous devons ou non donner au Haut Conseil le pouvoir de sanctionner le Gouvernement ou de lui délivrer des avertissements en cas de non-respect de la ligne financière. Nous en avons décidé autrement, et on a aujourd'hui le sentiment de ne pouvoir agir. L'analyse est juste, Bruxelles a raison, mais le Gouvernement continue tranquillement à mener la politique qu'il souhaite et à modifier les trajectoires !

Vous êtes le Premier président de la Cour des comptes, le président du Haut Conseil des finances publiques : selon vous, a-t-on ou non la capacité de modifier la politique

d'un Gouvernement ? On élabore de belles analyses, mais il ne se passe rien, et cette politique nous conduit à la catastrophe !

M. Vincent Delahaye. - Je m'interroge, pour ce qui me concerne, sur l'utilité des lois de programmation et du Haut Conseil des finances publiques. On n'a pas voté, ici, la loi de programmation de décembre 2012, mais celle-ci nous paraissait déjà très optimiste ; on était alors persuadé qu'elle ne serait pas respectée. Aujourd'hui, on en a la preuve. Entre-temps, il ne s'est pas passé grand-chose. Aucune catastrophe internationale n'a emporté notre pays dans une tourmente considérable. La gestion du Gouvernement a été chaotique, aucune réforme structurelle n'est intervenue, et l'on reporte aujourd'hui nos objectifs, tout en ayant un doute sur le respect de la trajectoire, comme l'a indiqué le Haut Conseil des finances publiques.

Je me pose donc des questions sur l'utilité des lois de programmation qui ne sont pas respectées et que l'on peut modifier au bout de deux ans, avec des critères selon nous encore assez optimistes.

Lors du débat sur le Haut Conseil des finances publiques, je m'étais interrogé sur l'utilité de ce dernier. En effet, que fait le Gouvernement de l'avis motivé du Haut Conseil ? On a l'impression qu'il s'en moque ! On estime l'hypothèse de croissance pour 2015 optimiste, on émet des doutes sur le respect de la trajectoire jusqu'à 2019, mais on n'en tire aucune conséquence. Le citoyen a raison de se demander ce que font les parlementaires qui votent des textes qui ne tiennent pas la route !

Cela me pose un problème de fond, et j'aimerais connaître votre avis à ce sujet, monsieur le président, ainsi que sur la sincérité des prévisions. Les prévisions de recettes 2014 ont été considérablement modifiées. En juillet, on nous annonçait 0,7 % de croissance. On nous parle à présent de 0,4 %. En deux mois, on a presque diminué de moitié !

Je ne crois pas que la baisse des recettes de 15 milliards d'euros soit uniquement due à la différence entre le taux de croissance initiale et le taux de croissance aujourd'hui constaté. Je pense que cela va au-delà. N'existe-t-il pas un problème de sincérité des prévisions de recettes ? Cela pose une question de fond car, selon moi, les comptes doivent être prudents et sincères, les comptes publics encore plus que les autres. Or, on a aujourd'hui l'impression qu'ils ne sont ni prudents, ni sincères. C'est très grave pour la France !

M. Francis Delattre. - Monsieur le président, vous affirmez que nous sommes en décalage dans le temps par rapport aux objectifs fixés par l'Europe. Le problème vient du fait qu'il s'agit d'un deuxième et énorme décalage.

Pour beaucoup d'entre nous, cela ressemble davantage à un enfoncement continu.

J'ai deux questions à vous poser. Nous avons un indicateur indiscutable, celui de la dette. On a franchi les 2 000 milliards d'euros. En atteignant ou en dépassant un endettement de 100 % du PIB, n'entre-t-on pas dans une zone extraordinairement dangereuse ? Nous bénéficions actuellement de conditions d'emprunt très avantageuses, mais nous savons bien que la planche à billets ralentit et que l'argent sera forcément plus cher. Cet indicateur vous paraît-il inquiétant ?

En second lieu, pouvez-vous nous donner un exemple d'économies que vous avez préconisé ces deux dernières années et qui ont eu un début de réalisation ?

Enfin, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) constitue un « nouveau trou dans le fromage » : avez-vous analysé ses répercussions sur les résultats de l'impôt sur les sociétés ? La difficulté de réaliser des économies, conjuguée à des recettes fiscales qui se font attendre, nous place dans une situation très inquiétante.

Les intérêts des emprunts bancaires contractés par les entreprises ne sont plus fiscalement déductibles depuis la fin de 2012. Quel effet cette mesure peut-elle avoir sur les investissements des entreprises, ainsi que sur le montant et le rendement de l'impôt sur les sociétés ?

Mme Marie-France Beaufile. - Le président Migaud nous a précisé qu'il ne faisait qu'analyser les textes votés par le Parlement. On ne nous a cependant expliqué à aucun moment comment les dépenses fiscales, qui font perdre des ressources au budget de l'État, ont permis de redresser la situation économique. Il serait intéressant d'aborder la question sous cet angle.

Il serait également intéressant d'analyser une mesure emblématique comme le CICE, alors qu'on ne fait que se pencher sur l'estimation prévue dans les orientations. Je reste donc, de ce point de vue, sur ma faim.

Mme Fabienne Keller. - Ma question portera sur la baisse des dotations aux collectivités territoriales, programmée à peu près sur la même période. Avez-vous pu travailler sur son effet « boomerang » sur les comptes de l'État ? Si l'on peut penser qu'un ajustement du fonctionnement des collectivités interviendra sûrement, celui-ci prendra du temps. Il y aura donc un fort ajustement en matière d'investissements, conduisant à un moindre volume de commandes et à une baisse de l'impôt sur les sociétés et des charges sociales ainsi, un à deux ans plus tard, qu'à des augmentations de charges liées au RSA et aux autres minima sociaux en rapport avec le chômage induit. Existe-t-il une mesure quantitative dans ce domaine ? Je me suis essayée à un exercice extrêmement grossier, en estimant, sur 11 milliards d'euros, à environ 4 milliards d'euros, en régime courant, le manque de recettes pour l'État. Cela rappelle l'augmentation attendue des recettes de 50 milliards d'euros pour 2013, qui n'ont finalement rapporté que 25 milliards d'euros.

Je voudrais par ailleurs dire ma tristesse face à la campagne de presse de ce matin, sur les « mauvais comptes de nos communes », à la suite de la publication par la Cour des comptes d'un rapport sur les finances locales. Vous me direz que vous n'y êtes pour rien. Dans votre conférence de presse, vous avez précisé que les dépenses de fonctionnement des communes et des intercommunalités dérapent, 40 % de leur hausse étant directement imputable à l'État. Avez-vous pris en compte les normes d'encadrement qui ont un effet considérable sur les charges salariales des services périscolaires ? Avez-vous pris en compte les nombreuses évolutions des statuts professionnels des agents de l'État, qui ont provoqué des surcoûts ?

On a vu, cet été, lors de la campagne pour les sénatoriales, des adjoints repeindre eux-mêmes des cours d'écoles et planter les espaces verts. Je voudrais pointer ici l'hétérogénéité de la situation réelle des collectivités. Il existe sûrement des endroits où l'on peut faire plus rigoureux, mais beaucoup de communes et d'intercommunalités ne font pas si mal que cela, et ont un réel souci d'économies.

Ne devrions-nous pas tous changer de discours ? Chacun doit faire sa part dans cet effort budgétaire indispensable. Nos concitoyens en sont totalement conscients et

accomplissent d'ailleurs cet effort sur leur propre budget. Cette contribution devrait permettre à la France – État central, collectivités ou des différentes agences – de s'en sortir !

M. Jean-Claude Boulard. - Monsieur le président, je me garderai bien de faire des commentaires sur les prévisions, de crainte d'ajouter de l'erreur à l'erreur ! Citez-moi en effet une prévision, quel que soit l'organisme qui l'ait produite, qui se soit jamais révélée exacte ! Je serai le premier étonné.

Vous avez, à plusieurs reprises, fait le lien entre vos prévisions et la dépense publique locale. C'est autour de celle-ci que je voudrais faire quelques commentaires, et formuler quelques interrogations.

Cela coïncide avec la présentation, hier, du rapport sur la gestion des collectivités locales, assorties de commentaires du Premier président et de ses collaborateurs, qui ont pu en choquer certains. Je partage totalement le sentiment de Fabienne Keller sur ce point.

A-t-on mesuré les conséquences des baisses des dotations sur le secteur du bâtiment et des travaux publics et sur les prévisions de croissance qui viennent d'être présentées ? Je tiens à votre disposition la presse locale de mon département. Les titres en sont les suivants : « Les travaux publics en panne » – Maine Libre – ; « Les patrons des travaux publics dans la rue » – Ouest France. Cela contraste singulièrement avec les propos tenus hier à propos de la baisse des dotations, qui ne doit pas avoir d'influence sur le secteur des travaux publics, la croissance ou les prévisions.

En second lieu, j'ai découvert que nous étions en déficit. Tous nos comptes administratifs sont en excédent ! C'est la première fois que l'on parle du déficit dans des propos officiels, confondant l'emprunt qui vient couvrir des déficits de fonctionnement, qui est en effet un emprunt parfaitement condamnable, que pratique l'État, et l'emprunt qui vient financer de l'investissement amorti sur plusieurs générations, avec un taux d'autofinancement raisonnable. Il est incroyable qu'aucun responsable de ce pays ne relaye une réflexion qui est en train de se dessiner à Bruxelles pour ne plus confondre, au sein de la dette publique, la mauvaise dette, liée au fonctionnement, avec la dette liée à l'investissement !

Enfin – et j'espère que vous n'y verrez pas malice – pour répondre aux donneurs de leçons, je me suis permis d'étudier l'évolution du budget de fonctionnement des juridictions financières. Je m'attendais à y trouver des baisses de dépenses de fonctionnement. Quelle n'a pas été ma surprise, à la lecture de vos rapports, de découvrir qu'il n'en est rien ! Voici quelques chiffres : en 2010, les dépenses de personnel des juridictions financières ont représenté 165 millions d'euros ; en 2013, elles s'établissent à 175 millions d'euros, soit une augmentation de 6 %.

De la même manière, les dépenses de fonctionnement sont passées de 27 millions d'euros à 28 millions d'euros. Les dépenses d'investissement ont quant à elles enregistré 36 % d'augmentation entre 2012 et 2013, certes pour des sommes modestes. Mais il me semble qu'il va falloir introduire une certaine cohérence entre les discours extrêmement rigoureux qui nous pointent du doigt de façon très injuste, il me semble, et l'évolution de la dépense publique, y compris celle des juridictions qui sont là pour nous rappeler à l'ordre. Il y a là, me semble-t-il, une petite contradiction que je souhaitais souligner et que je continuerai à relever tant qu'on nous donnera des leçons.

M. Michel Bouvard. - Je n'ai pas de doute sur l'utilité du Haut Conseil des finances publiques, qui apporte un éclairage indépendant, ni sur la loi de programmation des finances publiques, qui permet d'assurer le suivi et la cohérence du cycle budgétaire triennal, avec les moyens qui sont accordés aux ministères.

Cependant, je me pose les mêmes questions que chacun sur l'impossibilité de réduire l'écart entre les prévisions et la réalité des choses.

Le Haut Conseil a-t-il été amené à s'intéresser à des comparaisons européennes pour déterminer si les recettes de notre pays ont ou non une moins grande élasticité par rapport aux autres ? A-t-il une plus grande difficulté d'adaptation de la dépense aux éléments conjoncturels ? Nos constructions budgétaires sont-elles plus sensibles, en période de redressement, au ralentissement économique ? Pour le reste, il est patent que nous n'avons pas le même rythme que les autres s'agissant des réformes structurelles attendues.

Par ailleurs, pouvez-vous nous apporter un éclairage sur ce que vous avez voulu dire en évoquant la perspective de croissance, dont vous avez estimé qu'elle n'était pas totalement exclue dans les années à venir ? Le HCFP a-t-il pu chiffrer ce que nous pourrions attendre d'un plan de relance européen des investissements ?

Enfin, concernant les collectivités locales, Fabienne Keller a estimé que la décision de réfaction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des autres dotations va prioritairement avoir un effet sur l'investissement. La méthode de réfaction retenue par le Gouvernement, sans prendre en compte le fait qu'il existe des collectivités qui laissent filer les dépenses de fonctionnement et d'autres qui investissent, est-elle la bonne ? Le Haut Conseil des finances publiques ne considère-t-il pas qu'il conviendrait de différencier les collectivités vertueuses, qui tiennent leurs dépenses de fonctionnement, de celles qui le sont moins, et qui les laissent filer ? Cela permettrait sans doute une péréquation plus juste et plus équitable.

M. Maurice Vincent. - Monsieur le président, je tiens à saluer la qualité de votre présentation et sa rigueur mais, paradoxalement, je veux également insister sur un point qui n'a pas été abordé, qui me paraît essentiel dès lors qu'on réfléchit à l'évolution de la politique des finances publiques de notre pays. Il s'agit du lien avec le contexte macroéconomique. De ce point de vue, je trouve normal que le Gouvernement, compte tenu des évolutions, ait proposé une nouvelle loi de programmation.

Si l'on veut porter un jugement sur les objectifs qui ne sont pas remplis et les perspectives de croissance qui ont tendance à se dégrader encore, on ne peut faire abstraction du contexte macroéconomique. Celui-ci s'est traduit ces dernières années par plusieurs événements très importants – erreurs majeures de prévision du consensus des économistes pour 2013-2014, inflation en baisse à 0,3 % en septembre 2014, voire à 0 % si l'on tient compte des politiques fiscales, perspectives d'évolution du PIB à la baisse.

Nous allons vers la déflation, la baisse des prix et celle de l'activité. C'est indiscutable et cela a d'ailleurs été mis en évidence par le fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE. C'est dans ce contexte qu'il faut relever les écarts que vous observez, mais aussi se poser la question de savoir s'il est raisonnable de demander encore davantage d'économies. Je ne le pense pas. La position actuelle de la France est raisonnable : c'est l'Europe qui ne l'est pas – mis à part Mario Draghi, qui a compris la gravité de la situation.

Ce n'est pas pour cela que nous allons convaincre les Européens en quelques minutes. D'autres que nous s'y sont déjà attachés sans succès.

C'est bien ce contexte qui est devant nous et c'est pourquoi je considère que l'urgence, dans les mois qui viennent, réside dans le soutien à la demande. Cela rejoint ce que disait notre collègue Michel Bouvard : l'effort demandé aux collectivités territoriales est considérable. Il faut tout faire pour que celles qui investissent ne soient pas pénalisées. Vous connaissez aussi bien que moi les conséquences d'un effondrement de l'investissement public local. On pourrait donc réfléchir à des systèmes qui encouragent les collectivités à investir.

Avez-vous, enfin, des informations sur le plan de relance européen de 300 milliards d'euros ? Il faudrait que celui-ci soit mis en œuvre rapidement, afin de doper la relance européenne, limiter le risque de déflation et nous ramener à l'équilibre des finances publiques.

- Présidence de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente -

M. Didier Migaud. - Répondre à certaines questions me ferait sortir de la condition qui est la mienne, compte tenu du fait que les missions du Haut Conseil des finances publiques sont très circonscrites par la loi organique. Nous devons exprimer des avis sur des hypothèses macroéconomiques et sur la cohérence des conséquences qu'en tire le Gouvernement sur la loi de programmation et sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le parti pris en France, par rapport aux traités européens, a plutôt été minimaliste. Il ne m'appartient pas de l'apprécier. Nous exécutons et nous exerçons les missions qui nous sont confiées par la loi.

D'autres instances équivalentes ont des missions plus importantes, comme celle d'arrêter elles-mêmes les hypothèses macroéconomiques. C'est le cas du Royaume-Uni, ou de l'Espagne.

Beaucoup de questions ne concernent donc pas le président du Haut Conseil des finances publiques. Certaines peuvent s'adresser davantage au Premier président de la Cour des comptes. J'essaierai d'y répondre.

S'agissant des hypothèses de croissance, ainsi que Jean-Claude Boulard l'a remarqué, la prévision est un art difficile. Il ne nous est d'ailleurs pas demandé d'émettre une prévision, mais seulement d'exprimer un avis sur une prévision et sur des hypothèses macroéconomiques.

Nous essayons de le faire à partir de données objectives et à partir d'auditions que nous organisons – Insee, OFCE, Rexecode, Commission européenne, FMI, OCDE, prévisionnistes, économistes. Nous essayons de nous forger notre opinion pour exprimer un avis.

Pour 2014, compte tenu du fait qu'il existe déjà un acquis de croissance de 0,3 %, nous avons estimé crédible l'hypothèse à 0,4 %.

Pourquoi avons-nous qualifié d'optimiste la prévision 2015, alors même que le consensus des économistes l'établit ces dernières semaines plutôt autour de 1 % ? Le FMI vient d'ailleurs de citer ce chiffre. On voit bien, au fil du temps, qu'un certain nombre d'organismes sont en train de réviser leurs hypothèses pour 2015, compte tenu d'un

environnement international qui peut être très fragilisé, où les aléas baissiers sont plus importants que les événements porteurs en matière d'activité.

Si nous avons jugé ces prévisions optimistes, c'est que les enquêtes qui nous parviennent de la Banque de France ou de l'Insee sur l'activité pour le troisième trimestre ne nous paraissent pas correspondre à une reprise. Il en va de même des indicateurs les plus récents, pour lesquels les prévisions restent atones.

Nous risquons donc de partir avec un acquis de croissance faible, autour de 0,1 % en fin d'année. Les trimestres à venir doivent donc être au moins de 0,3 % pour parvenir à 1 %.

Pour le moment, ce que nous constatons dans les enquêtes ne nous permet pas de dire autre chose que ce que nous avons dit à propos du caractère optimiste des prévisions.

Cela signifie-t-il que ces hypothèses sont insincères ? Ce n'est pas à nous de l'apprécier, mais au Conseil constitutionnel. Optimiste ne veut pas dire infaisable. Si tous les aléas se retournent, cela peut conforter l'hypothèse de croissance du Gouvernement. Certains événements jouent positivement, comme la baisse de l'euro ou le plan européen de croissance, qui mettra certes un peu de temps à se mettre en place, mais qui peut améliorer la situation.

En revanche, il existe beaucoup d'aléas baissiers et beaucoup d'inconnues, même en matière de commerce mondial. On voit que les hypothèses du Gouvernement restent plus optimistes que celles qui viennent d'être révisées par l'OMC. Un des enjeux reste d'ailleurs la capacité de la France à répondre à l'augmentation de la demande mondiale. Si celle-ci est plus ralentie que prévu, on en profitera moins. Il faut également tenir compte du problème de la compétitivité de nos entreprises : sont-elles en situation de répondre à l'augmentation de la demande ?

Voilà pourquoi nous considérons qu'une hypothèse de croissance de 1 % est optimiste.

Le Haut Conseil des finances publiques est-il utile ? Je pense que le Gouvernement est attentif aux avis que nous pouvons exprimer. Il n'y a qu'à considérer les réactions suscitées par ceux-ci dans le débat public. Je pense que l'existence même du Haut Conseil conduit les gouvernements, quels qu'ils soient, à être plus prudents dans les hypothèses macroéconomiques qu'ils retiennent. Ils savent que le Haut Conseil existe, et qu'il est composé de magistrats, mais aussi d'économistes désignés par des personnalités de toute sensibilité politique, qui peuvent apporter un avis le plus éclairé possible. Cela compte sûrement dans les raisonnements du Gouvernement. Cela peut donc être utile, d'autant que le Haut Conseil ne coûte pas grand-chose, son budget de fonctionnement ayant été pris sur celui de la Cour des comptes. Le mandat de ses membres est gratuit, même pour ceux qui ne sont pas magistrats de la Cour des comptes et représentent la société civile. C'est d'ailleurs un des rares organismes pour lesquels les missions ne sont pas indemnisées. Son budget ayant été pris sur celui de la Cour des comptes, ce dernier a d'ailleurs plutôt baissé – mais j'y reviendrai.

Par ailleurs, je pense que les lois de programmation des finances publiques sont utiles. Il est essentiel d'avoir une vision pluriannuelle lorsqu'on analyse les finances publiques. Il est sûr que les lois de programmation n'ont pas suffisamment de force par rapport aux lois de finances. Cela étant, c'est le législateur que vous êtes qui en a décidé ainsi.

Vous n'avez pas confié de force supérieure aux lois de programmation. Il aurait d'ailleurs vraisemblablement fallu modifier la Constitution, ce qui n'était pas possible, en l'état des majorités en présence et des débats au sein même du Parlement. Je pense une fois de plus que c'est un exercice utile.

Quant à l'élasticité des recettes, on constate que les hypothèses, ces dernières années, ont été optimistes. C'était le cas en 2013, et encore en 2014, avec une élasticité de 1 qui s'est révélée être de 0,7. Celle-ci est assez sensible à la conjoncture. Il faut donc pouvoir en tenir compte ; c'est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes invitent à être raisonnables en la matière.

Une dette de 100 % est-elle plus grave qu'une dette de 99,9 % ? C'est un peu de même nature. Il faut également tenir compte de la psychologie. L'économie est également constituée d'irrationnel, il faut y prendre garde. Il existe une part de subjectivité dans l'appréciation des acteurs économiques. Nous sommes déjà dans une zone dangereuse, et la dette va continuer à augmenter en 2015. Elle va donc se rapprocher des 100 % et, *a priori*, va augmenter encore en 2016, voire en 2017, compte tenu des projections.

Les économistes sont très partagés sur ce sujet. Certains disaient que 90 % étaient la limite à ne jamais franchir. On a dépassé 90 %, et il ne s'est rien passé ! Les *spreads* nous sont toujours favorables et l'on continue à emprunter à des taux très bas. Cela a d'ailleurs des effets pervers, l'endettement augmentant et la charge de la dette diminuant comme par miracle. Cette situation est toutefois extrêmement fragile. Tout retournement peut être extrêmement lourd de conséquences : 1 % d'augmentation des emprunts peut représenter plusieurs milliards d'euros, dont 2 à 3 milliards la première année qui suit, le coût devenant ensuite exponentiel !

Si l'on veut conserver des marges de manœuvre, il faut donc maîtriser la dette. Cela signifie qu'il convient de maîtriser les finances publiques. Oui, nous avons recommandé certaines économies qui sont mises en œuvre. Un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes peuvent être suivies. C'est le cas des dépenses de personnel ou d'un certain nombre de niches fiscales ou sociales qui ont été remises en cause. Nous estimons qu'il faut amplifier les efforts en matière d'assurance-maladie ; des économies sont possibles, sans remettre en cause ni la qualité ni l'accès aux soins. Certaines choses ont déjà été entreprises dans le domaine du médicament ou de la biologie médicale. Il faut amplifier ces efforts. Il existe des marges importantes par rapport à ce qui se fait dans un certain nombre d'autres pays.

Marie-France Beaufils a demandé si l'on avait évalué l'impact récessif des économies. Le Haut Conseil des finances publiques n'a pas nié qu'il puisse exister pour certaines dépenses. Il faut le mettre en regard de ce qui se passe dans les autres pays. La France peut-elle se permettre de continuer à avoir une tenue de comptes atypique par rapport aux autres pays et au marché financier, à partir du moment où nous sommes dépendants de ceux-ci ? Le redressement des comptes publics est une nécessité de ce point de vue.

Je suis d'accord avec Marie-France Beaufils sur le fait qu'il faut s'interroger sur l'efficacité d'un certain nombre de dispositifs, non seulement en matière de dépenses fiscales, mais également de dépenses publiques.

Il ne m'appartient pas d'apprécier si le niveau de dépenses publiques de notre pays est le bon ou non, mais nous constatons qu'il est élevé par rapport à des pays

comparables. La question qui se pose est de savoir si la France obtient des résultats à la hauteur des crédits que nous consacrons aux politiques publiques. La réponse est non – et vous le savez ! Nous vous invitons à vous intéresser davantage – bien que le Sénat le fasse plus que l'Assemblée nationale – au contrôle de l'exécution.

Prenez le secteur du logement, auquel nous consacrons 46 milliards d'euros. En a-t-on pour notre argent ? Non ! Quant à la formation professionnelle, c'est presque une caricature. Il en va de même des aides à l'emploi, ou de l'éducation nationale. La France consacre à ce domaine plus de crédits que bien d'autres nations, avec des résultats de plus en plus médiocres par rapport à ces derniers, et des enseignants plus mal payés que dans les autres pays. Il y a donc là un sujet.

S'il y avait un lien entre le niveau de dépenses publiques et la croissance, nous serions les champions du monde de la croissance ! Je l'ai dit récemment à l'Assemblée nationale. Notre niveau de dépenses publiques est parmi les plus élevés du monde. S'il existait un lien automatique, nous devrions avoir la croissance la plus élevée du monde. Or, ce n'est pas le cas ! Il faut donc s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique, et nous pensons qu'il y a là des marges.

Plusieurs d'entre vous ont exprimé leur tristesse – pour conserver un langage diplomatique, – Jean-Claude Boulard ayant eu des expressions plus imagées – estimant que la Cour des comptes jouait les donneuses de leçons. Non, la Cour des comptes ne donne de leçons à personne ! Elle n'opère pas non plus les confusions que vous lui prêtez. Je vous demande de lire l'original du rapport de la Cour des comptes, et non les commentaires ou les articles de presse. Vous vous rendrez compte que la Cour des comptes ne stigmatise pas les collectivités territoriales, ni les élus locaux. Ce n'est pas son propos.

Notre rapport évoque des données nationales objectives, et part des enquêtes des chambres régionales des comptes. Nous parlons de 2013, quand vous parlez de 2015. Nous affirmons que la situation financière des collectivités territoriales s'est dégradée. Ce sont les chiffres qui le montrent. La Cour des comptes ne fait que le constater. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à le dire. L'endettement des collectivités territoriales et les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus que les recettes. Ce sont là des réalités objectives. On peut ensuite les présenter comme on veut.

Des réductions de dotations sont intervenues en 2013 et 2014, plutôt faibles par rapport à celles qui sont envisagées pour 2015 à 2017. Pour le moment, elles n'ont pas entraîné de réductions de l'investissement des collectivités territoriales. Celui-ci a augmenté en 2013. Certes, ceci est lié au cycle électoral, mais nous l'analysons. Je l'ai dit, je le répète systématiquement lorsque je m'exprime, et nous l'écrivons dans le rapport de la Cour des comptes : la dette des collectivités territoriales n'est pas de même nature que la dette de l'État ou de la sécurité sociale. Les magistrats ont, je pense, une certaine connaissance de la réalité locale : ne leur faites pas l'affront de penser qu'ils ignorent que les collectivités territoriales ne peuvent pas emprunter pour couvrir des dépenses de fonctionnement. La dette n'est donc pas de même nature.

Toutefois, lorsque vous empruntez, vous augmentez la dette, et celle-ci est englobée dans la dette prise en compte par l'application des règles européennes. Nous l'expliquons en toutes lettres dans le rapport.

Les objectifs de la loi de programmation indiquaient que les collectivités territoriales devaient « contribuer » à hauteur de -0,2 % à l'ensemble du déficit des administrations publiques. Le résultat est de 0,4 %. Il y a donc eu un certain dérapage, et nous le constatons. Il n'y a d'ailleurs pas que les collectivités territoriales qui ont pu globalement déraiper par rapport aux objectifs assignés dans la loi de programmation : l'État et la sécurité sociale n'ont pas non plus respecté tous leurs objectifs. Nous le disons le plus objectivement possible, sans mettre personne en cause.

Nous affirmons qu'il existe des marges sur les dépenses de fonctionnement – et nous l'assumons. Nous exprimons d'ailleurs des interrogations sur le fait qu'une réduction des dotations de 11 milliards d'euros, à raison de 3,7 milliards par an, peut ne pas entraîner de réduction équivalente de la dépense des collectivités territoriales.

Ce que vous dites confirme d'ailleurs nos interrogations sur ce point. Les choses ne sont pas automatiques : on a vu que de la réduction des dotations en 2014 ne s'est pas traduite par une réduction à due concurrence de l'investissement des collectivités territoriales.

Nous avons fait une analyse sur 2013 et sur le début de 2014. Vous évoquez quant à vous 2015. Ce n'est pas la Cour des comptes qui vote les textes ! C'est à vous que sont proposées un certain nombre de décisions, dans le cadre des lois de finances. Le scénario de finances publiques propose une maîtrise de la dépense que nous n'avons jamais connue en France dans de telles proportions. Il s'agit donc d'efforts réels, qui ont d'ailleurs commencé en 2011.

Le rythme d'évolution de la dépense, on le voit, a sensiblement baissé, même si elle continue à augmenter. Il faut parfois relativiser le terme d'« austérité ». La dépense ne se réduit pas. Affirmer que le Gouvernement affiche une politique ambitieuse en termes de maîtrise de la dépense publique est un raisonnement très franco-français. Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, ou le Canada, dans d'autres circonstances, ont réduit leurs dépenses. Nous ralentissons, quant à nous, le rythme d'augmentation de la dépense publique : c'est de nature totalement différente, mais cela représente un effort. Ce que nous voulons dire, c'est qu'il existe des marges.

Expliquer que l'augmentation des dépenses de personnel a pour seule explication des décisions de l'État n'est pas tout à fait juste. Mais certaines pèsent sur les collectivités territoriales, c'est évident, et nous l'affirmons noir sur blanc dans le rapport.

Nous invitons d'ailleurs l'État à balayer devant sa porte, à moins user de son pouvoir normatif, qui a des conséquences sur les dépenses des collectivités territoriales. Le fait que l'État prenne des décisions touchant les catégories C, les rythmes scolaires, les sapeurs-pompiers professionnels, entraîne bien évidemment des conséquences sur les budgets des collectivités territoriales.

Dire que les collectivités territoriales ne sont pas en quoi que ce soit responsables de l'augmentation des dépenses de personnel n'est pas vrai. Nous avons mené ce travail à propos des dépenses de 2012, en tentant de pénétrer dans le détail des dépenses, afin d'étudier ce qui relevait de l'État et des collectivités territoriales. Nous avons établi un rapport de 60-40, le second chiffre concernant l'État.

Nous allons essayer de continuer ce travail de la façon la plus objective possible, en contradiction avec les associations d'élus. Vos appréciations m'attristent, car le procès fait à la Cour des comptes n'est pas fondé.

Nous ne voulons pas remettre en cause ce que font les élus. Le rapport met donc en avant un certain nombre de bonnes pratiques. Il existe des marges possibles à l'échelon de l'intercommunalité, par exemple en mutualisant davantage certains domaines. Certaines collectivités ont ainsi fait en sorte que les compétences soient pleinement transférées, afin que celui qui a transféré les compétences ne les exerce plus et n'ait plus de dépenses à réaliser à ce titre. Il faut que l'État fasse la même chose : lorsqu'il transfère des compétences, il ne faut pas qu'il continue à vouloir les exercer ! L'État doit donc clarifier ses compétences avec les collectivités territoriales et celles-ci doivent également réaliser un effort de clarification entre elles.

Je suis quelque peu sorti de l'ordre du jour, mais je pense que cet échange était utile.

Pour répondre à Jean-Claude Boulard, le budget de la Cour des comptes est très contraint, et nous nous efforçons d'être en totale cohérence avec les constats et les recommandations que nous formulons.

Notre budget comporte essentiellement des dépenses de rémunération. La Cour des comptes, comme le Conseil d'État et l'Inspection des finances, est un grand corps, et ses rémunérations sont connues. D'ailleurs, les rémunérations des fonctionnaires de catégorie A +, depuis quelques années, sont bloquées non seulement par l'indice, mais en outre par les cotisations supplémentaires pour les retraites. Les traitements diminuent donc plutôt. Depuis deux ans, j'ai également bloqué les régimes indemnitaires.

Vous faites apparaître une augmentation de l'investissement, mais il faut aller jusqu'au bout...

M. Jean-Claude Boulard. - Je n'ai pas parlé de l'investissement, mais du fonctionnement ! J'ai cité des chiffres, et je les diffuserai. Entre 2010 et 2013, les dépenses de personnel sont passées de 165 millions d'euros à 175 millions d'euros. C'est dans votre rapport ! Si vous donnez de mauvais chiffres, c'est grave.

M. Didier Migaud. - Il faut étudier les progressions nettes. Le budget de la Cour des comptes est stabilisé dans son ensemble, et nous avons réduit nos dépenses de fonctionnement. Nous avons toutefois réorganisé notre réseau de chambres régionales, ce qui a impliqué une augmentation des dépenses de personnel sur une année donnée, un certain nombre d'indemnités étant prévues dans ce cadre. Cela a également entraîné, dans un premier temps, quelques travaux supplémentaires.

Sur le moyen terme, nos budgets ont cependant baissé. Nous avons ainsi pu augmenter les effectifs chargés du contrôle des juridictions financières, à moyens constants. En effet, en réorganisant notre réseau, nous avons supprimé un certain nombre d'emplois dans les fonctions supports, que nous avons transformés en personnel de contrôle.

Sur 10 000 euros de dépenses publiques, 2 euros reviennent aux juridictions financières. Est-ce trop pour le contrôle extérieur ? La Cour des comptes emploie, en France, 700 personnes, contre 860 au Royaume-Uni et 1 300 en Allemagne, pour des missions moins

importantes que les nôtres. Je continue de penser qu'une institution supérieure de contrôle, qui est une juridiction, qui apporte un regard extérieur, au vu de ses missions, peut justifier son budget, d'autant que nous avons réduit nos dépenses de fonctionnement. Notre parc de voitures de fonction et de service s'élevait à huit véhicules ; nous n'en avons aujourd'hui plus que deux.

Nous essayons d'être exemplaires. Je vous invite quand vous voulez pour le vérifier, monsieur le sénateur.

Mme Marie-France Beauflis, présidente. - Monsieur le président, je vous remercie de vos réponses.

Je pense qu'il conviendra de tirer le bilan de la réduction des dotations aux collectivités avec les comptes administratifs de celles-ci. Tant que l'on n'en dispose pas, il est difficile d'en mesurer les conséquences. Il faut donc se donner un peu de temps pour cela.

La réunion est levée à 13 heures 10.

Mardi 21 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Désignation des rapporteurs spéciaux

La commission procède tout d'abord à la nomination de ses rapporteurs spéciaux.

Mme Michèle André, présidente. – Notre ordre du jour appelle la désignation des rapporteurs spéciaux.

Trois nouveautés cette année : la politique de la ville figure désormais au sein de la mission « Politique des territoires » mais, si vous l'acceptez, pourrait être suivie par un rapporteur « dédié » ; faute de candidatures, le rapporteur général et moi exerceront les fonctions de rapporteur spécial – la mission « Conseil et contrôle de l'État » pour le rapporteur général et la mission « Pouvoir publics » pour ce qui me concerne ; enfin, deux comptes d'affectation spéciale feront l'objet d'un rapport autonome : celui des « Participations financières de l'État », qui retrace la politique de l'État actionnaire, et le Facé, le « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Comme à l'accoutumée, pour les binômes, il appartient aux co-rapporteurs des missions pour lesquelles le partage entre programmes n'est pas formalisé de se mettre d'accord sur les périmètres de l'un et de l'autre.

Acceptez-vous ces candidatures ?

Mission	Rapporteur(s)
Action extérieure de l'Etat	Éric Doligé Richard Yung

Administration générale et territoriale de l'Etat	Hervé Marseille
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Alain Houpert Yannick Botrel
Aide publique au développement	Fabienne Keller Yvon Collin
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Marc Laménié
Conseil et contrôle de l'Etat	Albéric de Montgolfier
Culture	Vincent Eblé André Gattolin
Défense	Dominique de Legge
Direction de l'action du Gouvernement	Michel Canevet
Écologie, développement et mobilité durables <i>Programmes 113, 159, 181, 174, 217</i>	Jean-François Husson
Écologie, développement et mobilité durables <i>Programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »</i>	Marie-Hélène Des Esgaulx
Écologie, développement et mobilité durables <i>Programme 170 « Météorologie »</i>	Vincent Capo-Canellas
Économie	Jacques Chiron Bernard Lalande
Égalité des territoires et logement	Philippe Dallier
Engagements financiers de l'Etat	Serge Dassault
Enseignement scolaire	Gérard Longuet Thierry Foucaud
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Michel Bouvard Thierry Carcenac
Immigration, asile et intégration	Roger Karoutchi
Justice	Antoine Lefèvre
Médias, livre et industries culturelles	François Baroin
Outre-mer	Teura Iriti Georges Patient

Politique des territoires <i>Programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État »</i>	Pierre Jarlier
Politique des territoires <i>Programme 147 « Politique de la ville »</i>	Daniel Raoul
Pouvoirs publics	Michèle André
Provisions	Michel Bouvard Thierry Carcenac
Recherche et enseignement supérieur	Philippe Adnot Michel Berson
Régimes sociaux et de retraite	Jean-Claude Boulard
Relations avec les collectivités territoriales	Charles Guené Jean Germain
Remboursements et dégrèvements	Marie-France Beaufiles
Santé	Francis Delattre
Sécurités <i>Programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale »</i>	Philippe Dominati
Sécurités <i>Programme 207 « Sécurité et éducation routières »</i>	Vincent Delahaye
Sécurités <i>Programme 161 « Sécurité civile »</i>	Jean Pierre Vogel
Solidarité, insertion et égalité des chances	Eric Bocquet
Sport, jeunesse et vie associative	Claude Raynal
Travail et emploi <i>Programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »</i>	François Patriat
Travail et emploi <i>Programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »</i>	Jean-Claude Réquier
Budgets annexes	Rapporteur(s)
Contrôle et exploitation aériens	Vincent Capo-Canellas

Publications officielles et informations administratives	Michel Canevet
Comptes de concours financiers	Rapporteur(s)
Accords monétaires internationaux	Serge Dassault
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	Serge Dassault
Avances à l'audiovisuel public	François Baroin
Avances aux collectivités territoriales	Charles Guené Jean Germain
Prêts à des Etats étrangers	Fabienne Keller Yvon Collin
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Jacques Chiron Bernard Lalande
Comptes d'affectation spéciale	Rapporteur(s)
Aides à l'acquisition de véhicules propres	Jean-François Husson
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	Vincent Delahaye
Développement agricole et rural	Alain Houpert Yannick Botrel
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	Jacques Genest
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	François Patriat
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	Michel Bouvard Thierry Carcenac
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat	Dominique de Legge
Participation de la France au désendettement de la Grèce	Serge Dassault
Participations financières de l'Etat	Maurice Vincent
Pensions	Jean-Claude Boulard
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	Marie-Hélène Des Esgaulx

Article de première partie	Rapporteur(s)
Affaires européennes	François Marc

Il en est ainsi décidé.

Mme Michèle André, présidente. – Le bureau de la commission s’est réuni le 9 octobre et a considéré qu’il convenait d’autoriser la poursuite des travaux en cours, même si le sénateur en charge du dossier n’est plus titulaire du rapport spécial correspondant.

Nous entendrons aussi, demain, une communication de François Marc sur la dotation globale de fonctionnement, issue de travaux qu’il avait conduits en tant que rapporteur général. De même, Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier poursuivront-ils leurs travaux sur l’administration fiscale face au développement de la vente en ligne. Ils assureront également jusqu’au bout le suivi de l’enquête demandée à la Cour des comptes sur le recours par l’État à des consultants extérieurs.

Puisque nous entrons dans la discussion budgétaire, je vous rappelle que, le 5 février dernier, notre commission a décidé la procédure suivante : la veille de l’examen en commission de chaque mission, l’ensemble des commissaires recevront par courrier électronique la note de présentation établie par le rapporteur spécial, ainsi qu’un lien vers les documents budgétaires s’y rapportant, à charge pour chaque sénateur d’imprimer les documents qui lui semblent utiles ; lors de la séance de commission, seule la note établie par le rapporteur spécial est mise sur table. Nous contribuons ainsi à la politique de réduction du nombre de documents imprimés par le ministère des finances. Bien entendu, quelques exemplaires papier des « bleus » budgétaires restent disponible en cas de besoin.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Demande de saisine et nomination d’un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, et nomme M. Francis Delattre, rapporteur pour avis.

Désignation d’un rapporteur

La commission nomme M. Jean-François Husson, 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.

Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis

Puis, la commission procède à l’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.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons le 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.

La commission des lois, saisie au fond, nous a donné délégation au fond pour l'examen des articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30, 33 et 35. Par ailleurs, nous examinerons, pour avis « simple », les articles 2 *bis*, 19, 25 et 26.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi de simplification de la vie des entreprises s'inscrit dans la lignée des textes que nous avons adoptés depuis une dizaine d'années avec l'ambition de simplifier la vie des entreprises, des citoyens et des administrations. Ce sont des objets juridiques au contenu hétéroclite auquel nous sommes maintenant habitués ; sous la précédente législature, notre collègue député Jean-Luc Warsmann avait initié plusieurs de ces textes et c'est déjà le troisième depuis 2012 ; si le vocable de « simplification » est préféré à la locution pourtant plus conforme à la réalité, de « projet de loi portant diverses dispositions », la conséquence pratique est la même : quasiment toutes les commissions permanentes du Sénat sont saisies : André Reichardt est rapporteur au fond pour la commission des lois, mais se sont saisies pour avis la commission des affaires sociales, la commission du développement durable, la commission des affaires économiques et, bien sûr, la commission des finances.

La commission des lois examinera ce texte mercredi prochain, en vue de la séance publique du 4 novembre ; nos collègues ont procédé à des « délégations au fond » sur certains articles relevant des compétences des commissions saisies pour avis ; c'est pourquoi, nous nous réunirons à nouveau le 4 novembre pour examiner les amendements extérieurs déposés sur les articles pour lesquels nous disposons de cette délégation au fond.

À la lecture de ce texte, j'ai trouvé très exagérée l'expression de « simplification de la vie des entreprises » : sur les quatorze articles pour lesquels je vous proposerai un avis, six concernent les entreprises et huit l'administration – autant dire qu'il s'agit de faciliter le travail de l'administration au moins autant, sinon plus, que le quotidien des entreprises. Non pas que le Gouvernement reste inactif, le Conseil de la simplification de la vie des entreprises produit des idées, qui, pour beaucoup, sont mises en œuvre par voie réglementaire ; mais, si ces textes de simplification sont décevants, c'est parce qu'ils ne s'intéressent qu'à des sujets mineurs et qu'ils passent à côté des véritables enjeux.

La simplification que les entrepreneurs attendent, c'est celle du code du travail ou bien du lourd corpus de règles en matière sociale, par exemple la mise en place du compte pénibilité. Avec plus de trois millions de chômeurs, c'est le plus urgent.

Il conviendrait surtout de ne pas inventer de nouvelles obligations de toute sorte. Je pense en particulier aux récentes dispositions de la loi sur l'économie sociale et solidaire qui obligent les dirigeants de PME à informer leurs salariés au préalable avant toute cession.

On ne peut, d'un côté, prôner une politique active de simplification et, de l'autre, voter des lois qui vont dans un sens opposé ! Ce manque de cohérence nuit gravement à la crédibilité de l'action publique et à la confiance en l'État que peuvent avoir les entrepreneurs, en particulier les plus petits.

Ceci étant dit, on ne saurait être contre la « simplification », et, même si ce texte me paraît en-deçà des ambitions affichées, j'y suis favorable globalement et vous présenterai plusieurs amendements aux articles dont nous sommes saisis.

Article 2 bis

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article crée une incitation au recrutement d'un apprenti, d'un montant de 1 000 euros, versée par les régions aux entreprises de moins de 50 salariés, avec un coût total pour l'État d'environ 50 millions d'euros.

Le Gouvernement m'a toutefois indiqué qu'il souhaitait proposer un dispositif plus favorable dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Cet article illustre bien mes remarques sur le manque de crédibilité de l'État : en un mois et demi, le Gouvernement a déjà proposé deux versions très différentes sur l'aide à l'apprentissage ! Ces hésitations compromettent la confiance, d'autant que sur ce sujet aussi important que l'apprentissage, le Gouvernement évite tout débat sérieux.

Dans ces conditions, je vous propose de supprimer cet article et d'y revenir plus en détail en examinant le projet de loi de finances.

M. François Patriat. – Le dispositif initialement prévu attribuait une aide de 1 000 euros par nouvel apprenti dans les entreprises de moins de onze salariés ; lors des Assises de l'apprentissage, le Président de la République a annoncé une aide supplémentaire de 1 000 euros pour les entreprises jusqu'à 250 salariés, soit une aide de 2 000 euros pour les entreprises de moins de onze salariés : ce dispositif a donc été renforcé. Supprimer cet article aujourd'hui, n'est-ce pas prendre le risque de repousser le délai de cette aide bien utile ?

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Non, parce qu'elle doit, de toutes façons, être validée par la loi de finances. Il ne s'agit ici que de communication gouvernementale...

M. Daniel Raoul. – Mais la communication dont il s'agit va bien au-delà, le but est bien de mobiliser les entreprises, de les inciter à recruter des apprentis, c'est une urgence : lançons le signal sans attendre, quitte à ajuster le dispositif en loi de finances !

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – La suppression de cet article ne repousserait pas l'entrée en vigueur de cette aide, puisque c'est la loi de finances qui, de toute façon, en décidera.

Mme Michèle André, présidente. – Il ne faudrait pas, effectivement, que le délai en soit changé, ni que le Sénat apparaisse comme ayant voulu repousser cette aide si utile au recrutement des apprentis : c'est un point difficile dans la suppression de cet article.

M. Vincent Eblé. – Je ne partage pas cette idée que nous ne ferions ici que nous prononcer pour ou contre la communication du Gouvernement : lorsque nous votons une loi, nous marquons notre engagement, notre volonté politique, celle du Parlement ; supprimer cet article aujourd'hui, c'est nécessairement s'y opposer, c'est dans ce sens que ce sera interprété : je suis pour le maintien de cet article, même si nous devons modifier le dispositif en loi de finances.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Puisque le débat s'élargit, on peut ajouter, contre cet article, qu'il est un peu cavalier de traiter d'un sujet aussi important au détour d'un article sur un texte portant diverses dispositions, quand l'apprentissage mériterait qu'on lui consacre un texte ! La loi de finances vaut mieux que ce texte hétéroclite... et,

encore une fois, la suppression de cet article ne change rien à la réalité, au délai dans lequel cette aide interviendra.

M. Daniel Raoul. – Vous évoquez un texte sur la formation professionnelle, les partenaires sociaux y travaillent dans le cadre de négociations, nous aurons à légiférer ; mais ce dont on parle ici, c'est d'une mesure d'urgence pour aider les entreprises à recruter des apprentis, il faut le faire au plus tôt, pour que les entreprises sachent qu'elles seront soutenues et qu'elles engagent leurs démarches : tout report, en particulier la suppression de cet article, fera reculer cette mobilisation, pour laquelle nous sommes tous d'accord ! Je ne comprends pas cette suppression...

M. Francis Delattre. – Le vrai, c'est que la majorité gouvernementale a supprimé des moyens à l'apprentissage : vous dites qu'il y a urgence, mais vous avez largement contribué à la pénurie actuelle !

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Encore une fois, la suppression de cet article ne changera rien au délai d'application...

M. Daniel Raoul. – Si ! La communication a toute son importance...

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

La commission émet un avis favorable sur l'article 2 bis.

Article 13

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit de simplifier, par ordonnance, les obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale. Enjeu important de simplification et de compétitivité, mais que le Gouvernement engage sans guère de précision. Il faudra être vigilant à ce qu'il épuise le champ large de l'habilitation et ne se contente pas de « mesurètes » pour quelques déclarations spécifiques.

Le ministre s'est notamment engagé à revoir en profondeur la déclaration dite DAS 2 sur les honoraires. Mais le Conseil de simplification a identifié d'autres déclarations comme celles sur les frais généraux ou la déclaration 1330 sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui sont également chronophages.

Sous la réserve de ces observations, je vous propose d'être favorable à l'adoption de cet article.

La commission émet un avis favorable sur l'article 13.

Article 14

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article autorise le Gouvernement à simplifier, par voie d'ordonnance, les obligations déclaratives des entreprises actives dans le domaine des jeux et des paris, au titre des nombreux prélèvements spécifiques auxquelles elles sont soumises. Son adoption n'aurait aucune conséquence en termes de trésorerie, ni pour les opérateurs, ni pour les organismes publics bénéficiaires des prélèvements. Une relative complexité de rédaction peut justifier le recours à une ordonnance pour traduire cette mesure de bon sens. C'est pourquoi je vous propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 14.

Article 15

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à prendre toute mesure de nature législative visant à tirer les conséquences de la suppression de la déclaration n° 2483 de participation des employeurs à la formation professionnelle aux entreprises de plus de dix salariés à compter du 1^{er} janvier 2015, opérée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Or, le Gouvernement m'a indiqué n'envisager qu'une seule mesure sur le fondement de cette habilitation.

Dans ces conditions, je vous propose, par l'amendement n° 2, d'inscrire directement dans la loi le dispositif envisagé par le Gouvernement.

La commission adopte l'amendement n° 2 puis elle émet un avis favorable sur l'article 15 ainsi modifié.

Article 16

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article maintient les autorisations de prélèvement existantes en matière de télé-règlement lors de la migration de celui-ci vers la nouvelle norme dite « SEPA interentreprises » d'ici le 1^{er} février 2016.

Actuellement, les entreprises qui payent leurs impôts ou leurs cotisations sociales par télé-règlement ont signé un accord écrit de prélèvement. Le ministère des finances estime que, lors du basculement vers la norme SEPA, ces autorisations de prélèvement pourraient devenir caduques.

Afin d'éviter de solliciter les entreprises pour établir plusieurs millions de nouvelles autorisations, cet article habilite le Gouvernement à maintenir par ordonnance la validité des autorisations antérieures.

Comme pour l'article 15, j'estime possible d'écrire directement cette disposition dans la loi plutôt que de passer par ordonnance : c'est le sens de mon amendement n° 3.

La commission adopte l'amendement n° 3 puis elle émet un avis favorable sur l'article 16 ainsi modifié.

Article 17

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article vise à mettre en conformité avec le droit communautaire le dispositif français de la livraison à soi-même (LASM) en matière de TVA.

Le régime actuel a été contesté par la Commission européenne qui l'estime contraire au texte de la directive 2006/112 CE du 28 novembre 2006.

Cette mesure se traduira en outre par une simplification des formalités des entreprises : je propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 17.

Article 18

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article concerne également les entreprises assujetties à la TVA, qui sont tenues de conserver pendant une durée de six ans certains documents au titre de leurs obligations fiscales.

Actuellement, une distinction est opérée selon la nature des documents : ceux émis ou reçus sous format papier doivent être conservés pendant six ans sous cette forme, tandis que les documents émis ou reçus sous forme numérique doivent être conservés pendant trois ans sous leur forme originale puis pendant les trois années restantes sous l'une ou l'autre forme au choix de l'entreprise.

Dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, qui est allée plus loin que le Gouvernement, les entreprises auront la possibilité de conserver ces documents pendant six ans sous la forme de leur choix quel que soit leur format original.

Autrement dit, cet article offre la possibilité aux entreprises de numériser l'ensemble des documents qu'elles doivent conserver : c'est une véritable simplification en matière d'archivage, avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 18.

Article 19

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article dispense de signature certains actes de l'administration fiscale et sociale. Chaque année, des dizaines de millions d'actes standardisés, tels que des lettres de relance, des mises en demeure ou des avis à tiers détenteur, sont adressés sous forme papier du fait de cette obligation. Il en résulte de considérables lourdeurs administratives, une perte de temps pour les agents et des coûts de gestion incompressibles – plus de 200 millions d'euros en frais d'affranchissement notamment. En supprimant l'obligation de signature pour certains actes et toutes les décisions préparatoires, cet article ouvre la voie à un développement des téléservices et donc à plus d'efficacité, de simplicité et de réactivité. Bien sûr, le nom du fonctionnaire et le service en charge du dossier demeurent obligatoires.

Pour ma part, je crains que le développement de certaines procédures par courriel offre moins de garanties ou bien puisse développer certaines fraudes, qui, en réalité, existent déjà.

Après réflexion, j'estime néanmoins que le rapport coûts/avantages est favorable et va dans le « sens de l'histoire ». Le caractère massif de certaines procédures doit conduire à privilégier la dématérialisation. Je propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable sur l'article 19.

Article 21

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures destinées à corriger et à compléter les

dispositions issues de la loi « Métropoles » du 27 janvier 2014, relatives à la décentralisation et la dépenalisation du stationnement.

Vous vous en souvenez, il s'agissait d'une initiative sénatoriale portée par notre collègue Jean-Jacques Filleul qui répondait aux souhaits de nombreux élus locaux depuis plusieurs années.

J'ai entendu hier le délégué interministériel chargé d'encadrer la décentralisation et la dépenalisation du stationnement et j'ai pu constater que l'administration, longtemps réticente, s'est mise en ordre de marche pour la mettre en œuvre. Les mesures prévues par l'ordonnance concernent essentiellement les mesures de recouvrement forcées en cas d'impayés de stationnement. *A priori*, une modification demandée par le Gouvernement en séance publique permettra d'élargir le champ de l'habilitation afin de couvrir les conséquences de la dépenalisation sur l'organisation des juridictions administratives et pénales.

Il appartiendra aux parlementaires, notamment plusieurs de nos collègues sénateurs très investis sur ce sujet, de veiller à ce que le texte de l'ordonnance soit conforme à l'intention initiale du législateur, ce que semblent confirmer les travaux préparatoires de l'ordonnance qui m'ont été transmis.

Sous la réserve de ces observations, je propose donc d'émettre un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 21.

Article 22

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article dispose que les prélèvements bancaires opérés par l'administration fiscale n'entraînent aucun frais pour la personne débitée. On inscrit dans la loi ce qui se pratique déjà : avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 22.

Article 25

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article concerne les conventions de mandat en matière de maniement des fonds publics, c'est-à-dire le fait de confier par contrat, à un acteur extérieur à l'administration, le recouvrement de recettes ou le décaissement de dépenses. Par exemple, certains musées, comme le Louvre ou le musée d'Orsay peuvent confier la vente de billets sur Internet à des acteurs privés, comme la Fnac.

Un tel contrat contrevient au principe d'exclusivité du comptable public, qui est censé être le seul à détenir la capacité de manier des fonds publics. Ce principe d'exclusivité se fonde sur la nécessité de sécuriser les procédures comptables ainsi que l'utilisation des deniers publics.

À ce jour, il existe de nombreuses conventions de mandat dont la base légale n'est pas assurée. En conséquence, cet article crée cette base légale en autorisant les conventions de mandat pour l'État et les collectivités territoriales, pour certaines catégories de recettes et de dépenses.

Pour le passé, il prévoit la validation législative des conventions en cours alors même que les risques contentieux sont faibles.

Outre un amendement rédactionnel n° 4, je vous propose un amendement n° 5 tendant à supprimer la validation législative, qui ne me paraît pas répondre aux exigences du Conseil constitutionnel.

M. Claude Raynal. – Je ne comprends pas bien pourquoi on supprimerait cette validation législative : elle est sécurisante pour les contrats passés et sans risque puisque ce texte ne sera pas soumis au Conseil constitutionnel.

M. Michel Bouvard. – Je me réjouis que notre rapporteur propose de supprimer cette validation législative, parce qu'elle mettrait en cause des contrôles en cours et serait inconstitutionnelle selon toute vraisemblance : ce serait un très mauvais signal juridique...

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Les risques liés à des contentieux apparaissent peu importants puisque si la justice venait à casser des contrats en cours, ils pourront être reformulés selon les modalités prévues par la loi. Le juge pourrait d'ailleurs laisser un délai aux opérateurs pour s'y conformer.

M. Maurice Vincent. – Je trouve ennuyeux, même si cela démontre la complexité des sujets que nous traitons, que sur une question de constitutionnalité, le Sénat prenne une position inverse à celle de l'Assemblée nationale... Ensuite, dès lors qu'une saisine du Conseil constitutionnel est aussi peu probable, pourquoi s'auto-censurer ? Cette question est complexe, il y a matière à interprétation.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Le rapporteur de la commission saisie au fond à l'Assemblée nationale s'est interrogé, dans son rapport, sur la constitutionnalité de cette validation, rappelant les règles posées par le Conseil constitutionnel, mais les députés ont finalement estimé que l'intérêt général la justifiait : il y a donc bien un débat, je vous propose de supprimer cette validation législative.

La commission adopte l'amendement n° 4 et l'amendement n° 5, puis elle émet un avis favorable à l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article simplifie la nomination des commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'État : ils seraient nommés non plus par arrêté du ministre du Budget, mais pas les établissements publics eux-mêmes. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 26.

Article 30

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à élargir par ordonnance le nombre d'opérateurs qui renseignent – et qui peuvent consulter – le Fichier bancaire des entreprises (FIBEN), lequel recense l'ensemble des crédits bancaires accordés aux entreprises et informe sur la solvabilité d'un emprunteur. Cet élargissement tient compte du fait qu'il existe de plus en plus de canaux de financement des entreprises en dehors du circuit bancaire traditionnel.

Je suis cependant sceptique sur cet article. Mon expérience sur le fichier positif des crédits à la consommation m'a rendu prudent sur la mise en œuvre de mégafichiers. Ensuite, je ne sais pas si cet article a pour véritable objet de faciliter le financement des entreprises ou bien de faciliter le travail statistique de la Banque de France et de l'administration.

Je constate qu'il se traduira par de nouvelles obligations déclaratives pour les acteurs du financement qui, à ce jour, ne sont pas dans le champ du FIBEN. J'attends encore des réponses de l'administration et de la Banque de France.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable, à titre conservatoire, mais je me réserve la possibilité de déposer un amendement de suppression en vue de la séance publique.

La commission émet, à titre conservatoire, un avis favorable à l'article 30.

Article 33

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article procède à plusieurs corrections, simplifications et coordinations au sein du code général des impôts. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 33.

Article 35

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article corrige une erreur rédactionnelle dans le code monétaire et financier. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 35.

Article 36

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article fixe les délais dans lesquels les ordonnances doivent être prises ; je vous propose, avec l'amendement n° 7, de tenir compte des modifications que nous avons apportées aux articles 15 et 16.

La commission adopte l'amendement n° 7, puis elle émet un avis favorable à l'article 36 ainsi modifié.

La commission émet un avis favorable aux articles dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Puis elle autorise son rapporteur pour avis à donner la position de la commission devant la commission des lois lorsque celle-ci établira son texte. Enfin, elle autorise son rapporteur pour avis à déposer en séance publique les amendements qu'elle a adoptés mais qui n'auraient pas été repris par la commission des lois.

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, vice-présidente -

Loi de finances pour 2015 – Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Pouvoirs publics ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – En vertu du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle du principe de séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits dédiés aux différents pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat – ainsi que des chaînes parlementaires –, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » s'astreignent à participer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics. Les montants de crédits demandés par ces dernières dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 mettent en évidence cette démarche.

En effet, pour l'exercice 2015, les crédits demandés au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'élèvent à près de 988 millions d'euros, ce qui représente un recul de près de 2 millions d'euros par rapport à 2014.

Cette évolution recouvre, comme nous allons le voir, une stabilisation des dotations de l'État aux assemblées parlementaires et une diminution des crédits de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

S'agissant de la Présidence de la République, tout d'abord, conformément aux engagements du chef de l'État, la dotation demandée recule à 100 millions d'euros. Ainsi, cette dotation diminue de 1,6 % par rapport à 2014. Elle revient à un niveau inférieur à celui prévu par la loi de finances pour 2008, alors même que, depuis lors, de nombreuses dépenses auparavant supportées par le ministère de la défense, comme le montant des pensions des gendarmes affectés au Palais de l'Élysée, ont été transférées à la Présidence de la République. Au total, en 2015, les crédits de la Présidence auront été réduits de 17,8 millions d'euros depuis 2012.

Cette baisse de la dotation a été permise par les efforts réalisés sur les dépenses de la Présidence de la République, dont les charges de personnel ou encore de déplacements sont en nette diminution.

Les dotations versées à l'Assemblée nationale et au Sénat sont de nouveau « gelées » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Ainsi, les crédits dédiés aux assemblées s'élèveront à environ 841,5 millions d'euros. La stabilisation en euros courants des dotations des deux Chambres est associée à la réalisation d'efforts en dépenses, notamment afin d'absorber la hausse tendancielle de leurs charges.

Si la dotation de l'État à l'Assemblée nationale demeure à son niveau de 2014, soit 517,9 millions d'euros, ses dépenses reculeraient de 0,16 %. Cette évolution résulterait,

en particulier, d'une nette diminution des dépenses d'investissement, de près de 7 %. Par ailleurs, il convient de souligner les efforts consentis sur la masse salariale de l'Assemblée – les crédits dédiés à la rémunération de base des personnels statutaires devant reculer de 1,12 % –, ainsi que sur les achats de biens et de fournitures, en diminution de 4,75 %. En outre, les charges parlementaires, qui comprennent les indemnités parlementaires ou encore les frais de secrétariat, seraient en diminution de 0,37 %.

Enfin, il convient de relever que l'équilibre du budget de l'Assemblée nationale en 2015 serait permis par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de près de 15 millions d'euros, comme en 2014.

La dotation de l'État au Sénat au titre de l'exercice 2015 demeure également à son niveau de 2014, soit à 323,6 millions d'euros. Le Sénat poursuit donc les efforts engagés depuis 2008.

Au total, si la dotation de l'État sera stable entre 2014 et 2015, les dépenses du Sénat connaîtraient une baisse substantielle entre ces deux années, marquant un recul de 3,46 %.

Cette baisse est plus prononcée encore si l'on considère isolément les dépenses inhérentes à la mission institutionnelle du Sénat, puisque celles-ci diminueraient de près de 13 millions d'euros. Cette évolution résulte de l'achèvement, en 2015, d'importantes opérations d'investissement engagées en 2012, portant sur la transformation en bureaux ou en salles de réunion des immeubles situés rue Bonaparte et boulevard Saint-Michel, mais aussi des efforts de gestion réalisés par le Sénat. En particulier, il apparaît que les crédits relatifs aux indemnités versées aux sénateurs sont stabilisés et que les dépenses de traitement des personnels sont en diminution de 0,27 %.

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg, quant à elles, augmentent de 745 200 euros, en raison de deux opérations d'investissement : la rénovation du chauffage des serres et la restauration de la fontaine Médicis.

Les dépenses prévisionnelles du Musée du Luxembourg, enfin, s'élèvent à 153 000 euros en 2015. Pour autant, ce poste demeure profitable pour le Sénat, dès lors qu'il serait associé à des produits d'un montant de 249 000 euros.

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat équilibrerait son budget 2015 par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de 11,6 millions d'euros.

Pour ce qui est de la chaîne parlementaire, le projet de budget pour 2015 de LCP-Assemblée nationale prévoit une dotation d'environ 16,6 millions d'euros, identique à celle de 2014. La dotation demandée par Public-Sénat au titre de l'exercice 2015, elle, s'élève à près de 18,8 millions d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à 2014, conformément au contrat d'objectif et de moyen pour 2013-2015 signé en décembre 2012.

Pour la sixième année consécutive, la dotation demandée par le Conseil constitutionnel est en baisse. Elle recule de 5,4 % par rapport à 2014, soit de 586 000 euros, pour atteindre 10,2 millions d'euros. En six ans, le budget du Conseil constitutionnel aura reculé de 18,2 %, et ce alors même que la réforme constitutionnelle de 2008, avec l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a conduit à une forte hausse de l'activité de la juridiction.

J'en viens, pour finir, à la Cour de justice de la République. À titre de rappel, conformément à l'article 68-1 de la Constitution, la Cour est compétente pour juger les membres du Gouvernement au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le budget prévisionnel de la Cour de justice de la République s'élève à 861 500 euros, en baisse de 0,6 % par rapport à 2014, notamment grâce à la réduction prévisionnelle du loyer annuel de l'institution.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Michel Bouvard. – Mon interrogation porte sur le seul poste de la mission qui ne diminue pas, c'est-à-dire les crédits dédiés aux chaînes parlementaires. L'on constate, en effet, une légère hausse de ces derniers. Ceci me conduit à me demander si toutes les synergies pouvant exister entre les deux chaînes ont bien été explorées. Dès lors que nous sommes en début de mandature pour le Sénat, peut-être y aurait-il lieu à approfondir cette question, sans pour autant remettre en cause l'indépendance éditoriale de chacune des deux chaînes. C'est un sujet qui focalise les attentions depuis de nombreuses années. Près de 35 millions d'euros sont consacrés à la retransmission des travaux du Parlement ; si cette dépense ne saurait être qualifiée d'exagérée, elle n'en demeure pas moins conséquente et devrait, de ce fait, faire l'objet d'un examen attentif.

M. Vincent Delahaye. – La diminution des crédits de la mission en 2015, de 0,2 %, doit être soulignée. Pour autant, cette diminution est modeste, notamment lorsqu'on la compare à la diminution des dotations imposée aux collectivités territoriales qui, pour certaines, connaissent des diminutions de ressources de près de 10 %. Une réduction de 0,2 % des crédits constitue, selon moi, un « petit effort ». Par ailleurs, je note la part non négligeable du Conseil constitutionnel dans cet effort en dépenses ; si tous les budgets des services de l'État avaient évolué comme celui de la juridiction au cours des dernières années, nos finances publiques seraient en meilleure santé. Quels sont les secrets du Conseil constitutionnel ? Il faudrait qu'il les partage. Je note que le Sénat parvient à baisser ses dépenses, mais qu'il maintient le niveau de sa dotation ; celui-ci aurait pu demander une baisse de sa dotation, ne serait-ce que pour montrer l'exemple, d'autant que je sais, en tant que membre de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, que les réserves demeurent conséquentes.

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaiterais savoir si les indemnités versées aux membres du Conseil constitutionnel sont imposables à l'impôt sur le revenu.

M. Marc Laménie. – Je considère également que la baisse des dotations inscrites dans la mission est minime. En outre, je constate que certains programmes ne sont plus dotés de crédits ; quelle en est la raison ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Mes réponses ne seront pas aussi documentées que je l'aurais souhaité, en raison des délais contraints dans lesquels j'ai eu à me saisir de ce dossier. En particulier, je n'ai pu m'entretenir avec les représentants des différentes institutions dont les crédits figurent dans la présente mission. Il est vrai que souhaiterais examiner de très près la question du financement des chaînes parlementaires. Je constate qu'il s'agit d'un sujet qui intéresse également notre collègue Michel Bouvard, qui a dû l'étudier avec soin lorsqu'il était élu à l'Assemblée nationale. S'agissant de la chaîne Public-Sénat, je rappelle, néanmoins, que le passage à la télévision numérique terrestre (TNT) a été à l'origine de coûts importants, notamment en raison de la nécessité de disposer d'une

couverture de l'ensemble du territoire. En outre, cette chaîne ne se limite pas à la retransmission des débats en séance publique et produit des émissions de grande qualité, présentant une forte dimension pédagogique. Il n'en demeure pas moins que je reviendrai vers vous avec des éléments d'analyse complémentaires sur ce point.

Concernant une possible diminution de la dotation du Sénat, j'avoue ne pas avoir disposé du temps nécessaire pour apprécier, dans le détail, cette éventualité. Pour ce qui du régime fiscal des indemnités des membres du Conseil constitutionnel, je ne le connais pas. Mais j'irai me renseigner ! Enfin, pour répondre à la question de Marc Laménie, la persistance de deux programmes non dotés s'explique par des raisons inhérentes à la nomenclature budgétaire.

M. Daniel Raoul. – Quelle est l'origine de la prévision d'inflation de 1,5 % utilisée pour revaloriser la dotation de Public-Sénat ? Il me semble pourtant que l'inflation est aujourd'hui quasi-nulle !

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Il s'agissait de la prévision pour 2015...

M. Daniel Raoul. – Il conviendrait de regarder avec attention le contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé avec la chaîne Public-Sénat. L'estimation de l'inflation est-elle révisable ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Il s'agit là du point qui a le plus attiré mon attention lors de l'examen de la mission « Pouvoirs publics ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous propose maintenant de vous prononcer sur les crédits de cette mission. La rapporteure spéciale propose-t-elle leur adoption ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – En effet.

M. Vincent Delahaye. – Je m'abstiens !

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des dotations de la mission « Pouvoirs publics ».

Mercredi 22 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 32

Loi de finances pour 2015 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de **M. Francis Delattre, rapporteur spécial**, sur la mission « Santé ».

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – La mission « Santé » est une petite mission qui représente environ 1,2 milliard d'euros du budget de l'État. Elle suit une approche

binaire, avec un premier volet consacré au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », qui regroupe les subventions de l'État aux agences sanitaires et les crédits destinés à la politique de prévention des agences régionales de santé (ARS), et un second volet constitué par le programme 183 « Protection maladie », dédié au financement de l'aide médicale d'État (AME). Si le programme 204 était majoritaire il y a quelques années, l'AME y tient désormais une place prépondérante. Sans tenir compte des modifications de périmètre, les crédits de la mission diminuent de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Cependant, un certain nombre de transferts vers l'assurance maladie sont prévus en 2015 – en particulier concernant le financement de la formation médicale des internes effectuée en dehors des centres hospitaliers universitaires (CHU) – ce qui affecte le périmètre de la mission. Les raisons de ces transferts sont peu expliquées ; seul l'argument de la clarification du financement est avancé. Si l'on neutralise ces mesures de périmètre, l'enveloppe de la mission progresse de 3,3 % en 2015. De même, sur le triennal 2015-2017, les crédits progresseraient de 2,2 %. La programmation proposée aboutit à une augmentation en valeur du montant des crédits, alors que l'État s'impose pour l'ensemble de ses dépenses, hors charge de la dette et pensions, une évolution « zéro valeur ». Prise dans son ensemble, la mission ne contribue pas au plan d'économies annoncé par le Gouvernement.

En analysant plus en détail le contenu de la mission, on constate que des efforts de maîtrise de la dépense sont prévus dans le champ des opérateurs sanitaires. Le montant global des subventions pour charges de service public des huit opérateurs financés par la mission diminue de 4,4 % en 2015 et de près de 13 % à l'horizon 2017, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2014. Le plafond d'autorisation d'emplois des opérateurs diminue de 2 % en 2015 et les années suivantes du triennal, ce qui est conforme aux objectifs fixés par la lettre de cadrage du Premier ministre. Un certain flou demeure quant aux effets de la création du nouvel Institut national de prévention, de veille et d'intervention publique, issu de la fusion de trois agences sanitaires relevant de la mission : l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Institut national de veille sanitaire (InVS) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Marisol Touraine, a confirmé son souhait de solliciter l'habilitation du Parlement dans le cadre du projet de loi relatif à la santé pour fusionner ces trois agences par ordonnance.

Au vu de l'évolution à la baisse des crédits du programme 204 (- 5,8 % à périmètre constant), la hausse des crédits de la mission « Santé » pour 2015 provient uniquement de la progression des dépenses d'AME. Ce dispositif assure l'accès gratuit aux soins des étrangers en situation irrégulière ; il ne faut pas le confondre avec le dispositif en vigueur pour les demandeurs d'asile, qui ont droit à la couverture maladie universelle (CMU). Depuis sa création en 2001, les dépenses d'AME ont augmenté de 90 %. En 2002, 140 000 personnes étaient concernées, contre plus de 280 000 en 2013. La situation est particulièrement tendue dans les grands hôpitaux de la région parisienne.

En 2013, les dépenses totales d'AME ont atteint 846 millions d'euros – État et assurance maladie confondus – soit une hausse de 20 % par rapport à 2012, pour environ 282 000 bénéficiaires. Le projet de loi de finances pour 2015 propose une augmentation de 12 % des crédits de l'AME par rapport aux crédits programmés pour 2014. Cette prévision se fonde sur des hypothèses optimistes concernant le nombre de bénéficiaires, prévoyant notamment un impact de la réforme du droit d'asile sur les effectifs. Le Gouvernement a donc fait le choix de sanctuariser les dépenses de l'AME tandis que des efforts de plus en plus importants seront demandés aux familles en 2015. Certaines de ces familles n'arrivent plus à payer d'assurance maladie complémentaire ou de mutuelle, alors même qu'elles travaillent et

payent leurs cotisations. À l'inverse, des personnes qui ne cotisent pas bénéficient d'une couverture santé gratuite. Que faire pour remédier à cette situation ?

Certaines missions de l'AME ne peuvent pas être remises en cause, comme celle qui touche à la prise en charge des soins urgents, lorsque le pronostic vital est engagé, mais aussi celle qui traite des mesures de prophylaxie. En revanche, il faudrait réétudier les conditions de prise en charge par l'AME des malades chroniques, qui peut s'étendre sur plusieurs années. Le problème est à la fois politique, économique et social. Si les conditions d'accès à l'AME ne sont pas révisées, le budget qui y est consacré atteindra certainement le milliard d'euros d'ici dix-huit mois. Nous ne pouvons pas laisser courir ces dépenses à l'infini. C'est pourquoi, je vous propose de réserver la position de la commission des finances sur l'ensemble des crédits de la mission.

Mme Michèle André, présidente. – Votre demande est faite suffisamment tôt pour que nous puissions prendre position ultérieurement. Il nous arrive souvent, l'année d'un renouvellement, de réserver notre avis en début de session.

M. Roger Karoutchi. – Je tiens à dire combien je suis sensible au rapport spécial qui vient de nous être présenté. J'ai souvenir d'avoir posé le problème de l'AME en termes clairs, ici-même, en juin dernier, lors de l'audition de la ministre Marisol Touraine, et d'avoir obtenu des réponses dilatoires. Il est clair qu'en exécution pour 2015 le budget de l'AME risque d'avoisiner le milliard d'euros, alors qu'il était de 80 millions d'euros, en 2001, lors de sa création. Il a été multiplié par douze ! Il est urgent de corriger la situation. Beaucoup d'étrangers en situation irrégulière sont venus en France pour bénéficier de soins hospitaliers. Il n'y a qu'à entendre les directeurs d'hôpitaux, notamment ceux d'Île-de-France, protester : « nous sommes saturés ! ». À l'étranger, des réseaux font savoir que pour être soignés, il suffit d'aller en France ! La situation n'est pas tenable. Le Gouvernement a envoyé un signal terrible en supprimant le droit de timbre. Certes, il rapportait peu, 5 à 10 millions d'euros, mais c'était un signal disant qu'il n'était pas possible d'avoir tout gratuitement. Les autres pays européens ont révisé leurs dispositifs de soins à l'égard des étrangers en situation irrégulière. L'Espagne ou le Royaume-Uni notamment, ont imposé un droit d'accès plus contraignant. Si la France reste le seul pays attractif, les dépenses exploseront. J'espère beaucoup des deux textes à venir sur le droit d'asile et la politique migratoire. Le Gouvernement devra y prendre acte du besoin de contrôle. Les citoyens qui voient leurs dépenses de santé augmenter n'accepteront pas que les cotisations servent de plus en plus à financer l'AME.

M. Alain Houpert. – Monsieur le rapporteur, je vous félicite pour votre exposé exhaustif. Naguère, un maréchal qui portait votre nom avait pour devise « ne pas subir ». Nous sommes en train de subir. Je le dis en tant que parlementaire, citoyen et professionnel de santé. Nous craignons la mise en place d'une médecine à deux vitesses. Nous y sommes, mais sous une forme que nous n'imaginions pas : d'un côté, ceux qui arrivent sur notre territoire et bénéficient de notre vertu, de l'autre, les classes moyennes, dont la couverture médicale se restreint. La dernière campagne sénatoriale a montré que notre vertu pouvait devenir une faiblesse. La candeur fait le terreau des extrêmes et donne des arguments au Front national. On soigne ces étrangers et en même temps on les ostracise, on les transforme en boucs émissaires. En tant que professionnel de santé, j'ai été confronté au trafic des cartes vitales distribuées à tout-va et à la surcharge des hôpitaux. Par vertu, on a voulu aligner l'AME sur la CMU : ce fut une erreur. La CMU est réservée aux résidents qui ont de faibles moyens, je trouve cela normal. Mais à cause de l'AME, la France devient un pays attractif pour les candidats à l'exil. Un Premier ministre disait que la France ne pouvait accueillir toute

la misère du monde. Actuellement, la France est attractive pour toute la misère du monde, aux dépens de la population. Comme humaniste, je dirai que c'est bien de soigner toutes les personnes qui en ont besoin, mais il faut fixer des limites : l'AME est une bombe à retardement budgétaire et sociale. La France doit rester un pays d'ouverture, mais nous devons nous garder de tout angélisme et nous inspirer de l'exemple des pays voisins.

M. Vincent Delahaye. – Je partage les remarques de bon sens de mes deux collègues. Voilà deux ans que nous relevons le dérapage des dépenses et le laxisme du Gouvernement. Quelles mesures ont été prises et quel impact ont-elles eu ? Visiblement, aucun. Je ne comprends pas qu'on laisse filer l'argent public sans réagir. Est-ce un problème de principe, un problème de fond ? S'agissant des chiffres, je ne comprends pas la différence entre les 744 millions d'euros dépenses en 2013 sur le programme 183 « Protection maladie » et les 715 millions d'euros consommés pour l'AME.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Les 715 millions d'euros auxquels vous faites référence correspondent aux dépenses effectives d'AME de droit commun constatées en 2013 (dont 13 millions d'euros de dette de l'État vis-à-vis de l'assurance maladie), tandis que les 744 millions d'euros correspondent aux trois types d'aide médicale d'État financés par l'État en 2013 (702 millions d'euros pour l'AME de droit commun, 40 millions d'euros de subvention à l'assurance maladie pour l'AME soins urgents et environ 2 millions d'euros pour l'AME humanitaire).

M. Vincent Delahaye. – Le Gouvernement prévoit qu'en 2015 les dépenses seront inférieures à celles de 2013.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – J'ai dit mon scepticisme.

M. Vincent Delahaye. – Comment approuver des crédits lorsque l'évaluation n'est pas sincère ? Par ailleurs, cette année, 10 millions d'euros sont inscrits dans le programme 183 « Protection maladie » pour les victimes de l'amiante. À quoi ces crédits correspondent-ils ?

M. Michel Bouvard. – Effectivement, l'AME pose problème. La Cour des comptes a rappelé qu'en exécution pour 2013, la prévision avait été trop imprudente par rapport à l'évolution du nombre des bénéficiaires. L'exécution 2013 porte le poids d'une opération de cavalerie, à savoir le report d'un certain nombre de mois de facturation hospitalière de 2012 sur 2013. Pour cela, des crédits complémentaires ont été dégagés pour l'exercice 2013 qui se sont révélés insuffisants, tout comme en 2014. À la fin 2012, l'État enregistrait une dette de 38,7 millions vis-à-vis de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS), cette dette montant à 51,7 millions en décembre 2013. Comment évoluera-t-elle en 2014 ? L'existence de cette dette montre que le programme est impossible à exécuter dans les conditions présentées. Même si nous stabilisons le nombre de bénéficiaires de l'AME, il restera à apurer la dette de l'État vis-à-vis de l'assurance maladie. Non seulement le budget n'est pas soutenable, mais il doit encore porter les irrégularités du passé, car la loi de finances initiale pour 2014 n'avait pas prévu de couvrir cette dette.

Lors de sa venue au Sénat, Marisol Touraine a constaté de fortes disparités régionales pour l'ouverture des droits à l'AME. Si ces différences ne sont pas justifiées d'un point de vue géographique ou démographique, l'ouverture des droits serait mieux gérée dans certains territoires que dans d'autres. Cela signifie que de bonnes pratiques existeraient, qui

demandent à être développées. Enfin, la disparition du droit de timbre a effectivement pu constituer un signal négatif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Effectivement, les crédits sont sous-évalués. Je remercie le rapporteur pour sa comparaison avec les autres pays européens : une harmonisation européenne est indispensable. Nous pouvons conserver les prestations médicales de base et les interventions médicales urgentes, mais les prestations ne sont pas sans limite. Voilà des années – six ans maintenant ! – que j’entends la même chose sur ce dossier. Il est temps d’agir, surtout quand on constate que les crédits sont sous-évalués.

Mme Marie-France Beaufls. – Chaque année, le sujet est traité de la même manière. Les chiffres figurant dans votre note montrent que le tourisme médical n’est pas si marquant. En revanche, l’AME de droit commun est en forte hausse, sans doute à cause du transfert des dépenses d’une année sur l’autre. Il y a un ou deux ans, un débat avait montré l’importance de traiter les populations étrangères arrivant en France dans un état de santé dégradé : les soigner permet notamment d’éviter la recrudescence des maladies pulmonaires. Enfin, je lis, dans votre note de présentation, que les fraudes en matière d’AME sont surtout liées aux conditions de ressources. Pourriez-vous être plus précis ?

M. Marc Laménie. – Tout en saluant le travail du rapporteur, je souhaiterais l’interroger sur la réorganisation des agences sanitaires dont il est fait état dans sa note. Des remarques pertinentes sont faites sur le coût de ces agences, qui représentent plus de 2 500 emplois. Comment imaginer leur avenir ? Elles ont leur utilité tout en menant parfois une action inadaptée. L’INPES, par exemple, a envoyé des affiches de prévention contre la canicule dans les petites communes d’un département où le risque est très réduit. Le coût de ces agences m’interpelle. On est en droit de s’interroger sur leur efficacité sur le terrain.

M. François Patriat. – Dans une commission spéciale du Sénat, nous travaillons actuellement sur la carte territoriale. Je m’interroge souvent sur le manque de courage des élus en matière de cartographie hospitalière.

M. Roger Karoutchi. – C’est vrai.

M. François Patriat. – Souvent, un CHU qui fonctionne bien est mis en péril par l’ouverture de nouvelles unités dans un établissement voisin, et cela avec des coûts supplémentaires. De même, on installe certains appareils de manière irresponsable. À quoi peuvent servir deux appareils d’imagerie par résonance magnétique (IRM) dans un rayon de quarante kilomètres, s’il n’y a pas de radiologue pour les faire fonctionner ? La multiplication des transports hélicoptérés n’est pas non plus souhaitable, si l’on considère leur efficacité relative en termes de conditions climatiques et de géographie, et surtout leur coût. Enfin, le rapporteur nous demande de surseoir momentanément à notre vote sur les crédits de la mission. A-t-il lui-même des solutions à nous proposer ?

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais revenir sur la réorganisation des agences sanitaires. Le projet de loi de finances pour 2015 est sous forte pression budgétaire. Pourtant, la restructuration annoncée n’est toujours pas en place. Notre commission peut-elle vraiment contribuer à l’efficacité de la gestion budgétaire ? Le sujet des épidémies est transversal et nécessite la mobilisation de tous. Or, il est traité de façon médiocre. L’INPES, pour des raisons budgétaires a décidé d’interrompre le financement alloué à un réseau médical traitant le H1N1. Il y a Ebola, la tuberculose et le Chikungunya, très présent dans les îles françaises. Les contraintes budgétaires font en général disparaître tout ce qui est transversal... Les

agences sanitaires sont éclatées, trop éloignées de la direction générale de la santé (DGS), ce qui nuit à leur efficacité.

M. Philippe Dallier. – Tous les départements ne sont pas concernés au même titre par l'AME ! La Seine-Saint-Denis, par exemple, est particulièrement touchée. Beaucoup de ses hôpitaux ont été mis en difficulté par le délai de remboursement des dépenses de l'AME par l'État. Existe-t-il des indicateurs sur la situation des hôpitaux et les délais de paiement ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Monsieur Bouvard, le rapporteur se doit d'être modéré. Pourtant, je l'ai dit, les prévisions du projet de loi de finances pour 2015 sont irréalistes. Elles ne correspondent pas à la réalité des besoins. Il est possible, effectivement, qu'il y ait un problème de sincérité.

Les fraudes existent, Madame Beauvils. Certains prétendent avoir moins de 700 euros de ressources alors que ce n'est pas vrai. La fraude est aussi variable selon les régions ; la région parisienne et la Guyane, qui concentrent un grand nombre de bénéficiaires, semblent également concentrer les cas de fraude.

Monsieur Patriat, j'ai dit que nous ne pouvions pas transiger sur deux points : les soins urgents et la prévention des épidémies. Mais il y a tout le reste... Pour encadrer le système de prestations, il faudrait se mettre d'accord sur une catégorie de soins à couvrir et surtout sur la durée de leur couverture. L'AME devrait être ponctuelle ; elle dure parfois des années. La France est le seul pays à être aussi généreux. L'Espagne et le Royaume-Uni ont réduit la voilure : nous devrions nous inspirer de ce que ces pays ont fait. Plutôt que de nous opposer simplement au vote des crédits de la mission, nous devrions obliger le Gouvernement à prendre des engagements débouchant sur des résultats.

Quant à la fusion des agences sanitaires, la ministre s'est engagée à poursuivre le processus. Les agences pullulent. Il faut rationaliser leur fonctionnement pour que celles qui sont en charge des épidémies s'en occupent plus efficacement.

Mme Fabienne Keller. – Pour cela, il faut qu'elles agissent ensemble.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Bien sûr. La solution ne se trouvera pas en trois jours. Mais le processus de rapprochement semble engagé.

À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Santé ».

Loi de finances pour 2015 – Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (et articles 45 et 46) - Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 45 et 46).

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comprend le programme 307 « Administration territoriale », qui a pour objet les moyens alloués aux préfetures, aux hauts commissariats et aux sous-préfetures, pour la métropole et l'outre-mer. Elle comporte également le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative », composé principalement des crédits relatifs au

financement de la vie politique. Enfin, elle comprend aussi le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » qui correspond aux moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur. Dans son ensemble, la mission bénéficie d'une enveloppe de 2,78 milliards d'euros de crédits de paiement, en diminution de 1,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014, sous l'effet principalement d'une réduction des dépenses de personnel.

S'agissant du programme 307, il est proposé de supprimer 180 postes en 2015, compte tenu des changements mis en œuvre dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (Réate). Plusieurs remarques s'imposent. Les baisses d'effectifs ne sauraient conduire à des déserts sous-préfectoraux ; la distinction accrue du grade et de la fonction devrait permettre de pourvoir davantage de postes de sous-préfets territoriaux par les administrateurs civils, qu'ils relèvent ou non du ministère de l'intérieur, ou qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires de police ou de gendarmerie. Dans le cadre du recueil des données personnelles relatives au permis de conduire, il est prévu une saisine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) par les photographes, alors qu'elle pourrait être effectuée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en tant qu'opérateur de l'État ayant pour mission de développer et d'assurer la production de titres. Enfin, le montant de la dotation versée aux mairies pour l'enregistrement des demandes de passeport et la remise de ce titre n'a été réévalué que de 30 euros (soit 0,6 %) en cinq ans, ce qui est très inférieur à l'inflation (8 % sur la période 2009-2014) et ne correspond donc qu'à la compensation partielle d'un transfert de charges important pour les collectivités territoriales.

Le programme 322 enregistre une baisse de 3,1 % de ses crédits de paiement qui s'établissent à 303,1 millions d'euros en 2015, sous l'effet d'une baisse de plus de 10 millions d'euros des crédits de financement public des partis qui soulève des interrogations, au regard des nécessités du bon exercice de la vie démocratique. C'est ce programme qui porte les crédits des élections prévues en 2015 – principalement les élections départementales et régionales.

Le programme 216 est doté, hors fonds de concours, de 718,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 18,5 %. Cette diminution traduit le cycle d'investissements du ministère, alors que l'année 2014 avait été marquée par la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et la poursuite du regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère. Les crédits de paiement du programme s'établissent à 758,5 millions d'euros, en baisse de 2,9 % du fait d'une réduction des dépenses de personnel traduisant l'effet de mesures de transfert et de périmètre et la suppression de 85 postes. On relève, une nouvelle fois, la sous-dotation des frais de contentieux (stables par rapport à 2014), ce qui pose un problème de sincérité budgétaire. Certes, des économies sont attendues pour les dépenses prévues au titre des refus de concours de la force publique, mais elles ne suffisent pas à expliquer la différence de 24 millions d'euros entre les niveaux constatés en exécution en 2013 et en 2014 et la prévision de dépenses inscrite dans le projet de loi de finances pour 2015.

Deux articles sont rattachés à cette mission. L'article 45 opère un prélèvement de 14 millions d'euros sur les ressources disponibles sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). L'ANTAI contribue à la lutte contre l'insécurité routière, en procédant à la gestion du message d'infraction. L'ANTS, quant à elle, développe et assure la production de titres tels que le passeport, la carte nationale d'identité et le permis de conduire. L'ANTS a un besoin de financement de 46 millions d'euros au titre du nouveau permis de

conduire au format européen. Il s'agit de dépenses informatiques et surtout du coût de production et de fabrication par l'Imprimerie nationale, ainsi que d'acheminement par voie postale, des nouveaux passeports.

De son côté, le fonds de roulement de l'ANTAI va augmenter, en raison de moindres dépenses au titre du procès-verbal électronique (PVE), un certain nombre de communes ne s'étant pas dotées des matériels nécessaires, dont l'acquisition est facultative, à l'établissement des PVE.

Le transfert de 14 millions d'euros du fonds de roulement de l'ANTAI vers l'ANTS est donc financièrement supportable pour l'ANTAI et nécessaire pour l'ANTS. Mais cette solution de court terme exige de définir un nouvel équilibre des ressources de l'ANTS, comme l'avait déjà observé notre collègue Michèle André, alors rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014. Comme elle, je pense qu'il convient de faire mieux coïncider le coût réel d'établissement des titres et les droits à la charge des usagers.

L'article 46 supprime l'envoi à domicile de la propagande électorale sous format papier pour les élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique qui seront organisées au cours de l'année 2015. Comme pour un dispositif d'inspiration analogue, visant à la dématérialisation partielle de la propagande électorale pour les élections européennes, déjà rejeté par l'Assemblée nationale et le Sénat l'an passé, je vous propose de supprimer cet article car la réception de la propagande électorale constitue la principale, et parfois, la seule information des électeurs sur l'organisation d'un scrutin. La supprimer risque d'encourager l'abstention. En outre, nos concitoyens n'ont pas tous Internet, et les zones blanches affectant la couverture d'une partie du territoire accroissent encore les inégalités d'accès à l'information électorale qui résulteraient de ce dispositif, notamment pour les personnes âgées et celles qui maîtrisent mal le français. L'exercice de la démocratie a un coût qu'il convient d'accepter. Le seul motif budgétaire ne saurait justifier la création d'inégalités entre les citoyens dans la participation à la vie politique. J'ajoute que le mode de scrutin des élections départementales sera modifié.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ainsi que l'article 45 rattaché et de supprimer l'article 46 rattaché.

M. Roger Karoutchi. – J'allais moi aussi demander la suppression de l'article 46. Nous nous plaignons tous de l'abstentionnisme lors des élections locales et comme les élections départementales et régionales n'auront pas lieu le même jour, la mobilisation sera d'autant plus difficile. Enfin, je crains que les électeurs n'aient pas compris les subtilités du scrutin pour les départementales avec l'élection d'un binôme dans chaque canton élargi. Face à ces changements, le Gouvernement veut supprimer la propagande papier : est-ce pour proposer, lorsque plus personne ne votera, la suppression des départements et des régions ? Pour gagner quelques dizaines de millions d'euros, nous risquons de remettre en cause les élections elles-mêmes. C'est inacceptable.

Mme Michèle André, présidente. – L'année dernière, j'ai proposé le même amendement alors qu'était envisagée la suppression de l'envoi à domicile de la propagande électorale pour les élections européennes. La position de la commission des finances est constante : les électeurs doivent être informés, quelles que soient les élections.

M. Marc Laménie. – Des sous-préfectures du Bas-Rhin et de Moselle seront supprimées. A-t-on une idée des autres sous-préfectures menacées ? De telles disparitions se font au détriment de la nécessaire proximité de l'État avec les habitants mais aussi avec les élus.

Le maintien des documents électoraux est nécessaire pour que vive La Poste : le virtuel a pris trop d'importance, ce qui se fait au détriment des services publics de proximité.

M. Vincent Capo-Canellas. – Comme Roger Karoutchi, j'estime impossible de mener cette réforme à l'heure actuelle. Cela dit, nous devons proposer des solutions à moyen terme afin d'adapter notre démocratie aux évolutions de la technologie. Certains électeurs le demandent, d'ailleurs. Entre le tout papier et le zéro papier, il y a peut-être des voies moyennes à explorer.

M. Éric Bocquet. – Lors des élections sénatoriales, l'inquiétude des territoires ruraux a été manifeste devant la cure d'amaigrissement prévue par le Gouvernement. La semaine prochaine, le Premier ministre viendra nous présenter la réforme territoriale qui se caractérise, aujourd'hui, par son flou. Disposons-nous d'indications concernant l'avenir des sous-préfectures et des départements ruraux ?

On ne peut pas opposer des arguments comptables à l'expression de la démocratie. Ou alors, on fera bientôt comme à la télévision, en votant de chez soi et en appuyant sur les touches 1 ou 2.

L'activité courrier de La Poste diminue d'année en année : il ne faut pas en rajouter en supprimant la propagande électorale.

M. Richard Yung. – J'exprimerai un point de vue différent : l'envoi papier ne résout pas tous les problèmes et ce n'est pas parce que l'électeur reçoit des professions de foi qu'il va voter. D'ailleurs, pour les élections des représentants des Français de l'étranger, les envois papier ont été supprimés et la propagande électorale a été adressée par Internet. Nous n'avons pas encore pu tirer le bilan de ces élections, mais je suis persuadé que c'est l'avenir.

Mme Michèle André, présidente. – Nous attendons avec impatience ce bilan.

M. Vincent Delahaye. – Il est bien trop tôt pour cette réforme et il serait malvenu de priver aujourd'hui les électeurs des documents papier.

Le permis de conduire européen doit entrer en vigueur, mais il en coûtera 46 millions d'euros : est-ce vraiment une priorité ?

M. Philippe Dallier. – Dans certaines régions, l'État a essayé de faire des économies en faisant sous-traiter les mises sous pli lors des dernières élections : les résultats ont été catastrophiques. Pourquoi ne pas continuer à faire travailler les employés municipaux ? Cela leur permet de gagner un petit peu d'argent et les résultats sont corrects.

Il faut, comme le dit Richard Yung, envisager des évolutions, mais pas à l'occasion des élections départementales : ce serait le pire moment.

J'ai entendu dire que l'enveloppe consacrée au remboursement des dépenses électorales n'était pas suffisante, ce qui explique l'avalanche de questions anodines posées par

les préfectures, afin de faire basculer les remboursements sur l'année prochaine. Des crédits suffisants sont-ils prévus pour l'année des élections ?

Mme Michèle André, présidente. – Ce décalage n'est pas nouveau.

M. Jean-Claude Requier. – La prolongation de la durée de validité de la carte d'identité a été annoncée, mais allez expliquer à un douanier grec que votre carte est périmée mais qu'elle est encore valable ! Résultat, de plus en plus de nos concitoyens déclarent le vol de leur carte d'identité pour en obtenir une nouvelle, si bien que les économies escomptées ne sont pas au rendez-vous.

M. Michel Bouvard. – Le Sénat avait demandé en son temps à l'ANTS d'améliorer son modèle économique afin de diminuer le coût du passeport biométrique. Qu'en est-il ?

Mme Michèle André, présidente. – J'avais demandé à la Cour des comptes de se pencher sur le coût des passeports biométriques. Si j'ai bonne mémoire, le droit de timbre s'élève à 89 euros pour un adulte, mais le coût réel est de l'ordre de 50 euros. Le vrai problème, c'est que le passeport est payant, mais pas les autres titres que l'ANTS produit, notamment la carte d'identité.

M. Philippe Dominati. – L'an dernier, j'ai fait voter un amendement par le Sénat pour réduire le droit de timbre sur les passeports, mais comme l'examen du budget n'a pas été mené à son terme, il n'a pas eu de suite et le problème demeure.

M. André Gattolin. – J'avais soutenu cet amendement, car le coût des passeports en France est plus élevé que dans les autres pays de l'Union, mais l'ANTS est obligée de se rattraper puisque les autres documents sont gratuits. Aujourd'hui, les enfants mineurs ne peuvent plus être inscrits sur les passeports de leurs parents et même s'ils sont facturés moitié moins, ils ne sont valables que cinq ans. De nombreuses préfectures sont engorgées si bien qu'à Paris, par exemple, vous devez attendre cinq semaines avant de déposer votre dossier puis encore cinq semaines pour obtenir votre passeport. C'est inadmissible.

M. Claude Raynal. – Ce matin, nous avons eu un vif débat sur les quelques millions d'euros consacrés à l'aide médicale d'État (AME) ; maintenant, nous sommes prêts à annuler une économie de 131,5 millions d'euros.

Pourquoi ne proposerions-nous pas une date pour passer de la propagande papier à la mise à disposition sur Internet ? Dans beaucoup de villes, les journaux municipaux sont diffusés sur Internet ; le tirage papier, envoyé notamment aux retraités, est devenu marginal : les économies réalisées sont considérables. Nous ne pouvons en rester à un simple rejet de l'article 46.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Nous sommes quasi-unanimes pour dire que le moment n'est pas venu de supprimer la propagande électorale sous forme papier. Pourquoi ne pas expérimenter à l'occasion de certaines élections, comme pour la présidentielle, ce qui nous permettrait de réaliser des économies ? À l'évidence, nos concitoyens sont informés à l'occasion de cette élection, ce qui n'est pas toujours le cas pour les élections locales.

En outre, le haut débit est présent dans les zones urbaines, mais moins à la campagne. Pas de problèmes à Lyon, à Marseille, à Lille ou à Paris. En revanche, les choses sont plus compliquées à Saint-Flour, dans le Cantal ou le Larzac.

Le cas des Français de l'étranger évoqué par Richard Yung ? Mais la participation est de l'ordre de 23 % pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger ! L'Association des maires de France (AMF) et toutes les grandes associations d'élus sont opposées à ce que ce changement intervienne aujourd'hui.

Pour ce qui est des suppressions des sous-préfectures, j'indique que le Gouvernement a procédé à des expérimentations et le ministre estime que « l'objectif est de définir une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures qui pourrait être mise en œuvre progressivement ». En clair, la réforme va avoir lieu, mais nous ne savons pas à quel rythme ni où. Reste que 75 préfets sont hors cadre et qu'il est indispensable que l'État soit représenté *a minima* dans certains territoires. Nous questionnerons le ministre.

Le coût du permis de conduire européen, qui doit éviter la falsification et les fraudes, est élevé, mais nous ne pouvons pas nous affranchir de sa mise en œuvre puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une directive européenne.

En attendant la mise en place de la carte nationale d'identité électronique, il a été décidé de prolonger la durée de vie de l'actuelle carte d'identité. Il appartenant au Quai d'Orsay de signer des conventions avec les pays concernés, ce qui n'a pas été encore le cas, notamment avec la Turquie, si bien que des touristes ont été refoulés cet été.

Pour ce qui est de la fabrication des passeports, le droit de timbre doit correspondre au coût d'établissement du document et abonder à due concurrence le budget de l'ANTS.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et de l'article 45 du projet de loi de finances pour 2015.

La commission adopte l'amendement de suppression de l'article 46 proposé par M. Hervé Marseille, rapporteur spécial.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et article 61) - Examen du rapport spécial

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Claude Raynal, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et article 61).

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La mission « Sport, jeunesse et vie associative » devrait suivre une trajectoire budgétaire atypique d'ici à 2017. C'est une petite mission car les crédits demandés pour 2015 ne s'élèvent qu'à 422,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 434,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits ne reflètent d'ailleurs que de façon très partielle les moyens réellement consacrés par l'État à ces politiques publiques. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019 en fait néanmoins une priorité pour les années à venir, en prévoyant une augmentation des crédits de 77 millions d'euros d'ici à 2017 du fait de la

poursuite de la montée en puissance du service civique, qui devrait disposer d'un surcroît de ressources de 100 millions d'euros en 2017 par rapport à 2014. Encore faudra-t-il que ces intentions se traduisent dans les prochains budgets. En effet, malgré cette hausse attendue de 15 %, la programmation 2017 reste inférieure à ce qu'aurait dû être l'annuité 2014 de la mission selon la loi de programmation en vigueur, adoptée il y a deux ans.

La mission ne rémunère pas de personnel : les crédits correspondants, soit 400 millions d'euros, sont inscrits dans un programme de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Pour ce qui concerne le programme « Sport », les crédits sont relativement stables, soit 228,3 millions d'euros en CP. De fait, l'essentiel a été préservé. On note ainsi le maintien intégral des crédits et des emplois des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), malgré l'effort demandé à la plupart des opérateurs de l'État, dans la perspective de leur probable transfert aux régions au 1^{er} janvier 2016. On note aussi la poursuite à un rythme adéquat des investissements sur le site de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) afin que les travaux soient quasiment terminés lors de la prochaine olympiade, le maintien au niveau de 2014 des crédits de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et la quasi stabilité des aides aux fédérations sportives, petites et grandes. Je vous proposerai d'ailleurs un amendement à ce sujet.

Le budget du principal opérateur du programme, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), s'élève à 270 millions d'euros, et il provient presque exclusivement de taxes affectées. Plusieurs mesures significatives de ce projet de loi de finances concernent cet établissement public. D'un côté, l'article 61, rattaché à la mission, propose d'allonger de deux ans le prélèvement supplémentaire exceptionnel sur les mises de la Française des jeux (FdJ) afin de compenser, à l'euro près, l'aide de l'État, supporté par le CNDS, aux travaux de construction ou de rénovation des stades devant accueillir l'Euro 2016 de football. De l'autre, l'article 15 tend à diminuer de 2,2 millions d'euros le montant des taxes affectées au CNDS dans le cadre du financement de ses actions ordinaires. Celui-ci passerait ainsi de 272,2 à 270 millions d'euros. Mais l'effort réel demandé au CNDS est bien supérieur puisque ce chiffre net intègre la prise en compte, pour 10,8 millions d'euros, des frais d'assiette et de recouvrement des taxes prélevés par l'État, frais qui, jusqu'à présent, n'étaient pas appliqués. La véritable diminution des moyens du CNDS atteindra donc 13 millions d'euros. En somme, le CNDS porte l'essentiel de l'effort demandé au monde sportif dans le cadre du redressement des comptes publics. Sur trois ans, cet effort devrait s'élever à 33 millions d'euros. D'après les informations dont je dispose, et sous réserve de la décision du conseil d'administration, l'enveloppe du soutien aux projets d'investissements des collectivités territoriales dans les infrastructures sportives subira l'intégralité de cette coupe. Nous en reparlerons lors de la présentation de mon amendement, mais je vois là un vrai danger pour les investissements locaux en matière d'équipements sportifs, contraire aux demandes réitérées des parlementaires visant à soutenir l'investissement local.

Pour l'autre programme de la mission, « Jeunesse et vie associative », les crédits de l'année sont presque stables à périmètre constant (+ 0,3 %, à 205,9 millions d'euros en AE et en CP). De nombreuses dépenses fiscales sont rattachées au programme, et représentent un montant cumulé estimé à 2,6 milliards d'euros : il s'agit, pour l'essentiel, de réductions d'impôts au titre des dons aux associations. En outre, l'ensemble des crédits d'État consacrés à la jeunesse dans toutes les missions, notamment « Enseignement scolaire » et « Recherche et enseignement supérieur », atteint 84,8 milliards d'euros.

Sur le programme, les crédits considérés comme les plus structurants (emplois associatifs au travers du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), office d'échanges internationaux de jeunes) seront préservés en 2015. L'effort budgétaire du programme portera essentiellement sur les aides directes aux associations, en diminution d'un million d'euros à périmètre constant. Quant au service civique, qui représente plus de 60 % des crédits, sa faible augmentation optique en 2015 (+ 2,4 %, à 125 millions d'euros) n'empêchera pas la poursuite de la montée en puissance du dispositif grâce à l'octroi de fonds communautaires à hauteur de 18 millions d'euros. Le nombre de volontaires devrait ainsi passer de 35 000 à 40 000. Bien entendu, la gestion de l'objectif de 100 000 volontaires effectuant un service civique en 2017, fixé par le Président de la République, est la clé de la soutenabilité financière de ce programme. L'accroissement programmé de 100 millions d'euros d'ici à 2017 de l'enveloppe consacrée au service civique y contribuera, mais ne suffira pas à elle seule.

Je vous invite à approuver les crédits de la mission, sous réserve de l'adoption d'un amendement que je vais maintenant vous présenter et qui a pour objet d'éviter de trop pénaliser l'investissement des collectivités territoriales dans des structures sportives, que soutiennent les aides du CNDS à des projets locaux. À cette fin, je vous propose de diminuer de 2,2 millions les crédits du programme « Sport » à l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau ». Cette diminution s'appliquera aux subventions versées aux fédérations les plus riches, qui disposent d'importantes recettes propres et pour lesquelles le financement de l'État ne constitue qu'une part minime du budget, généralement moins de 1 %. Cette moindre dépense permettra de réduire la baisse des aides du CNDS aux collectivités.

Je proposerai, en parallèle, un amendement à l'article 15 du projet de loi de finances pour 2015 pour éviter le raboutage de 2,2 millions d'euros des taxes affectées au CNDS et les maintenir au niveau de 2014, soit 272,2 millions d'euros. Si cet amendement n'est pas adopté en séance publique, nous pourrions demander la réduction de 2,2 millions d'euros du fonds de concours du CNDS au programme « Sport ».

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour cet exposé précis. Je vais maintenant passer la parole à Jean-Jacques Lozach et Jacques-Bernard Magner, rapporteurs pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur cette mission.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Ce petit budget subit la contrainte du plan de redressement du CNDS qui a failli disparaître en 2011, du fait de programmations délirantes. Son plan de redressement a été mis en place en 2012.

Avec cette mission, les priorités demeurent : le sport pour tous, la réduction des difficultés d'accès au sport, le financement de l'AFLD – la commission de la culture y est très attachée – et la préparation de l'Euro 2016. Le Premier ministre réunit d'ailleurs demain son comité de pilotage. Je m'inquiète de constater qu'une quinzaine de fédérations sportives sont en difficulté financière. En outre, le CNDS dispose, depuis quatre ans, de crédits extrabudgétaires supérieurs aux crédits ministériels.

Enfin, la réforme territoriale aura un impact important sur le sport, notamment avec le transfert des CREPS aux régions. Il faudra veiller à ce que les dirigeants associatifs conservent quelques interlocuteurs locaux, ce qui milite en faveur du maintien de l'échelon départemental.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Sur le programme 163, 60 % des crédits sont absorbés par le service civique qui devra toucher 100 000 jeunes en 2017 ; cette augmentation du nombre de bénéficiaires implique une augmentation considérable des crédits à mobiliser. Il ne faudrait pas que cette montée en charge se fasse au détriment des autres secteurs de la vie associative.

La réforme territoriale va avoir un impact certain sur les associations, puisque les communes risquent d'être bientôt les seules à les financer. La commission de la culture crée d'ailleurs un groupe de travail pour voir comment les choses vont se passer.

M. Roger Karoutchi. – Faut-il encore un grand ministère de la jeunesse et des sports ? La question est loin d'être théorique, car cette politique a été massivement transférée aux collectivités territoriales : l'État se désengage mais il veut continuer à contrôler. Ainsi, Paris et l'Île-de-France sont candidats à l'organisation des Jeux olympiques de 2024. L'État regarde, soutient, mais ne finance pas.

La fédération française de rugby demande un très grand stade dans l'Essonne : elle apporte une partie du budget, demande des soutiens financiers privés et souhaite que les infrastructures desservant ce grand stade soient payées par la région. L'État encourage, mais refuse de participer. Pour le Stade de France, dont le budget n'est pas à l'équilibre, la région est sommée de participer à des opérations de promotion ! Si l'État se désengage du sport, les collectivités n'ont pas à subir l'incitation, le contrôle, voire la décision de l'État. Les payeurs doivent être les décideurs !

M. Maurice Vincent. – Je voterai l'amendement du rapporteur spécial, car il est normal de réduire les subventions des grandes fédérations qui n'en ont pas besoin, mais il faudra en discuter avec elles.

Pour l'Euro 2016, les collectivités territoriales vont déboursier 1,7 milliard d'euros et l'État 150 millions d'euros. À l'article 61, faisons en sorte que l'engagement de l'État soit tenu pour ne pas mettre les plans de financement des collectivités en difficulté. Les négociations n'ont pas encore abouti entre l'UEFA, l'État et les dix villes concernées par l'Euro 2016. Il serait souhaitable que des retombées plus importantes qu'initialement prévues pour les villes et pour l'État puissent être négociées. Ce sera néanmoins difficile au vu des engagements et accords passés par l'État pour obtenir l'organisation de l'épreuve.

M. Francis Delattre. – La subvention d'équilibre du Stade de France existe-t-elle toujours ? C'est une histoire absurde....

Est-il bien normal que les CREPS soient transférées aux régions alors qu'il s'agit de former des professeurs d'éducation physique ? Les régions entretiendront-elles les locaux ?

L'athlétisme coûte cher aux collectivités locales et ne rapporte rien en termes publicitaires, alors que lors de chaque grand événement sportif, les noms d'Areva ou d'EDF sont omniprésents. Est-ce bien normal ?

M. Daniel Raoul. – Je suis très favorable à l'amendement du rapporteur spécial. Les fédérations les plus riches nous imposent sans cesse des normes nouvelles. J'ai inauguré une salle omnisports de 3 000 places et, dans le mois qui a suivi, les normes de la fédération de handball ont changé.

En ce qui concerne le CNDS, j'ai souvenir de son prédécesseur, le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), alias « feu nos deniers sportifs ». Souvenez-vous comment il a été ponctionné pour les Jeux olympiques d'Albertville : il ne restait rien aux collectivités territoriales ni aux clubs. Néanmoins, s'agissant de l'amendement proposé, comment être sûr que la baisse de 2,2 millions d'euros concernera bien les grosses fédérations qui bénéficient d'importantes ressources complémentaires ?

Mme Fabienne Keller. – Le budget de ce ministère se réduit désormais à quelques missions.

Sur le terrain, les derniers personnels en charge de la jeunesse et des sports font beaucoup de réglementaire, souvent en télescopage avec les caisses d'allocations familiales (CAF) comme pour l'agrément des centres des loisirs sans hébergement (CLSH). Or, les règles d'agrément ne sont pas les mêmes, ce qui plonge les communes dans la difficulté.

On évoque la réorganisation de l'État. Ce ministère, qui risque de perdre encore plusieurs missions avec la délégation des CREPS aux régions. Ne gagnerait-il pas à être rapproché d'un autre ministère, comme la santé ou l'éducation, afin de lui permettre d'assurer ses missions ?

M. Éric Bocquet. – Les coupes de 13 millions d'euros dans les crédits du CNDS porteront uniquement sur l'aide aux investissements des collectivités territoriales déjà frappées par la baisse des dotations. En outre, l'effort budgétaire du programme portera essentiellement sur les aides directes aux associations. Les victimes seront les associations sportives qui participent au dynamisme des territoires, à la formation des jeunes. Certains maires ont déjà réduit leurs subventions. Des clubs seront en difficulté. Ces décisions mettent en danger la vie locale.

M. Vincent Delahaye. – Serait-il possible d'obtenir un tableau récapitulatif de l'évolution des crédits depuis 2013, afin de disposer d'un éclairage rétrospectif et d'apprécier dans quelle mesure cette mission est sollicitée pour participer à l'effort financier de l'État ?

Augmenter les crédits du service civique c'est bien, mais je regrette la suppression du service militaire, grave erreur que la création du service civique n'a pas compensé.

Je n'étais pas favorable à ce que nous dépensions autant pour l'Euro 2016. Pour les collectivités territoriales concernées le retour sur investissement n'est pas évident. Enfin, on ampute le CNDS de 13 millions d'euros sur les sommes destinées à soutenir les collectivités territoriales. Ces 13 millions s'ajoutent à la baisse de 3,7 milliards d'euros des dotations de l'État. Ne pourrait-on revenir dessus dans le cadre des arbitrages internes du CNDS ? Pourquoi l'amendement du rapporteur se limite-t-il à 2,2 millions d'euros ?

M. François Patriat. – J'ai suffisamment dénoncé sous d'autres gouvernements les transferts aux collectivités territoriales sans compensation pour ne pas regretter aujourd'hui le transfert des CREPS aux régions. Alors que l'État demande à la région Bourgogne des économies de fonctionnement de douze à treize millions par an pendant trois ans, le transfert du CREPS de Dijon représente un coût de deux millions par an ! C'est inacceptable.

Le budget des sports se réduit comme peau de chagrin : les collectivités territoriales devront prendre le relais. En même temps on nous demande de nous recentrer sur

nos compétences obligatoires. « Faites ce pour quoi vous avez été élus ! », disait Monsieur Copé. Or ni le sport, ni la culture ne sont des compétences obligatoires des régions. Cette année, j'ai baissé les crédits de fonctionnement de ma région de treize millions d'euros pour préserver l'investissement. Or la baisse des crédits du CNDS concerne l'investissement. Il est possible d'économiser sur le fonctionnement et ne pas diminuer l'investissement, mais cela devient de plus en plus difficile.

M. Jean-Claude Requier. – Vous dites dans votre note de présentation que le montant des crédits votés en 2014 intègre l'effet de la réserve parlementaire. S'agit-il de la somme des crédits que chaque parlementaire affecte au sport, ou existe-t-il une enveloppe spécifique ?

M. Gérard Longuet. – Le transfert des CREPS est inacceptable. Cette mesure modifie le partage des compétences entre l'État et la région, alors que nous devons examiner bientôt un texte sur cette question.

Vous présentez un tableau qui dresse un bilan des dépenses fiscales. Autant je suis favorable à la franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas 60 000 euros – concrètement, c'est la buvette –, autant la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons, la réduction d'impôt sur les sociétés pour les dons faits par les entreprises et les exonérations d'impôt de solidarité sur la fortune, qui représentent 2,3 milliards d'euros de dépenses fiscales, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs effets. Beaucoup d'activités, y compris le service civique, supposent l'existence d'associations qui vivent de dons. Il serait intéressant d'établir le lien entre ces dépenses fiscales et les dépenses budgétaires. En fait, cette mission n'est modeste qu'en apparence, puisqu'elle repose sur des dépenses fiscales spectaculaires.

Le Président de la République a annoncé son intention de porter à 100 000 le nombre de volontaires du service civique. Mais avec 3 000 euros en crédits budgétaires pour chaque volontaire, le compte n'y est pas. Espérons que le marché de l'emploi se sera redressé...

Enfin, je dirai amicalement à Vincent Delahaye que l'armée est faite pour combattre, non pour éduquer. La conscription implique d'envoyer des appelés combattre à l'étranger dans les opérations extérieures. L'opinion ne l'acceptait plus : c'est pourquoi il a fallu renoncer au service militaire, mesure sur laquelle, à mon avis, nul gouvernement ne reviendra.

Mme Marie-France Beaufls. – Je suis inquiète du poids du financement de cette mission par le recours aux dépenses fiscales rattachées. Il s'agit d'une forme d'externalisation du financement de l'activité. Comment sont réparties les sommes collectées grâce aux dépenses fiscales ? Quel est le nombre des foyers fiscaux concernés ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En premier lieu, je dirai à Roger Karoutchi qu'il ne m'appartient pas de décider s'il convient de conserver un ministère de la jeunesse et des sports.

L'augmentation des crédits du service civique ne se fait pas au détriment de l'aide à la vie associative. Les aides directes aux associations baissent d'un million d'euros, pour s'élever encore tout de même à 18,9 millions d'euros, mais il faudra être vigilant pour les années à venir.

S'agissant du service civique, je rencontrerai le directeur de l'Agence du service civique pour examiner les pistes permettant de diminuer les coûts du dispositif et le reste à charge de l'État.

Le projet de grand stade de rugby à Évry ne peut recevoir d'aides de l'État car, lors de la construction du Stade de France, l'État s'est engagé, dans le contrat qui le lie au consortium d'exploitation, à ne verser aucune aide à une structure concurrente. Par ailleurs, ce consortium ne perçoit plus désormais l'ancienne pénalité pour absence de club résident au moins jusqu'en 2017, à la suite d'un accord conclu l'année dernière avec l'État.

Mon amendement est clair. Le CNDS ne doit pas reporter la réduction de ses crédits sur l'investissement sportif. Nous devons soutenir l'investissement local. De plus, l'aide du CNDS, souvent de l'ordre de 15 % du coût du projet, a un effet de levier. En nous privant de cette aide, nous nous priverions aussi des subventions des autres acteurs, comme les conseils généraux ou régionaux. Quant au montant choisi, je note que le projet de loi de finances prévoit une baisse de 2,2 millions d'euros du montant nominal des taxes affectées au CNDS. Mon amendement le rétablit.

M. Vincent Delahaye. – La baisse n'est-elle pas de treize millions ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La baisse de treize millions concerne les dépenses. Les 2,2 millions concernent les recettes. Nous proposons de maintenir à 272,2 millions d'euros le montant des recettes affectées au CNDS. Certes, dorénavant, l'État percevra des frais, de 10,8 millions d'euros, liés à la collecte de ces taxes. Lors du débat en séance publique, nous préciserons que cette diminution de 2,2 millions d'euros des crédits du programme « Sport » devra s'appliquer sur les fédérations les plus importantes ; c'est le bon sens car beaucoup de petites fédérations sont très fragiles. Le ministère objecte que le lien financier entre l'État et les grandes fédérations est nécessaire. Mais ces dotations ne représentent qu'un pour cent du budget des grosses fédérations. L'État conserve une faculté de contrôle et il continue à leur verser encore une aide de plusieurs millions d'euros. En outre, notre débat a aussi pour objet d'orienter la décision du conseil d'administration du CNDS pour qu'il entende la voix des élus et des territoires.

Monsieur Vincent, je rencontrerai le préfet Lambert au sujet des retombées de l'Euro 2016 sur les collectivités territoriales.

Je précise par ailleurs que le projet de loi de finances ne procède pas au transfert des CREPS aux régions. Ce débat aura lieu dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il se contente de prévoir le maintien des ressources des CREPS, afin que, si un transfert vers les régions était décidé, il s'accompagne du transfert des ressources correspondantes.

Dans le passé nos collègues ont essayé, sans succès, d'obtenir une analyse des dons et de l'efficacité des dépenses fiscales associées. Mais je remettrai cette question sur le tapis. La réduction d'impôt sur le revenu grâce aux dons concerne 5,6 millions de ménages ; 32 000 foyers bénéficient d'une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune. L'essentiel des montants a une finalité caritative. Je demanderai à Bercy de me préciser leur répartition.

Enfin, pour répondre à Vincent Delahaye, l'évolution des crédits depuis 2013 est retracée dans la note de présentation.

La commission adopte l'amendement proposé par M. Claude Raynal, rapporteur spécial, puis décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi modifiés.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2015.

Perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement – Communication

Puis la commission entend une communication de M. François Marc, sénateur, sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Mme Michèle André, présidente. – L'an dernier notre commission avait lancé la réflexion sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). François Marc, rapporteur général, avait organisé une série d'auditions d'experts, ouverte à tous les commissaires. Il nous présente un compte rendu de ces auditions.

M. François Marc. – La DGF représente une part importante des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales : 40 milliards d'euros en 2014 sur environ 100 milliards d'euros. La question de sa juste répartition est au cœur de tous les questionnements portant sur les moyens financiers consentis aux collectivités.

Son mode de distribution apparaît à beaucoup décalé voire injuste. Il résulte de sédimentations de l'histoire qui ont conduit à cristalliser des situations acquises dont il est parfois très malaisé d'expliquer les fondements.

Ce sujet avait été débattu au Sénat l'an passé lors de la discussion de la proposition de loi de notre ancien collègue Gérard Le Cam qui visait à modifier les modalités de répartition de la dotation de base aux communes. Le débat avait montré qu'il était opportun de se pencher au plus vite sur les perspectives de réforme de cette dotation dont la complexité n'échappe à personne.

Le gel puis la baisse de l'enveloppe, à partir de 2014, rend encore plus légitime cette réforme. En période de disette budgétaire, les inégalités risquent en effet d'être encore plus douloureusement ressenties... sans compter que le dispositif lui-même révèle des limites arithmétiques surprenantes : ainsi en 2014, une commune et quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont vus octroyer une DGF « négative » ; l'État a prélevé une partie de leurs ressources.

Dans le souci d'alimenter le débat de notre commission sur ce sujet sensible, j'avais, en tant que rapporteur général, initié une réflexion sur ce sujet début 2014. Nous avons entendu quinze experts : hauts fonctionnaires, universitaires spécialisés en finances locales, géographes, économistes...

Le Gouvernement a récemment annoncé sa volonté de mettre en chantier en 2015 une réforme de la DGF pour une traduction législative dans le projet de loi de finances pour 2016. La commission des finances du Sénat aura à apporter son utile contribution dans le déroulement de ce chantier, ambitieux mais très difficile.

Je souhaite à ce stade vous présenter un compte-rendu des auditions réalisées depuis début 2014. Il ne s'agit pas de débattre ici du projet de loi de finances pour 2015. Nous aurons tout le loisir de le faire le moment venu !

Le constat est partagé : il est presque impossible de fournir une justification scientifique et objective des critères de répartition de la DGF. Les auditions menées ont tout d'abord été l'occasion de dresser un tableau du « paysage territorial » et d'aborder la question des inégalités entre territoires. Celles-ci n'ont cessé de diminuer au cours des cinquante dernières années, si l'on se place au niveau des aires urbaines, des départements ou des régions. À l'inverse, à un niveau plus fin, elles ont en moyenne plutôt augmenté, par exemple entre deux communes de la même intercommunalité. Les comparaisons entre grandes régions ne doivent pas nous faire oublier la situation de ces collectivités, dont la prise en compte est fondamentale et pose la question du maillage du territoire.

En outre, nos interlocuteurs nous ont fait part de la nécessité de dépasser le clivage entre urbains et ruraux. Il n'y a pas d'opposition entre les deux : leur destin est lié et l'on n'observe jamais une périphérie prospère si le centre ne l'est pas. Sur ce sujet de la ruralité, c'est donc à nouveau la question du maillage du territoire qui est posée.

On manque, en France, de travaux scientifiques sur la décentralisation en général et sur les finances locales en particulier. Ce manque est criant pour la mesure des charges des collectivités territoriales, qui se révèle particulièrement complexe : pour assurer une mesure objective, il faut pouvoir distinguer ce qui relève des charges d'une collectivité et ce qui relève de ses choix en matière de services publics, et donc de neutraliser les « choix politiques ». Or, pour y parvenir, il est nécessaire de manier une quantité très importante d'informations. Ce constat est également vrai quand il s'agit de mesurer les effets de la péréquation, qu'elle soit verticale ou horizontale, ou l'évolution des inégalités territoriales.

Ce « vide universitaire » résulte en grande partie de l'impossibilité pour les chercheurs d'accéder à des données brutes. Si la direction générale des finances publiques (DGFIP) a récemment annoncé qu'elle ouvrirait très largement les données dont elle dispose en matière de fiscalité, la direction générale des collectivités locales (DGCL) montre en revanche une certaine frilosité pour rendre accessibles ses données sur la DGF et sur la péréquation. À ce propos, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à la loi de programmation des finances publiques, qui prévoit qu'une annexe jointe à la loi de finances détaillera les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au titre de l'année précédente. Ces données seront également rendues publiques.

De plus, les informations relatives aux dépenses des collectivités territoriales ne sont pas exploitables par les chercheurs. Les travaux de référence sur le sujet, d'Alain Guengant et Guy Gilbert, commencent à dater : ils sont basés sur des données de 1993 à 2004 et ne prennent notamment pas en compte le développement de l'intercommunalité.

En raison de cette quasi-absence de travaux scientifiques, le Parlement ne peut pas toujours mesurer le bien-fondé des décisions qu'il prend. Ainsi le montant de dotation de base par habitant varie dans un rapport de un à deux selon la taille de la commune, au nom de la prise en compte des « charges de centralité ». Ce choix, critiqué par les communes rurales, repose sur une étude qui a maintenant plus de dix ans. Est-il toujours justifié ? Aucun travail objectif récent ne permet de trancher. C'est pourquoi il serait opportun, pour alimenter notre réflexion, que la commission des finances sollicite des chercheurs sur ces sujets.

La répartition de la DGF doit reposer sur une juste évaluation des charges et des richesses des collectivités territoriales. Mais, en l'absence de travaux de recherche incontestables et récents, la mesure des charges des collectivités est très difficile et constitue le point le plus polémique actuellement. Nous connaissons bien les débats qui peuvent surgir sur ce sujet... Chaque collectivité est dans une « situation spécifique » qui nécessiterait la prise en compte de tel ou tel critère particulièrement favorable... Néanmoins, un certain consensus est apparu parmi les personnes entendues pour utiliser le revenu par habitant comme critère de charges, en tant que moyen de mesurer la « vulnérabilité » d'un territoire. Ceci peut sembler contre-intuitif, puisque le revenu par habitant n'est pas, par définition, un critère de charges. Mais l'on observe, statistiquement, qu'un territoire dont le revenu des habitants est faible aura plus de besoins en termes de services publics. Dès lors, ce critère peut être utilisé comme un indicateur de charges, simple à manier et accessible – ce qui rend acceptables les dispositifs qui y feraient référence.

Mais, comme l'a souligné une des personnes entendues, il ne faut pas que ce critère soit utilisé seul, car « *ce n'est pas un critère universel* ». Par exemple, le niveau de dépenses des communes est corrélé à la démographie – plus la population augmente et plus le coût de production des services augmente – ou à la part des logements sociaux. Les dépenses des départements seraient fortement corrélées au revenu par habitant, notamment pour des territoires au potentiel fiscal élevé mais au revenu faible, comme la Seine-Saint-Denis.

Deux universitaires nous ont néanmoins indiqué qu'ils n'étaient pas favorables à la prise en compte du revenu par habitant comme critère de charges, car cela revient à introduire le point de vue des ménages dans une réflexion relative aux collectivités locales.

Deux idées méritent d'être mentionnées, bien qu'elles restent à expertiser. D'une part, le niveau de dépenses d'une collectivité pourrait être apprécié par rapport au niveau moyen de sa strate, afin d'essayer d'identifier de façon simple celles qui auraient fait le « choix » d'un niveau de dépenses « supérieur au nécessaire ». D'autre part, pour chaque type de collectivité, pourrait être créé un « référentiel des services minimums » ; à chaque service serait associé un coût sur la base duquel seraient ensuite répartis les concours financiers de l'État.

La mesure de la richesse d'un territoire est en principe plus aisée : le potentiel fiscal a été considéré par nos différents interlocuteurs comme un bon outil conceptuel. Mais ils ne se sont pas privés d'en critiquer l'évolution récente.

Plusieurs des personnes entendues ont considéré que le potentiel fiscal était biaisé, depuis qu'y ont été intégrés des produits et non plus seulement des potentiels : la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle en 2004, puis le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Ainsi, les taux se sont retrouvés en quelque sorte intégrés au potentiel fiscal, alors que cet outil devrait être totalement neutre vis-à-vis des choix en matière de taux. En effet, il s'agit de mesurer la richesse d'un territoire et non sa politique fiscale. Dès lors, le potentiel fiscal a perdu son caractère de « potentiel », au détriment des collectivités qui avaient des bases faibles mais un taux élevé.

En ce qui concerne le bloc communal, se pose également le problème de « *l'imbrication luciférienne des entités du bloc communal* », selon l'expression de

Yann Le Meur. L'existence de multiples transferts financiers entre communes et EPCI rend le calcul d'un potentiel communal extrêmement complexe et peu significatif.

Un certain consensus est apparu sur la nécessité de prendre en compte un nombre réduit d'indicateurs. Il s'agit de simplifier le système et d'éviter que les critères ne s'annulent entre eux. Un de nos interlocuteurs nous disait ainsi qu'à force de multiplier les critères contradictoires, on aboutissait à la même répartition de la DGF que si on l'avait répartie en fonction de la population...

Nous avons également abordé la question du « maillage territorial ». Le nombre important de communes rend difficile les comparaisons : appliquer les mêmes critères à une commune de 200 habitants et à une ville de 100 000 habitants pose des problèmes.

Les experts entendus nous ont indiqué que raisonner au niveau des intercommunalités rendrait les comparaisons plus pertinentes, à condition sans doute d'augmenter leur taille minimale. Cela garantirait également une répartition plus juste de la richesse au niveau du territoire, en créant une solidarité communautaire de fait. Les innombrables et complexes fonds de péréquation seraient moins indispensables. La plupart des intervenants ont ainsi plaidé en faveur d'une DGF intercommunale.

Certes, la question de la répartition d'une telle dotation au sein de l'EPCI serait extrêmement sensible. Néanmoins, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a préparé cette évolution en créant des outils – notamment le potentiel financier agrégé (PFIA) – et en habituant à raisonner au niveau intercommunal.

Cette perspective de globalisation des dotations a suscité le débat parmi les sénateurs présents à ces auditions : la dimension « politique » du problème apparaît en effet clairement en arrière-plan car la question de la capacité d'action financière de la commune est posée. Nos experts ont reconnu que la mise en œuvre d'une telle globalisation imposerait de recourir à des mécanismes de garantie, au moins les premières années, mais ils ont souligné qu'il ne faudrait pas qu'ils perdurent, au risque de rendre la réforme inopérante. En outre, le calendrier de la mise en place d'une DGF territoriale devrait s'articuler, le cas échéant, avec celui du déploiement de la nouvelle carte intercommunale, voire de la révision des valeurs locatives.

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci pour cet exposé sur ce serpent de mer à hauts risques. La réforme de la DGF a partie liée avec la décentralisation, l'avenir de la commune, etc. Les élus ont besoin de clarté et de visibilité ; l'annonce d'une réforme de la DGF n'y contribue pas. Comme le temps est à la baisse des dotations, toute réforme incite à la prudence : il est à craindre que Bercy ait une logique baissière. Il est vrai que c'est au moment où les richesses sont comptées qu'il faut réformer. « Quand on coupe la queue du chien il faut le faire d'un coup sinon cela lui fait encore plus mal » dit le proverbe. Il faut fixer un cap et non raisonner par petits morceaux.

Vous avez évoqué, parmi les critères, les charges imposées aux collectivités et les choix politiques. Il faut aussi tenir compte de l'histoire des collectivités. Ma commune, Le Bourget, accueillait un établissement industriel important. Lorsqu'il a fermé, il y a vingt ans, les recettes de taxe professionnelle ont chuté de 35 %. Puis la part salaires a été supprimée... En dépit d'une certaine réindustrialisation, nous n'avons jamais retrouvé le

même niveau de recettes. Comme la ville était riche, les services étaient importants et les dépenses sont rigides à la baisse.

La population a augmenté de 20 % en quatre ans et nous peinons à ouvrir les crèches ou les écoles nécessaires. Le Premier ministre a évoqué l'idée d'une prime aux villes qui bâtissent. Il faut y réfléchir.

Réfléchir par strates n'est pas suffisant. Il existe une grande disparité entre une collectivité de 15 000 habitants en Seine-Saint-Denis, qui doit par exemple, disposer d'une police municipale importante faute de quoi les gens s'en vont, et une ville de taille équivalente en province. Il faut appréhender la réalité des situations.

Enfin soyons prudents sur l'intercommunalité. Si tous les financements passent par les intercommunalités, c'est la mort des communes.

M. Philippe Dallier. – Le Gouvernement veut nommer deux parlementaires en mission qui devraient rendre leurs conclusions en février 2015 pour qu'une réforme de la DGF soit inscrite dans le prochain budget. Vu la complexité du sujet, ce délai est très court. Si l'on réforme la DGF, il faut revoir aussi l'ensemble des dotations de péréquation car tout est lié. La DGF territorialisée est depuis longtemps dans les têtes. Le risque est alors que l'on supprime la péréquation, à charge pour les territoires de l'assurer. Comment réaliser la péréquation en Seine-Saint-Denis si on la découpe en plusieurs morceaux ? Il faudrait aussi harmoniser les taux de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière. Sans compter que les dotations baissent... Il aurait fallu réformer il y a dix ans. Au lieu de cela, on a multiplié les dispositifs de péréquation pour aboutir à un système d'une complexité inouïe. Il est absurde qu'une commune d'Île-de-France puisse percevoir la dotation de solidarité urbaine (DSU), contribuer au FPIC, tout en ayant une contribution neutre au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Il faut que notre commission se saisisse de cette question pour préparer le débat à venir. Ne laissons pas le Comité des finances locales (CFL) décider à notre place.

M. Marc Laménie. – Merci pour votre exposé très clair. La complexité de la DGF est assez inquiétante. Chaque année Bercy adresse aux communes une fiche technique et financière, constituée d'un tableau récapitulatif de deux pages qui détaille avec lisibilité et pédagogie les critères de calcul. C'est un outil précieux pour les élus.

M. Jean Germain. – La réforme de la DGF peut difficilement être menée indépendamment de la réflexion sur la répartition des compétences. Selon la place que l'on souhaite accorder aux communes, aux départements, aux régions ou aux intercommunalités, la solution optimale varie. Il n'est pas certain que nous puissions conserver un système uniforme sur tout le territoire. La région d'Île-de-France a une organisation très spécifique. La réforme sera longue. Elle ne sera sans doute pas terminée en février mais il faut lancer le mouvement. La DGF est devenue très opaque.

Le bilan de l'intercommunalité est mitigé. Son principal échec tient aux coûts de personnel. Les charges des communes en la matière n'ont pas été allégées. Les élus en sont responsables. Mais, attention, les dotations n'augmenteront plus avant longtemps !

Enfin comment définir la notion de « dépenses d'un niveau supérieur au nécessaire » ? Telle équipe municipale considérera une dépense comme nécessaire, une autre pas ! Bien malin qui peut trancher dans l'absolu...

M. Michel Bouvard. – Merci pour cette synthèse. Les propos de François Marc montrent que les politiques doivent rester décisionnaire. Méfions-nous de certains raccourcis. Peut-on considérer qu'il existe une corrélation entre le niveau des charges, la richesse de la commune et le revenu par habitant ? Pourtant, dans les territoires frontaliers, les revenus par habitant ont beau être très élevés, la voirie ne s'entretiendra pas toute seule ! Notre commission doit se saisir de ce sujet. Il importe de définir la réalité des charges en fonction d'une typologie de communes. Ensuite, il convient de trouver la méthode pour neutraliser ce qui relève des choix politiques et ce qui dépend de charges imposées. Ces critères sont essentiels pour ajuster la DGF. Il faut aussi répondre aux attentes des populations dans les territoires en forte croissance démographique. Enfin, le cas des collectivités touristiques, réputées riches, doit être traité. Elles fonctionnent parfois comme des entreprises et sont soumises à la concurrence, avec des emplois à la clef.

M. Charles Guené. – En cette période troublée, je souscris aux conseils de prudence. Mais il faut avancer. Il serait judicieux de développer notre expertise afin de ne pas être dépendants des informations glanées auprès des associations d'élus, du CFL, etc.

Pour modifier les choses, soit on prend en considération la réalité, soit on élabore des indices synthétiques. Ceux-ci resteront toujours perfectibles mais chacun a naturellement tendance à considérer qu'un critère qui le désavantage est imparfait...

La DGF ne peut être réformée sans vision globale du système, de la fiscalité et de l'évolution des ressources des collectivités. Je suis un partisan de la territorialisation, seul moyen de partager équitablement les ressources. Faut-il traiter à l'identique deux communes de 25 000 habitants et 50 communes de 1 000 habitants ? Les communes rurales n'ont pas nécessairement les mêmes charges en termes de sécurité mais elles supportent d'autres charges liées à la distance et à l'éloignement.

Enfin, la révision des valeurs locatives constitue une arlésienne mais est essentielle pour une juste répartition de la DGF. La sous-estimation des valeurs locatives conduit à une surestimation de l'effort fiscal. Difficile de faire une péréquation sur cette base.

Mme Marie-France Beaufiles. – Comme Jean Germain, je suis dubitative à l'égard de la notion de dépenses « supérieures au nécessaire ». Comment distinguer des services dits « politiques » de services indispensables ? Quoique l'on en dise, les élections locales ont un sens politique : les électeurs y expriment des choix.

Il ne faut pas faire fi de la situation des populations : en période de crise, les plus modestes ont encore plus besoin de la collectivité que les plus aisés. Nous n'avons pas non plus assez mesuré les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle dans les territoires très industrialisés. Les conséquences sont lourdes. Les collectivités ont à payer le prix de cette histoire tout en disposant de recettes amoindries. C'est pourquoi il importe d'intégrer l'héritage dans l'état des lieux.

Je suis perplexe à l'égard de la DGF territorialisée. Les intercommunalités sont très diverses et fonctionnent toutes très différemment. Les solidarités s'y expriment selon des canaux très variés. On risque de fragiliser certains territoires. Soyons attentifs à nous doter de

tous les outils pour bien apprécier la situation des territoires. La révision des valeurs locatives est à ce titre fondamentale.

M. Michel Canevet. – Il faut que le Sénat, représentant des collectivités territoriales, se saisisse de cette question. Je suis élu d'une zone rurale et j'ai le sentiment que nous sommes moins bien traités qu'en zone urbaine. Il faudrait en effet des données chiffrées précises et récentes pour nous faire un avis objectif. Quant à la DGF territoriale, je crois qu'il faut prendre en compte le fait que la montée en charge du FPIC n'est pas terminée, s'agissant de sa répartition. Il est très difficile d'obtenir l'unanimité des conseils communautaires, et pourtant, nous avons tout intérêt à développer l'intercommunalité. Une réforme de la DGF devra être examinée à l'aune des compétences confiées aux collectivités.

M. François Marc. – Mes collègues m'ont facilité la tâche en ouvrant des pistes pour le travail qu'il nous faut mener. Je crois savoir qu'un sénateur sera désigné par le Gouvernement pour participer à une mission sur ce thème, ainsi qu'un député. Nous sommes tous conscients que la réforme des finances locales est à traiter de façon globale et dans une perspective d'avenir prenant en compte les collectivités, leurs compétences, leurs élargissements et leurs fusions. Espérons que la situation se clarifiera d'ici quelques semaines. D'ici septembre 2015, nous devrions disposer de tous les points de repère nécessaires à l'élaboration d'un jugement pertinent.

Je fais écho à mes collègues Jean Germain et Marie-France Beaufiles pour dire qu'il ne faut pas empiéter sur l'autonomie de décision des communes. Ce que souhaitent dire nos interlocuteurs, c'est qu'au fond, il y a une forme de délégation de la République aux communes pour qu'elles exercent certaines missions. Cela nécessite d'identifier le coût de ces missions pour prévoir les sommes allouées. L'État doit se pencher sur ce qui est nécessaire et sur le coût associé ; les missions supplémentaires doivent être délibérées par les conseils municipaux et, dès lors, financées par la fiscalité locale.

M. Jean Germain. – Ce qui ferait de la DGF une ressource affectée.

M. François Marc. – Dans une certaine mesure. L'idée de traiter différemment les territoires nous entraîne sur un terrain encore plus glissant...

M. Jean Germain. – Ce serait provisoire.

M. François Marc. – C'est une bonne question. Je reconnais là le talent universitaire de Jean Germain. Dans cette période de disette budgétaire, les inégalités sont durement ressenties. Le Sénat a un rôle à jouer pour que « le chien n'ait mal qu'une fois » : nous devons trouver la bonne formule du premier coup.

Mme Michèle André, présidente. – C'est un travail que nous devons poursuivre ; la commission des finances doit rester au cœur du dispositif.

La réunion est suspendue à 12 h 55.

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Audition de Mme Stéphane Pallez, candidate aux fonctions de président-directeur général de La Française des jeux

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission procède d'abord à l'audition 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.

Mme Michèle André, présidente. – Nous entendons Stéphane Pallez, candidate au poste de présidente-directrice générale de la Française des jeux. À l'issue de cette audition, nous nous prononcerons sur sa nomination. Conformément à l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, nous devons consolider nos votes avec ceux des membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, devant lesquels Madame Pallez s'est exprimée ce matin.

Je vous laisse le soin de vous présenter. Vous nous direz ce qui, dans votre parcours professionnel vous qualifie pour prendre la tête de la Française des jeux. Je rappelle que vous êtes, jusqu'à présent, présidente-directrice générale de la Caisse centrale de réassurance (CCR) après un début de carrière à la direction générale du Trésor. Je souhaiterais également que vous nous donniez votre vision du développement de cette entreprise. Comment comptez-vous concilier exigence de développement et nécessité d'éviter les effets pervers liés aux jeux – notamment le risque d'addiction de certains joueurs ? Notre ancien collègue François Trucy a beaucoup œuvré dans ce domaine.

Mme Stéphane Pallez, candidate aux fonctions de P-DG de la Française des jeux. – C'est un grand honneur pour moi de me présenter devant vous. La Française des jeux vous est familière, car elle compte pour les finances publiques françaises, et elle a une dimension également sociétale. Comment réguler un jeu pour en faire un divertissement populaire sans qu'il devienne le support de comportements addictifs ou le canal d'actes criminels comme le blanchiment d'argent ? Tel est le défi à relever.

Certains d'entre vous connaissent mon héritage familial – mon père était un grand serviteur de l'État. Mon parcours professionnel a été naturellement placé sous le sceau de l'intérêt général, avec comme majeures la compétence financière et l'entreprise. À ma sortie de l'école nationale d'administration (ENA), en 1984, j'ai choisi le ministère des finances et la direction générale du Trésor, alors dirigée par Michel Camdessus, auquel Daniel Lebègue allait succéder. Bercy et le Trésor sont parfois perçus comme des forteresses technocratiques. J'y ai appris beaucoup. Je m'y suis forgé une capacité d'analyse et j'y ai développé mon goût pour l'action publique. L'administration où je suis restée vingt ans a été un choix, non une obligation. L'image de technocrate de Bercy ne suffit cependant pas à me résumer... À la direction du Trésor, j'ai exercé trois métiers – régulateur dans le secteur financier, actionnaire d'entreprises publiques et négociateur international. Dans le secteur de la banque et des assurances, j'ai négocié de grands textes prudeniels – c'était l'époque de Bâle III pour les banques, des prémices de Solvabilité II pour les assurances.

J'ai œuvré à plusieurs reprises comme actionnaire d'entreprises publiques. Entre 1998 et 2000, le portefeuille de participations qui m'était confié comptait des entreprises comme Bull, Thomson Multimédia, Gaz de France ou Cogema. J'ai également été en charge de l'ouverture partielle du capital d'Air France, dans le cadre stratégique et politique piloté par Dominique Strauss-Kahn et Jean-Claude Gayssot, sous l'égide de Lionel Jospin. Enfin,

j'ai représenté la France à la Banque mondiale, participé à l'élaboration des positions françaises au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), alors très active sur la question du blanchiment de capitaux. Entre 2000 et 2004, dirigeant le service des affaires internationales du Trésor, j'ai participé à de nombreuses réunions internationales – G7, G8, G20 – et préparé comme « sherpa » les sommets des chefs d'État en matière financière, sommet du G8 à Evian par exemple, en 2003, sous la présidence de Jacques Chirac, pour qui j'ai une pensée aujourd'hui. Ces années ont été intenses. J'ai eu la chance de travailler sous l'autorité de plusieurs directeurs du Trésor et plusieurs ministres : j'ai pu apprécier la tradition de loyauté et de neutralité de la fonction publique à la française. Je suis particulièrement fière d'avoir travaillé avec Pierre Bérégovoy qui a forgé en moi une très haute idée de la politique.

La deuxième partie de mon parcours s'est déroulée dans des entreprises où le service public et l'intérêt général tenaient une place importante. Entre 2004 et 2011, j'ai été directrice financière déléguée de France Télécom, durant une période de transformation profonde des conditions concurrentielles. L'entreprise se relevait à peine d'une crise de liquidités, fin 2002, en raison de son fort endettement et de l'évolution de la bulle des télécoms. Mes responsabilités couvraient un champ large – gestion des financements et de la trésorerie, contrôle fiscal, audit et contrôle interne, lutte contre la fraude. Comme responsable des relations avec les agences de notation et les investisseurs financiers, je portais l'image de l'entreprise sur les marchés. Je traitais la partie financière, y compris dans la problématique des réseaux de distribution et le développement de la vente en ligne. En 2011, Christine Lagarde, alors ministre des finances et de l'économie, m'a proposé de prendre la tête de la Caisse centrale de réassurance (CCR), en raison de mon double parcours dans l'administration et dans l'entreprise, et de ma connaissance du secteur des assurances. J'ai encore eu l'occasion, récemment, de la remercier pour sa confiance.

Depuis quatre ans, l'essentiel de ma mission se concentre donc sur la réassurance publique au service de l'intérêt général. Avec l'ensemble des salariés, auxquels je rends hommage, je me suis attachée à tenir les objectifs fixés par l'État actionnaire à 100 %. L'entreprise s'est recentrée sur la gestion du risque de catastrophe naturelle, en la modernisant. Elle a su s'ouvrir à des partenaires extérieurs importants pour améliorer la diffusion de l'information et stimuler la prévention. Au-delà de sa solidité financière et de ses bons résultats, la CCR est un partenaire crédible et légitime qui entretient des relations fortes avec beaucoup de parties prenantes, parlementaires et élus locaux notamment. Beaucoup reste à faire, mais je suis fière du parcours accompli en quatre ans.

La Française des jeux est une société anonyme dont le capital appartient pour 72 % à l'État, pour 20 % aux anciens émetteurs de billets de la loterie nationale, et pour 5 % aux salariés. Elle est le deuxième opérateur de loteries en Europe et le quatrième mondial. Elle développe un modèle de jeu expansif : beaucoup de joueurs misent de petites sommes. Elle touche un public large de 27 millions de joueurs, soit un Français sur deux en âge de jouer. En 2013, plus de 12 milliards d'euros ont été misés, redistribués à 95 %, dont 23 % pour les finances publiques. La Française des jeux, ce sont aussi des hommes et des femmes que je félicite pour le parcours remarquable de leur entreprise. Je voudrais tirer un coup de chapeau à Christophe Blanchard-Dignac qui, en quatorze ans, a considérablement transformé et développé cette entreprise, au bénéfice de tous et dans le respect de valeurs fortes.

Vous connaissez le cadre de la régulation, qui repose essentiellement sur le décret de novembre 1978 ; en 1985, l'entreprise s'est également vu attribuer les paris sportifs dans les points de vente puis en 2010, les offres de paris sportifs en ligne. Ses activités en

monopole représentent 99 % des mises qu'elle reçoit. L'entreprise est contrôlée par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) pour ses activités concurrentielles. Entreprise nationale engagée au service de l'intérêt général, la Française des jeux a développé une politique de responsabilité sociétale. Elle est la loterie la mieux notée en la matière. La fondation de l'entreprise dispose d'un budget équivalent à 4 % du résultat net de l'entreprise, soit 18 millions d'euros sur cinq ans, pour intervenir dans les domaines du sport de haut niveau, du handicap et de la solidarité. Elle est très engagée auprès des fédérations sportives et du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), elle finance sa propre équipe cycliste sont défendues des valeurs d'intégrité et de performance collective. Elle mène également une action en matière de handicap, comme employeur, mécène et partenaire. La force de l'entreprise est dans sa capacité à mener à bien son développement économique dans un cadre acceptable d'un point de vue social.

Si votre vote valide ma candidature, je poursuivrai la mission que s'est donnée la Française des jeux, celle d'organiser dans des circonstances sûres et contrôlées la demande de jeu du grand public, en prévenant les excès et les dérives, dans le respect de l'ordre public. Christophe Blanchard-Dignac s'est engagé depuis 2006 dans une politique de jeu responsable. Un très haut niveau d'exigence en ce domaine contribue à faire de l'entreprise un leader des loteries européennes. La société civile participe à ce succès, notamment le réseau des distributeurs en contact avec les clients. À cela s'ajoute une structure financière solide et saine, construite sur la maîtrise de la trajectoire des mises. L'entreprise contribue ainsi aux recettes publiques. Il faudra investir pour rendre cette contribution pérenne. L'entreprise et ses clients changent, les pratiques se renouvellent. Nous devons donc moderniser le réseau de distribution, rendre plus performants le système informatique et la plate-forme technologique, même si leur efficacité est déjà avérée. Je voudrais revenir sur l'importance du réseau de distribution. Les buralistes et les distributeurs de presse sont dans une situation économique difficile – pour des raisons extérieures à la Française des jeux. L'une de mes priorités sera de les rencontrer, car ils ont un rôle clef pour l'entreprise.

Je m'inscrirai pleinement dans la ligne stratégique définie dans le passé. Je travaillerai également à quelques chantiers d'avenir. Une réforme de la distribution est déjà engagée, pour remédier à l'attrition du réseau. C'est un enjeu économique pour la Française des jeux ; cela participe aussi de l'aménagement du territoire, car les points de vente sont des services de proximité qui contribuent à l'animation des territoires. La digitalisation est un autre défi majeur. Les clients sont multi-équipés en matière technologique. Les habitudes de consommation évoluent très rapidement. Comment combiner l'importance du réseau physique avec le développement de la vente en ligne, pour que l'entreprise continue à se développer avec les clients de demain ? Le développement à l'international ne fait plus débat. La Française des jeux dispose déjà d'atouts significatifs : son modèle de jeu est une référence, son savoir-faire aussi, qu'il s'agisse de l'outil informatique ou du marketing. La digitalisation lui offre une opportunité de se développer à l'international dans un cadre bien étudié, car l'essentiel de son activité est en monopole. Je continuerai à construire une vision partagée de la stratégie d'entreprise, dans un monde qui change très vite. Pour cela, j'appliquerai ma méthode et mon éthique : être au cœur de l'entreprise, dialoguer avec les collaborateurs, aller sur le terrain. Il serait présomptueux d'en dire plus aujourd'hui sur la stratégie que je veux appliquer dans une entreprise que je ne connais pas encore de l'intérieur.

Je terminerai en disant un mot du sujet qui agite la presse actuellement, l'éventualité d'une ouverture du capital. Cette ouverture ne peut être qu'une décision de l'actionnaire. À ce stade, l'État n'a arrêté aucune position. C'est une question complexe et débattue. Je peux seulement dire que si l'État me demandait d'étudier cette possibilité, je le

ferais avec le souci de penser une telle opération comme un levier d'accomplissement de la stratégie de l'entreprise.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À titre personnel, pensez-vous qu'il soit possible que l'État devienne l'actionnaire minoritaire d'une entreprise qui détiendrait un monopole sur certains jeux ? Ou bien le monopole implique-t-il que l'État reste majoritaire ? Par ailleurs, pour un développement de la Française des jeux à l'international, quels pays offriraient les meilleurs relais de croissance ?

Mme Stéphane Pallez. – Au-delà de mon opinion personnelle, je précise que l'État a évoqué une ouverture seulement partielle du capital : il resterait majoritaire. Quoi qu'il en soit, la question est complexe et demande réflexion. En 2009 déjà, une étude avait été menée sous l'égide de Christophe Blanchard-Dignac. Des juristes, des conseillers financiers, avaient été consultés. J'ignore quelles ont été leurs conclusions mais aucune opération n'est intervenue. J'ai été formée à ne parler que de ce que je connais à fond, c'est pourquoi je ne peux pas en dire plus à ce stade.

Quant au développement à l'international, la Française des jeux a déjà une activité à cette échelle. Le jeu Euromillions a été créé en partenariat avec d'autres loteries européennes. Un atout important de l'entreprise française est son offre de services techniques en matière de plateforme technologique. L'opportunité est déjà exploitée mais peut être développée. L'offre d'un *back office* technologique à d'autres entreprises européennes n'a pas suscité d'interrogations de la part de la Commission européenne. C'est un relais de croissance possible. La priorité reste de nouer des liens forts avec nos partenaires européens.

M. Michel Bouvard. – Je suis heureux que cette audition nous donne l'occasion de nous retrouver. Je connais vos qualités, votre compétence et vos règles d'éthique. Pour ce qui est de l'ouverture de la Française des jeux à l'international, pensez-vous que la plateforme technologique et le partenariat au niveau communautaire sont des relais de croissance solides ? Sont-ils suffisants ? Ne faudrait-il pas aussi développer des produits sous licence ? Serait-il envisageable pour la Française des jeux de prendre le contrôle d'autres opérateurs européens au vu de ses activités monopolistiques en France ?

Sur les arbitrages de performance, vous avez évoqué le fait que les gains sur les jeux contribuaient à l'équilibre d'exploitation des buralistes et distributeurs de presse, et au maintien de leurs points de vente sur le territoire. Peut-on considérer qu'un buraliste est un service public en tout point du territoire, parce qu'il vend du tabac, des timbres fiscaux, etc. ? L'existence d'un réseau de distribution physique se justifie-t-elle encore face à la vente en ligne et aux besoins nouveaux des clients ?

M. Richard Yung. – Le portefeuille d'activités de la Française des jeux a beaucoup évolué – paris sportifs, jeux en ligne. Lorsque ces derniers ont été lancés, l'idée était de rapatrier l'activité partie se loger dans les paradis fiscaux, à Malte ou à Gibraltar par exemple. Pourtant, les jeux en ligne n'ont pas eu le succès escompté. Croyez-vous qu'un rééquilibrage est encore possible ?

Certains d'entre nous sont assez réservés sur une éventuelle cession des titres de l'entreprise, car c'est une belle et bonne entreprise. N'y aurait-il pas des alternatives ? Un système de licence comme l'ont fait les Britanniques, par exemple. Il est de bon rapport et permet à l'État de conserver son portefeuille d'activités.

M. François Marc. – La Française des jeux est affaire de finances mais aussi de valeurs. La situation de monopole implique une responsabilité sociétale. La notation de l'entreprise en ce domaine est de très bonne qualité. Les médias ne cessent pourtant d'évoquer le problème de la protection des mineurs en matière de jeux. Une émission de télévision a montré comment les mineurs passent facilement au travers des mailles du filet et développent des comportements d'addiction. Nous avons largement traité le sujet, au Sénat, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux en ligne. Quel est votre sentiment ? Enfin, le modèle français est-il original du point de vue des valeurs par rapport aux modèles de jeux d'autres pays ?

M. Marc Laménié. – La fonction à laquelle vous vous portez candidate demande un engagement fort et de grandes compétences. Je viens d'un petit département, rural. Les buralistes font partie de la vie de nos villages. Comment envisagez-vous le volet économique et financier, en termes d'emplois ? Quel pourrait être votre engagement vis-à-vis des territoires ruraux ? Comment lutter efficacement contre les addictions ? Tout cela n'est pas simple.

M. Maurice Vincent. – Quelle est votre vision des relations que la Française des jeux doit entretenir avec le monde du sport ? Pour l'instant, elle fait du mécénat, elle est présente dans le cyclisme et, même si on ne lui a pas demandé son avis sur ce point, elle participe au financement du Centre national pour le développement du sport (CNDS).

M. André Gattolin. – Votre parcours professionnel est très intéressant. Vous avez œuvré à une échelle internationale et travaillé sur des questions européennes. Ce qui est très utile à une époque où la réglementation européenne devient prégnante.

Comment établir une synergie entre les entreprises du service public en France, quand la ressource se fait rare ? La Française des jeux a passé au début de l'année un accord avec TF1, mettant fin à un long contrat avec France Télévisions – France 2, plus précisément. Les nombreux manquements à ce dernier contrat justifient sans doute le changement de prestataire. Est-ce une priorité pour vous que les entités de service public travaillent de concert ?

M. Daniel Raoul. – Je rebondis sur le sujet des valeurs et de l'éthique. Peut-on continuer à interdire aux mineurs l'accès à vos produits dans le réseau de distribution physique, quand il est si difficile de contrôler l'identité des joueurs en ligne ?

Mme Stéphane Pallez. – Je ne dirige pas encore la Française des jeux. Je devrai me forger une opinion avant de pouvoir m'exprimer sur plusieurs des sujets que vous avez évoqués.

Les relais de croissance ne se limitent pas à l'international. En matière de digitalisation, l'entreprise avait une ambition supérieure, puisqu'elle espérait 10 % des ventes en ligne, elle n'en a obtenu que 3 %. Le marché des jeux en ligne s'est moins développé que ce qu'on imaginait lors de l'ouverture à la concurrence. La Française des jeux a proposé un poker en ligne, par exemple, qui a eu des résultats décevants. De manière générale, dans ce secteur il y a eu un surinvestissement de la part de nombreux acteurs, puis un réajustement des ambitions et une consolidation. Relais de croissance à l'international ? J'ai besoin de connaître les tenants et les aboutissants de la question avant de pouvoir dire si l'opportunité est réelle ou pas. Le développement des produits sous licence est certainement une piste intéressante. La prise de contrôle d'opérateurs est plus délicate, l'opération envisagée sur un

opérateur anglais bien connu a du reste été abandonnée. Si l'on a renoncé, c'est que la question devait être délicate. Je réserve mon jugement. La Française des jeux est majoritairement fondée sur son monopole. Remettre en cause ce monopole, ce serait scier la branche sur laquelle elle est assise. Il convient donc, en tout cas, de ne rien faire en ce sens.

Quant à l'arbitrage de performance, plusieurs d'entre vous y ont fait référence au sujet des buralistes. Le réseau connaît une attrition : c'est un problème pour la Française des jeux, qui tente en vain de la freiner. En 2014, encore 1 000 points de vente ont disparu. Il s'agit donc de trouver des relais complémentaires – 1 200 autres points de vente existent déjà – puisque le réseau physique reste incontestablement le meilleur instrument pour mettre en œuvre sa politique de sécurité.

Je n'ai pas vu l'émission de télévision que vous mentionnez. Je sais cependant que, dans le cas évoqué, il n'y a pas eu un problème de vente à des mineurs mais de jeu à crédit, ce qui est également interdit : un détaillant a favorisé chez son client un comportement qu'il aurait dû refuser. Après enquête, la Française des jeux a retiré son agrément au détaillant fautif. Lequel a contesté cette décision devant les tribunaux. La justice a plutôt donné raison à la Française des jeux.

Si la vente en ligne est aujourd'hui peu développée, l'activité de l'entreprise n'en a pas souffert. Nous assistons néanmoins à présent à une accélération de la consommation en ligne dans tous les secteurs. Si l'entreprise veut maintenir sa relation avec les clients et ses perspectives de croissance, elle aura à développer une offre de ce type au-delà des 3 % actuels, sans que cela nuise à son réseau physique. Celui-ci sera équipé de terminaux de vente en ligne sur sites, tels qu'Orange, par exemple, les propose. L'utilisation alternée par les clients de ce dispositif et du réseau physique favorisera le suivi de leurs parcours, indispensable à l'application de la réglementation sur les mineurs et sur le blanchiment. Comment savoir qui se connecte en ligne, demandez-vous. La Française des jeux exerce déjà un contrôle très rigoureux, au point que certains usagers sont découragés par un parcours qui n'est pas très agréable pour les clients. Nous nous appuyons sur l'évolution de la technologie pour concilier le contrôle de l'identité des joueurs et l'analyse de leurs comportements (addictions, montants des enjeux...) avec une offre attractive. Ce modèle de jeu responsable est un atout. Christophe Blanchard-Dignac, avec qui j'en ai beaucoup parlé, m'a dit qu'il avait été le héraut européen sur ce sujet. Il partage avec ses homologues la conviction qu'un tel encadrement est bon pour le jeu. La Française des jeux reste l'acteur qui a poussé le plus loin la mise en pratique de cette conviction, afin d'empêcher que le jeu devienne le canal de trafics et de scandales. Souhaitons qu'elle soit imitée à l'étranger.

Vous m'interrogez, Monsieur Yung, sur les paris sportifs. La Française des jeux les a développés avec succès, en laissant toutefois de côté les paris hippiques, déjà gérés par un autre opérateur.

Sur votre autre question, l'État ne m'a pas sollicitée au sujet de la cession de titres, mais votre interrogation est légitime ; bien d'autres possibilités peuvent être étudiées si l'État veut faire évoluer le modèle économique et financier de la Française des jeux. D'autres modèles, à l'étranger, pourraient être intéressants pour les finances publiques.

La combinatoire entre les objectifs financiers et les valeurs fait la spécificité de l'entreprise : celle-ci ne saurait croître sans demeurer identifiée à des valeurs fortes, qui comptent dans la relation qu'elle entretient avec ses clients. Son action en matière sportive contribue à son image positive. Une équipe cycliste qui se comporte bien dans le Tour de

France, comme ce fut le cas de l'équipe de la Française l'été dernier, vaut toutes les campagnes de publicité.

La Française de jeux a développé un grand savoir-faire dans sa lutte contre l'addiction : détection des comportements addictifs, envoi de messages d'alerte, blocage de la capacité de jouer... Le réseau physique est en première ligne dans ce combat. La régulation des jeux y contribue également : le Rapido, jugé très addictif, a été retiré – bien qu'il ait connu un grand succès commercial. Connaissez-vous beaucoup d'entreprises prêtes à renoncer ainsi à du chiffre d'affaires ?

Le financement du CNDS a été voté par le Parlement ; à mes yeux, c'est cependant un point positif pour l'entreprise, même si, vous avez raison Monsieur Vincent, il ne s'agit pas d'un mécénat spontané.

Enfin, Monsieur Gattolin, je vous remercie d'avoir attiré mon attention sur le contrat avec TF1, sur lequel je n'ai pas eu l'occasion de me pencher...

Mme Michèle André, présidente. – Comment appréciez-vous l'action de l'ARJEL, et comment envisagez-vous vos relations avec elle ?

Mme Stéphane Pallez. – C'est une autorité indépendante, sur laquelle je me garderai de porter un jugement, d'autant plus que je n'ai jamais été en relation avec elle. J'ai en revanche pris connaissance des débats qui ont entouré son installation. La Française des jeux était déjà régulée, pour la partie monopolistique de son activité, par la direction du budget ; s'y est ajoutée l'ARJEL pour la partie concurrentielle. L'entreprise a su, après une période de rodage, nouer avec cette autorité une relation constructive. L'actuel président de l'ARJEL m'inspire d'ailleurs le plus grand respect professionnel ; j'espère pouvoir l'interroger sur sa perception de nos relations.

Vote sur la nomination de Mme Stéphane Pallez, candidate aux fonctions de président-directeur général de La Française des jeux

La commission procède ensuite au vote sur la proposition de nomination du président-directeur général de La Française des jeux et au dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées.

MM. François Marc et Philippe Dallier, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, voici le résultat du vote :

- Nombre de votants : 19
- Blancs : 2
- Suffrages exprimés : 17
- Pour : 17
- Contre : 0

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis favorable à la nomination de Mme Stéphane Pallez en tant que président-directeur général de La Française des jeux.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Conseil et contrôle de l'Etat » - Examen du rapport spécial

La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, rapporteur spécial. – Nous avons déjà eu l'occasion, la semaine dernière, d'aborder le budget de la Cour des comptes et d'évoquer le Haut Conseil des finances publiques, dont nous avons entendu le président, Didier Migaud. Ces deux institutions entrent dans le champ de la présente mission, qui se compose de quatre programmes : le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et, depuis la loi de finances pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Cette mission, qui connaît une progression de 1 % de ses crédits par rapport à 2014, représente 637 millions d'euros de crédits de paiement, dont plus de 60 % reviennent aux juridictions administratives. Les juridictions financières représentent 34 % de la mission. Le CESE et le HCFP ne pèsent, respectivement, que 6 % et 0,1 % du total. En raison de leurs spécificités, ces programmes sont préservés des contraintes habituelles de régulation budgétaire.

Les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » augmentent de 2,2 %, avec 383,3 millions d'euros en crédits de paiement. En 2015, 35 équivalents temps plein supplémentaires sont prévus, dont 14 postes de magistrats administratifs, dans le cadre de la création des 635 emplois en faveur de la justice. Cet effort portera principalement sur les tribunaux administratifs et le traitement du contentieux de l'asile, afin de poursuivre la réduction des délais de jugements, objectif prioritaire de la stratégie de performance de ces juridictions.

Des délais moyens de dix mois sont ainsi envisagés pour 2015 dans les tribunaux administratifs comme dans les cours administratives d'appel. Cet objectif correspond à une stabilisation pour les premiers, à une diminution d'un mois pour les secondes. Cette ambition est d'autant plus remarquable qu'on observe une progression du nombre des affaires dans toutes les juridictions administratives : hausse de 15,6 % au premier semestre 2014 pour les tribunaux administratifs et de 6,5 % pour les cours administratives d'appel. L'analyse des délais moyens de jugement doit néanmoins être nuancée car des situations tendues persistent, notamment dans les tribunaux administratifs de Nantes ou de Basse-Terre. Les efforts de productivité accomplis ces dernières années dans les juridictions administratives méritent d'être salués.

Les renforts en effectifs accordés depuis 2010 à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) semblent porter leurs fruits. Le délai moyen de jugement y a été réduit de moitié par rapport à 2009, pour atteindre 6 mois et 10 jours en 2014. L'objectif pour 2015 est de

descendre à 6 mois, délai quasi-incompressible. La qualité des jugements n'en a pas été affectée : leur taux d'annulation par le Conseil d'État est en constante diminution.

Le budget du CESE pour 2015 s'établit à 38,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 0,4 %. Les dépenses de personnel, qui constituent plus de 85 % des crédits du Conseil, diminuent de 0,1 % et ses autres crédits de 1,7 % (dont 1 % pour les crédits de fonctionnement, qui s'établissent à 4,8 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement restent stables. Le financement du programme pluriannuel d'investissement immobilier du palais d'Iéna est assuré en partie par les recettes de valorisation du patrimoine immobilier, issues de la location du palais d'Iéna pour diverses manifestations, qui devraient atteindre 1,7 million d'euros en 2015. Un schéma vertueux s'instaure ainsi entre la valorisation du patrimoine du CESE et son programme d'investissement immobilier.

L'année 2015 verra le renouvellement des membres du Conseil, ce qui devrait affecter l'équilibre déjà précaire de sa caisse de retraites. Il a donc décidé de recourir à l'expertise de la Caisse des dépôts et consignations afin d'élaborer des propositions de réforme pour assurer le financement pérenne de son régime.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 214,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit un budget en légère diminution (0,9 %). Cette baisse s'observe principalement sur ses dépenses de personnel (86,7 % des crédits du programme, en diminution de 1,9 million d'euros pour s'établir à 186 millions), dont je précise, pour lever toute ambiguïté, qu'elles sont très largement dépendantes des variations du taux de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Les dépenses de fonctionnement connaissent, elles aussi, un recul (- 9,6 %).

Le coût de la réforme des juridictions financières, et plus particulièrement du regroupement de sept chambres régionales des comptes (CRC), a été encore revu à la baisse : la Cour des comptes l'estime finalement à 6,8 millions d'euros au total (contre 12 millions d'euros en estimation initiale). Le coût supporté en 2015 est évalué à 270 000 euros, qui correspondent au reliquat des primes versées au personnel concerné par le regroupement. On attend près d'un million d'euros d'économies de fonctionnement, à redéployer au profit des dépenses d'investissement qui connaissent, en 2015, une augmentation importante en raison de la programmation de travaux de réhabilitation et de sécurisation des installations de la Cour des comptes. Celle-ci estime d'ailleurs que les coûts de la réforme, hors dépense de personnel (soit 3,5 millions d'euros), auront été compensés par les économies réalisées d'ici environ quatre ans. Nous ne manquerons pas alors de vérifier si c'est bien le cas.

Le dernier programme, consacré au Haut Conseil des finances publiques, est doté de 0,82 million d'euros, dont 370 000 euros concernent les dépenses de personnel et sont destinés à financer 3 ETPT – les autres postes correspondent à des fonctions non rémunérées. Parmi les dépenses de fonctionnement, 350 000 euros sont inscrits pour les frais d'études et d'expertise.

Je propose donc à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

M. Roger Karoutchi. – Une question iconoclaste : que pensez-vous de l'efficacité du CESE et de l'impact de ses rapports ? Et, en particulier, est-il bien utile d'avoir

un Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans chaque région ? Ils ne figurent pas dans ce programme, mais ils coûtent cher. Voilà vingt ans que je siège au conseil régional d'Ile de France, j'en préside la commission des finances, et sincèrement je n'ai pas été souvent ému par la portée des rapports du Conseil économique et social de la région... Ne pourrait-on pas envisager un regroupement de ces institutions ?

M. Marc Laménie. – Une question analogue au sujet de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes : leur rôle est sans doute important, mais les comptes des collectivités territoriales sont déjà sous le contrôle du préfet et du Trésor public. La mission d'élu de base, souvent difficile, est compliquée par cet empilement de structures et ce surcroît de procédures extrêmement rigoureuses. Le moindre emprunt nous vaut une mise en garde de la préfecture, si ce n'est une convocation. Et la surveillance de la chambre régionale des comptes vient encore s'y ajouter... N'est-ce pas disproportionné par rapport aux budgets de nos collectivités territoriales ?

M. Daniel Raoul. – Le contrôle par les chambres régionales des comptes a son intérêt, si l'on en juge par la situation d'un certain nombre de collectivités locales. En revanche, les chambres régionales des comptes ont parfois tendance à se livrer à un contrôle de l'opportunité des opérations. Or c'est bien au politique qu'il revient de choisir les projets.

M. Philippe Dallier. – Je partage l'interrogation de Roger Karoutchi sur les CESER. Quant aux juridictions financières, leur plafond d'emplois reste le même – 1840 – et l'on nous dit que les dépenses de personnel vont rester stables. Pourtant nous assistons à une requalification des emplois au profit des catégories A et A+, en supprimant des catégories B et C. J'ai du mal à croire que les dépenses de personnel n'augmentent pas en conséquence.

M. Claude Raynal. – La présentation des délais de jugement dans les juridictions administratives est tendancieuse. Je partage tout-à-fait ce qu'écrit le rapporteur général dans sa note, car dix mois, c'est en effet une moyenne entre des contentieux très disparates. Certaines ordonnances sont parfois rendues dans la journée ! D'autres contentieux en un mois. En revanche, les affaires ordinaires, et ce sont elles en réalité qui préoccupent les citoyens, comme le contentieux lié aux travaux publics et les permis de construire, sont traitées bien plus lentement que la moyenne affichée. Les projets sont parfois bloqués quatre ou cinq ans ! Il vaudrait la peine d'interroger le Conseil d'Etat sur cette question précise pour qu'il définisse et fasse apparaître un délai maximal de jugement des affaires ordinaires, qui sont celles sur lesquelles les citoyens sont en droit d'attendre une réelle efficacité du service public.

M. Michel Bouvard. – Pour répondre à nos collègues, les chambres régionales des comptes ne contrôlent pas uniquement les collectivités territoriales, mais aussi les sociétés d'économie mixtes et autres organismes. Elles sont en outre appelées, depuis la réforme des juridictions financières, que nous avons votée, à participer à des enquêtes transversales, ce qui est très important pour disposer d'analyses et d'évaluations plus fines. Cela a été le cas par exemple cette année avec l'enquête sur les Maisons départementales des personnes handicapées, qui a permis notamment d'évaluer l'efficacité de la dépense publique en faveur de ces dispositifs, dont on sait qu'ils suscitent des interrogations au sein de nos collectivités. Les CRC ne sont pas des « pères fouettards ». Leur regroupement répond d'ailleurs aux objections de nombreux élus sur le niveau d'expertise des contrôles locaux. Se posera ensuite la question de la certification des comptes des grandes collectivités. Si elle avait été en vigueur lorsque certaines ont contracté des emprunts toxiques, nous aurions sans doute évité beaucoup de déboires...

M. Thierry Carcenac. – L'article 37 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, texte qui sera prochainement examiné au Sénat, prévoit que, dans le cadre du transfert de compétences et de moyens, les commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, seront présidées par des présidents de CRC. Je m'interroge : Y aura-t-il assez de personnel pour cela, notamment dans le cas de fusion de régions et de transferts de compétences en provenance des départements ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, rapporteur spécial. – Nombre de ces questions dépassent mes qualités de rapporteur spécial, et même de rapporteur général ! Celle de Roger Karoutchi sur le CESE, par exemple : avons-nous dans cette enceinte une majorité de trois cinquièmes pour réviser le titre XI de la Constitution ? Je partage en revanche, à titre personnel, son avis sur les CESER.

Michel Bouvard a déjà largement répondu à la question de Marc Laménie : les chambres régionales des comptes ne jugent pas seulement les comptes des collectivités. Reste la question de Daniel Raoul : doivent-elles juger en droit ou en opportunité ? Ce débat dépasse évidemment le cadre budgétaire. Je me contenterai de rappeler ce que nous disait le Premier président de la Cour des comptes : au regard de la dépense publique en France, nous consacrons des sommes très modestes au contrôle des comptes de nos collectivités, de l'État et des organismes parapublics, *a fortiori* si l'on compare notre pays avec ses voisins.

Philippe Dallier remarque avec raison que le plafond d'emplois des juridictions financières reste inchangé, mais il faut considérer avec prudence les effectifs théoriques des juridictions financières par rapport aux effectifs réels, puisqu'un tiers environ des magistrats financiers exercent en dehors du programme. Il faut souligner que globalement, les juridictions financières réalisent des économies de fonctionnement (950 000 euros en année pleine, dont 770 000 sur les loyers) grâce à la fusion des sept chambres régionales des comptes.

Je suis pleinement d'accord avec Claude Raynal : certains contentieux administratifs sont contraints par des délais très brefs, comme les référés ou le contentieux électoral, tandis que d'autres dérivent, alors qu'ils portent sur des questions très sensibles, comme l'urbanisme, ou encore les déclarations d'utilité publiques, qui intéressent tout le monde, sur le tracé des lignes à grandes vitesses par exemple... Ces projets sont systématiquement attaqués et peuvent être compromis par la lenteur des procédures alors même qu'ils représentent un enjeu majeur pour notre pays. Il convient donc de considérer cet indicateur de délai moyen avec beaucoup de recul.

Michel Bouvard a raison de remarquer que si la certification des comptes des collectivités avait existé à l'époque, les intéressées n'auraient peut-être pas souscrit toutes sortes d'emprunts risqués et il n'y aurait peut-être pas eu d'affaire Dexia. L'appui des juridictions financières leur sera plus que jamais nécessaire dans un contexte difficile de réduction de leurs dotations.

Reste la question des moyens dont disposeront les chambres régionales des comptes pour arbitrer les commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources... La discussion du projet de loi de réforme territoriale promet en tout état de cause de longs débats.

Je constate en tout cas que vous semblez d'accord pour accompagner l'effort de réduction des délais de jugement des juridictions administratives et adopter sans modification les crédits de la présente mission.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

La réunion est levée à 16 h 55.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 21 octobre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 33.

Application de l'article 68 de la Constitution - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 30 (2014-2015) pour le projet de loi organique n° 288 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 68 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – M. Portelli, rapporteur de ce texte, étant empêché, je vous faire part des avis qu'il m'a communiqués.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 10 vise à permettre aux groupes politiques, et pas uniquement à un dixième des parlementaires, de déposer une proposition de résolution. Cela induirait une politisation de la procédure ; dès lors votre rapporteur est défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 1 tend à prévoir l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'assemblée sans renvoi préalable pour examen à la commission des lois. Il se justifie par le fait que la procédure visant à la destitution du Président de la république n'est pas législative.

M. Philippe Bas, président. – Le projet de loi organique prévoyait un droit de veto de la commission des lois qui a été supprimé par l'Assemblée nationale. Les députés ont souhaité maintenir la consultation par la commission des lois sans lui accorder de pouvoir de blocage.

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

Article 3

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 3 est un amendement de coordination avec le précédent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 2 prévoit que le vote des assemblées sur la proposition de résolution ait lieu au scrutin public, ce qui actuellement n'est pas prévu par le règlement du Sénat.

M. Alain Richard. – Les conditions dans lesquelles les deux assemblées se prononcent sur la destitution me semblent relever du domaine de la loi organique qui régit les relations entre les organes constitutionnels.

M. Philippe Bas, président. – On peut objecter qu’il serait plus judicieux de déposer une proposition de résolution aux fins de modifier le règlement du Sénat sur ce point. L’avis de votre rapporteur sur cet amendement est défavorable.

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

Article 4

M. Philippe Bas, président. – Votre rapporteur estime que l’amendement n° 4 n’est pas pertinent dans la mesure où il n’apporte pas de précisions au texte. Celui-ci prévoit déjà que le Bureau prend les dispositions nécessaires pour organiser les travaux de la Haute Cour. Son avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.

Article 5

M. Jean-Pierre Sueur. – L’amendement n° 5 vise à modifier le nombre de membres de la commission parlementaire ad hoc afin d’assurer la représentation de tous les groupes. Le projet de loi organique prévoit que cette commission est composée de six vice-présidents de chaque assemblée or le Sénat en compte huit. Cette règle ne garantit pas la représentation de tous les groupes au sein de cette commission.

Une commission constituée de vingt membres assurerait la représentation de tous les groupes ainsi que la parité entre les deux assemblées.

Je pense préférable d’amender un texte plutôt que le voter conforme s’il n’est pas satisfaisant.

M. Philippe Bas, président. – Votre rapporteur rappelle que l’article 5 précise, à l’initiative de la commission des lois de l’Assemblée nationale, que la composition de la commission « s’efforce de reproduire la configuration politique de chaque assemblée ».

Il estime nécessaire que le nombre de membres de la commission ne soit pas excessif afin de lui permettre de travailler dans de bonnes conditions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dire que l’on travaille mieux à douze qu’à vingt ne me paraît pas être un argument convaincant. Par ailleurs, écrire dans un projet de loi organique que la commission « s’efforce », sans aucun caractère contraignant, n’est pas approprié.

M. Philippe Bas, président. – Il me semble important d’adopter le texte dans les mêmes termes que l’Assemblée nationale s’agissant d’une loi organique qui est attendue depuis sept ans. L’avis de votre rapporteur sur cet amendement n° 5 ainsi que sur l’amendement n° 11 qui a le même objet est défavorable.

M. Michel Mercier. – En effet, ce texte n’est pas parfait mais il faut l’adopter.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°5 et 11.

M. Jean-Pierre Sueur. – L’amendement n° 6 propose que le Président de la république puisse être entendu à sa demande ou à la demande de la commission parlementaire. En effet, on imagine mal que la commission ne dispose pas d’une telle prérogative.

La possibilité pour le Président de la République de se faire représenter devant la commission telle que prévue par le projet de loi organique n’a pas d’équivalent dans la constitution. C’est la raison pour laquelle nous demandons, dans l’amendement n° 9, qu’elle soit supprimée.

M. Philippe Bas, président. – L’avis de votre rapporteur sur ces deux amendements est défavorable. En effet, il faut conserver un équilibre entre la procédure de destitution d’une part et la protection du statut du Président de la République d’autre part.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6 et 9.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement n° 7 quant à lui précise la nécessité de désigner un rapporteur pour faire le rapport, ce qui est sous-entendu.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 7.

M. Philippe Bas, président. – S’agissant de l’amendement n° 8, votre rapporteur estime cohérent de limiter le temps de parole de la Haute Cour, le vote devant commencer au plus tard quarante-huit heures après l’ouverture des débats.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er Modalités de dépôt et d’examen de la proposition de réunion de la Haute Cour		
Mme ASSASSI	10	Défavorable
Article 2 Conditions d’examen devant la première assemblée saisie		
M. ANZIANI	1	Défavorable
Article 3 Conditions d’examen devant la seconde assemblée saisie		
M. ANZIANI	3	Défavorable
M. ANZIANI	2	Défavorable
Article 4 Bureau de la Haute Cour		
M. ANZIANI	4	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 Composition et rôle de la commission chargée de recueillir l'information nécessaire à la mission de la Haute Cour		
M. ANZIANI	5	Défavorable
Mme ASSASSI	11	Défavorable
M. ANZIANI	6	Défavorable
M. ANZIANI	7	Défavorable
Article 6 Débats devant la Haute Cour et vote sur la destitution		
M. ANZIANI	8	Défavorable
M. ANZIANI	9	Défavorable

La réunion est levée à 9 h 59.

Mercredi 22 octobre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Nomination d'un rapporteur

M. Jean-Jacques Hyst est nommé co-rapporteur sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération - Examen des amendements au texte de la commission

Puis la commission examine les amendements sur son 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.

AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 2

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Mon amendement n° 1, rédactionnel, vise à clarifier l'application de la déclaration d'inconstitutionnalité.

L'amendement n° 1 est adopté.

AMENDEMENTS EXTÉRIEURS

Article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2 et 4 visent à remplacer le terme de « délégué » par celui de « conseiller », qu’a retenu la loi du 17 mai 2013. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 2 et 4.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement n^o 6 tend à faire référence, plutôt qu’à une sous-représentation de 80 %, au taux de tolérance de 20 % retenu par la jurisprudence constitutionnelle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 6.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement n^o 7 propose une modification analogue pour déterminer la sous-représentation d’une commune attributaire du siège de droit. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 7.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement n^o 1 rectifié prévoit d’attribuer un siège supplémentaire aux communes attributaires du siège de droit dès lors que ce dernier correspondrait à une sous-représentation d’un quart au lieu d’un cinquième, dans le texte de la commission, au nombre de siège obtenu par application de la proportionnelle. Cette règle romprait l’égalité avec les autres communes, auxquelles est garantie une limite de 20 % en sous-représentation. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je soutiendrai, sans illusion, cet amendement, car je n’accepte pas les contorsions auxquelles nous contrainst la jurisprudence constitutionnelle.

M. Alain Richard. – Je veux faire observer que dans l’hypothèse où l’augmentation des sièges est utilisée, il peut arriver qu’une commune qui n’avait pas droit à un siège et qui bénéficie du rattrapage se retrouve avec un taux de sous-représentation qui n’atteint pas 20 %. Retenir un taux de 25 % lui serait encore plus défavorable. C’est un taux de 15 % que l’auteur de l’amendement aurait dû retenir pour répondre à son objectif.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 1 rectifié.

Article additionnel après l’article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – La question posée par l’amendement n^o 10 s’inscrit dans un cadre beaucoup plus large que celui de la proposition de loi. Revoir le mode de désignation des suppléants entre deux renouvellements des conseils municipaux exige un temps de réflexion, et c’est pourquoi je ne puis ici lui être favorable. Une proposition de loi pourrait peut-être clarifier la question.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 10.

Article 2

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n° 3 et n° 5 élargissent le délai d’option ouvert par l’article 2 au terme du mandat municipal en cours. Il convient de rappeler que l’article 2 permet aux intercommunalités dont le conseil communautaire a été modifié sous l’empire de la déclaration d’inconstitutionnalité de bénéficier du nouveau dispositif de l’accord local proposé par l’article 1^{er}. Mon amendement de précision à cet article, que la commission vient d’adopter, les satisfait. Retrait, sinon défavorable.

Mme Jacqueline Gourault. – Je retirerai mon amendement n° 5.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 3 et 5, sinon émet un avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement n° 8 est satisfait par le texte de la commission, qui fait référence aux dispositions en vigueur prévues par la loi. Retrait, sinon défavorable.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 8, sinon émet un avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L’amendement n° 9 vise à préserver les accords locaux antérieurs à la décision du Conseil constitutionnel et non remis en cause. Le Conseil constitutionnel a d’ailleurs prévu le cas. Retrait, sinon défavorable.

M. Philippe Bas, président. – La décision du Conseil constitutionnel est en effet très précise quant aux modalités de son entrée en vigueur.

M. Alain Richard. – L’amendement revient purement et simplement à faire comme si la décision du Conseil constitutionnel n’existait pas...

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est utile de rappeler que les décisions du Conseil constitutionnel s’imposent à tous.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 9 et, à défaut, émet un avis défavorable.

La commission adopte les avis suivants :

EXAMEN DE L’AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Entrée en vigueur		
Mme TROENDLÉ rapporteur	11	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Accord local		
M. GUENÉ	2 rect.	Favorable
Mme GOURAULT	4 rect.	Favorable
M. JOYANDET	6 rect.	Favorable
M. JOYANDET	7 rect.	Favorable
M. MÉZARD	1 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. GUENÉ	10	Défavorable
Article 2 Entrée en vigueur		
M. GUENÉ	3	Demande de retrait sinon avis défavorable
Mme GOURAULT	5	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. JOYANDET	8	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. MILON	9	Demande de retrait sinon avis défavorable

La réunion est levée à 9 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 21 octobre 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président –

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 21 octobre 2014.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Jacques Urvoas, député, président, et M. Jean-René Lecerf, sénateur, vice-président, M. Sébastien Pietrasanta, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jean-Jacques Hyst et Alain Richard, sénateurs, étant désignés rapporteurs pour le Sénat.

La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.

M. Jean-Jacques Urvoas, président, député. – J'invite les rapporteurs à présenter leurs propositions.

M. Alain Richard, co-rapporteur pour le Sénat. – Sur les articles dont j'avais la charge, cinq articles avaient été adoptés conformes par les deux assemblées, huit articles n'avaient fait l'objet que de modifications formelles au Sénat et huit articles avaient été substantiellement modifiés. Un accord avec le rapporteur de l'Assemblée nationale a néanmoins pu être trouvé sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

À l'article 1^{er}, la mention explicite, introduite par le Sénat, selon laquelle le tribunal administratif peut être saisi en cas d'interdiction du territoire et qui fixe un délai maximal pour que ce dernier se prononce, serait complétée par la référence à la possibilité d'engager une procédure de référé-liberté.

À l'article 9, il est proposé de ramener de 48 à 24 heures le délai à l'issue duquel, en l'absence de retrait du contenu d'un site Internet faisant l'apologie du terrorisme, l'autorité administrative peut bloquer l'accès à ce site. Le Sénat a, en outre, retenu le mécanisme, introduit par l'Assemblée nationale, de la désignation d'une personnalité qualifiée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), mais a prévu qu'elle devrait l'être au sein de celle-ci. Il conviendra néanmoins de préciser que cette désignation ne saurait se porter sur l'un des parlementaires membres de la CNIL.

Sur l'article 15, qui étendait la durée de conservation des enregistrements des interceptions de sécurité, les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat ne sont pas parvenus à trouver un compromis satisfaisant, si bien qu'il paraît préférable de supprimer purement et simplement cet article.

Plusieurs articles additionnels ont, par ailleurs, été introduits au Sénat sur proposition du Gouvernement. L'article 1^{er} *bis* crée une interdiction administrative du territoire français. L'article 15 *quinquies* A permet d'imposer aux entreprises de transport aérien des mesures de sûreté en cas de menace pour la sécurité nationale. À l'article 15 *quinquies*, l'ordonnance relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure serait ratifiée, moyennant une douzaine de modifications de fond. Enfin, deux dispositifs administratifs spécifiques au terrorisme, créés en 2006, qui avaient été mis en place pour une durée déterminée et plusieurs fois prorogés, seraient désormais pérennisés.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur pour le Sénat. – Parmi les dispositions pénales et de procédure pénale, l'article 4 était celui qui posait le principal problème. Le Gouvernement souhaitait durcir la répression de l'ensemble des provocations publiques aux actes de terrorisme, tandis que le Sénat avait préféré se concentrer sur celles commises sur Internet, en raison notamment de la nécessité de concilier les dispositifs spéciaux de garde à vue, d'investigation et d'enquête, d'une part, et la protection des libertés publiques, d'autre part. Un compromis a été trouvé avec le rapporteur de l'Assemblée nationale pour revenir au texte initial, tout en aggravant les peines lorsque l'infraction est commise sur Internet. Il faudra revenir plus tard sur la question, qui excède l'objet de ce projet de loi, de l'application à Internet de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Comme l'a souligné le procureur général Marc Robert, la question est aujourd'hui posée de savoir si cette loi est encore adaptée au cas d'Internet.

À l'article 5, qui crée le délit d'entreprise terroriste individuelle, il est proposé d'adopter une nouvelle rédaction plus claire et ne reprenant pas la référence aux « préparatifs logistiques », les différents éléments matériels énumérés dans l'article paraissant suffisants pour caractériser un projet terroriste.

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À l'issue de la première lecture au Sénat, cinq articles avaient été votés conformes et vingt-sept demeuraient en discussion. Les échanges constructifs avec les deux rapporteurs du Sénat ont permis de dégager une position commune des rapporteurs sur l'ensemble des articles.

À l'article 1^{er}, qui crée une interdiction de sortie du territoire, il est proposé de retenir le délai de huit jours destiné à permettre à la personne concernée de faire valoir ses observations. Il serait par ailleurs fait mention de l'existence du recours au référé-liberté au sein de l'alinéa, introduit par le Sénat, prévoyant que le juge administratif doit se prononcer dans un délai de quatre mois dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

À l'article 4, sur le régime des délits de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme, il est proposé de revenir au texte initial du projet de loi pour l'article 4, en transférant de la loi du 29 juillet 1881 vers le code pénal l'ensemble des délits de provocation au terrorisme ou d'apologie du terrorisme, quel que soit le média utilisé, et en prévoyant une circonstance aggravante lorsque les faits sont commis sur Internet. Il n'est apparu ni possible, ni souhaitable de distinguer le régime procédural de ces délits en fonction du moyen utilisé : si on appliquait le régime très libéral de la loi de 1881 à un message de provocation commis par voie de presse « classique », et le régime strict des infractions terroristes au même message au seul motif qu'il est émis par Internet, cela créerait une différence de traitement non justifiée au regard de la différence de gravité des faits. Une circonstance aggravante en cas de commission sur Internet permet de marquer cette différence, mais appliquer deux régimes procéduraux totalement différents ne serait pas justifié et pourrait soulever une difficulté de constitutionnalité. En outre, il est proposé de reprendre une des modifications

apportées par l'Assemblée nationale, en incriminant la provocation au terrorisme qu'elle soit commise de façon publique ou de façon privée : cela permettra de poursuivre les faits commis sur des forums Internet « privés » ou lors de prêches clandestins.

À l'article 5, outre une modification de la présentation formelle de la définition du délit d'entreprise terroriste individuelle, une synthèse entre les textes de l'Assemblée nationale et du Sénat a pu être trouvée. D'un côté, ne serait pas repris l'alinéa introduit par le Sénat sur l'élément matériel de « préparatifs logistiques » tels que l'achat d'un box ou d'un véhicule, car cela pourrait conduire à incriminer des comportements ne caractérisant pas suffisamment un projet terroriste et ce, malgré le « garde-fou » de l'exigence d'une intention terroriste caractérisée. D'un autre côté, toutes les autres modifications apportées par le Sénat seraient maintenues : les précisions sur l'élément matériel de « repérage » ; l'ajout de la formation à la conduite de navires ; la suppression de l'exemption des journalistes et des chercheurs qui consulteraient des sites de propagande terroriste, qui, après examen des motifs avancés par le Sénat pour la supprimer, ne paraît pas indispensable ; la suppression de la mention du séjour dans une zone où sont commis des crimes de guerre ou contre l'humanité.

À l'article 9, il est proposé de revenir à un délai de 24 heures entre la demande de retrait adressée à l'hébergeur ou à l'éditeur et la demande de blocage adressée aux fournisseurs d'accès à Internet. Il s'agit également de revenir à la formulation de l'Assemblée nationale s'agissant de l'obligation mise à la charge des fournisseurs d'accès à Internet : ils devront « empêcher l'accès sans délai » aux sites concernés, et non pas seulement « procéder sans délai aux opérations empêchant l'accès », cette formulation étant trop vague et surtout, non justifiée, car les fournisseurs d'accès à Internet auront été avisés de la demande de blocage susceptibles de leur être adressée 24 heures à l'avance. Sur la désignation de la personnalité qualifiée, la proposition que nous formulons a déjà été présentée par M. Jean-Jacques Hyest.

À l'article 11 *bis*, il est proposé de maintenir l'incrimination de vol de données informatiques, nouvelle incrimination que l'Assemblée avait introduite sur l'initiative du président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques Urvoas.

En revanche, compte tenu du consensus trouvé en première lecture à l'Assemblée comme au Sénat sur le champ de l'article 12, lequel limite désormais la circonstance aggravante de bande organisée pour les infractions relatives aux seules atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données mis en œuvre par l'État, il n'est pas possible de maintenir l'aggravation de l'échelle des différentes peines d'amende encourues pour l'ensemble des infractions relatives aux atteintes aux systèmes de données – telle que la prévoyait initialement l'article 11 *bis*. Maintenir cette aggravation créerait de graves distorsions dans l'échelle des peines, suivant qu'il s'agisse d'un système de traitement de données mis en œuvre ou non par l'État.

Enfin, à l'article 15, la rédaction adoptée par le Sénat n'est pas apparue satisfaisante, pas plus que celle de l'Assemblée nationale, c'est pourquoi il est proposé de supprimer cet article.

Mme Marie-Françoise Bechtel, députée. – Je suis globalement en accord avec les positions exprimées par les rapporteurs. Je me réjouis de cette « coproduction » législative entre Assemblée nationale et Sénat, qui avait d'ailleurs déjà fait ses preuves lors de la discussion, en 2012, du précédent projet de loi sur le terrorisme, dont j'étais la rapporteure. Il est dommage, néanmoins, que le code de la sécurité intérieure n'ait pas été ratifié plus tôt,

faute d'accord du Sénat à l'époque, et que les débats n'aient pas davantage progressé, depuis 2012, sur la question de l'application à Internet de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Mme Marie-François Bechtel a également regretté que le Sénat ait supprimé deux articles que l'Assemblée nationale avait insérés à son initiative, au nom du groupe SRC : l'article 5 *bis*, qui ajoutait les messages relatifs à « un acte terroriste réel ou simulé » parmi ceux qu'il est interdit de montrer à un mineur, et l'article 15 *quater*, qui permettait à l'administration pénitentiaire, en cas de prosélytisme avéré en faveur de mouvements ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme, de refuser ou de retirer un permis de visite ainsi que de contrôler et retenir le courrier d'un détenu.

Le Sénat a estimé que ces dispositions législatives n'étaient pas indispensables ; elles le sont toutefois au moins autant que celles introduites par le Sénat, prévues à l'article 1^{er}, qui se contentent de rappeler la possibilité de saisie du tribunal administratif, que celles de l'article 1^{er} *bis*, selon lesquelles « l'autorité administrative peut à tout moment abroger l'interdiction administrative du territoire » ou que celles de l'article 15 *quinquies* A, qui énoncent les obligations susceptibles d'être imposées aux transporteurs aériens en application d'un règlement européen, lequel est pourtant d'application directe en droit interne, comme chacun le sait.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Je suis satisfait que la commission mixte paritaire puisse faire converger les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Je suis toutefois préoccupé par une disposition issue d'un amendement gouvernemental et figurant à l'article 1^{er} *bis* du texte. Il s'agit de l'interdiction administrative du territoire. Les conditions posées par les nouveaux articles L. 214-1 et L. 214-2 du code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile vont très au-delà de la lutte contre le terrorisme puisque l'on évoque par exemple des menaces pour un intérêt fondamental de la société ou pour l'ordre public voire pour les relations internationales de la France. Il y a là un élargissement excessif qui pourrait mettre en difficulté la France dans ses relations internationales et dont la cohérence tant avec le principe de libre circulation qu'avec les dispositions sur le droit d'asile est sujette à caution.

M. Pierre Lellouche, député. - Un consensus est en train de s'établir. Mais si, comme il est à craindre, des attentats sont commis, il faudra revenir sur ce texte. L'un des lieux de recrutement du terrorisme est le milieu carcéral. Si le présent texte traite de la question de l'Internet sur laquelle il est pourtant difficile de légiférer, il n'aborde pas, en revanche, le domaine carcéral par lequel il aurait été pourtant plus aisé d'intervenir.

Pour ce qui est de la question de la sortie du territoire, le maillage du dispositif est trop large. L'une des incriminations retenues est le crime contre l'humanité. Autant dire que beaucoup de personnes partiront sans être repérées.

S'agissant de l'amendement déposé par ses soins relatifs à la suspension des prestations sociales, je rappelle qu'il avait été qualifié de « baroque ». Il est pourtant surprenant que des individus qui partent pour participer à des menées terroristes continuent à bénéficier de prestations sociales. On peut même dire qu'il est totalement aberrant que les contribuables assurent le train de vie de ces terroristes. Nos concitoyens ne peuvent le comprendre. En ce qui concerne le retour, il est bon qu'une interdiction administrative puisse être prononcée. On peut toutefois regretter que la question de la déchéance de la nationalité ne soit pas traitée par ce texte.

En définitive, si le dispositif envisagé va dans le bon sens, il n'en devra pas moins être renforcé dans les mois ou les années qui viennent. Le conflit au Moyen-Orient va durer des années. La situation va se dégrader et il y aura malheureusement des attentats.

M. Claude Goasguen, député. - Inéluctablement le texte devra ultérieurement être revu et amélioré dans la mesure où la situation internationale est loin d'être apaisée.

Deux points apparaissent insuffisants dans le texte. Tout d'abord, le système de l'assignation n'a pas été retenu pour les personnes faisant l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, à la différence de ce qu'ont décidé les Britanniques.

Le second point a trait à la double nationalité. Il s'agit certes d'un sujet compliqué, du fait de l'existence d'une convention internationale. La plupart des États, comme le Maroc, l'Égypte, Israël ou encore la Russie, ont un système d'allégeance perpétuelle, sans possibilité de renoncer à sa nationalité. Or, certains de ces pays sont concernés par les questions de terroriste. Dans ce cas, il est possible d'envisager de déchoir de sa nationalité un individu qui aurait été naturalisé en qualité de Français. Il y aurait là une véritable sanction. Qui plus est, cette solution aurait le mérite de faire avancer le droit de la double nationalité.

M. Jean-René Lecerf, vice-président, sénateur. – Je souhaite répondre à Mme Marie-Françoise Bechtel à propos du milieu carcéral, en confirmant qu'il n'était pas favorable à l'introduction de nouvelles dispositions relatives au contrôle ou à la retenue du courrier. Pour autant, le Parlement sera amené à légiférer prochainement en matière pénitentiaire pour traiter la question de l'encellulement individuel, ce qui offrira l'occasion de trouver d'autres moyens de lutter contre le prosélytisme en prison.

Article 1^{er}

M. Marie-Françoise Bechtel, députée. – Je doute de la pertinence de l'ajout effectué par le Sénat concernant la saisine du tribunal administratif en cas d'interdiction du territoire, ce principe étant déjà prévu par les textes en vigueur. La loi est ici bavarde.

M. Alain Richard, co-rapporteur pour le Sénat. – On aurait pu éventuellement se passer de la première phrase du dixième alinéa du I de cet article. En revanche, il est nécessaire de mentionner expressément le délai de quatre mois au terme duquel le tribunal administratif doit s'être prononcé.

Mme Marie-Françoise Bechtel, députée. - Le mieux est l'ennemi du bien. Les dispositions en question sont source de complexité inutile. Seule la mention du délai de quatre mois peut se justifier, sous réserve qu'un tel délai soit opportun, ce qui reste à démontrer. J'en doute personnellement.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction du Sénat, sous réserve de quatre modifications rédactionnelles.

Article 1^{er} bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} bis dans la rédaction du Sénat, sous réserve de quatre modifications rédactionnelles.

Article 2

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte une proposition conjointe de ses rapporteurs puis l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur pour le Sénat. – Cet article faisait l'objet d'une proposition de réécriture pour plus de lisibilité.

La commission mixte paritaire adopte une proposition de rédaction conjointe de ses rapporteurs rédigeant le I de l'article, puis l'article 5 ainsi modifié.

Article 5 bis

Mme Marie-Françoise Bechtel, députée. - La teneur de l'article 5 bis provenait d'un amendement de son groupe. Les auteurs de cet amendement avaient en tête certaines vidéos visibles sur Internet. Il semble que Mohamed Merah ait montré de semblables vidéos à son frère.

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Le Sénat avait supprimé l'article 5 bis, mais les rapporteurs proposaient conjointement son rétablissement avec une rédaction améliorée.

M. Jean-Jacques Hyest, co-rapporteur pour le Sénat. – Il faut éviter de recourir trop souvent à la locution « ou » dans le même article, ce que faisait la rédaction initialement adoptée par l'Assemblée nationale. La loi doit demeurer lisible.

M. Michel Mercier, sénateur. – Je suis impressionné par le changement d'état d'esprit sur ces questions, car j'ai présenté un texte assez proche en 2012 lorsque j'étais membre du Gouvernement, qui m'a valu de nombreuses critiques. Je salue donc le consensus républicain aujourd'hui sur un texte dont l'objet est de lutter contre le terrorisme.

Mme Marie-Françoise Bechtel, députée. - Je souhaite rassurer M. Jean-Jacques Hyest sur la qualité rédactionnelle du présent article, qui n'introduit pas de nouvelle locution « ou » dans le premier alinéa de l'article 227-24 du code pénal.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 7

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 7 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 bis dans la rédaction issue la proposition de rédaction conjointe de ses rapporteurs.

Article 8

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction du Sénat.

Article 9

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'ajustements rédactionnels et de deux modifications : l'une relative au délai entre la demande de retrait adressée à l'hébergeur ou à l'éditeur et la demande de blocage adressée au fournisseur d'accès à Internet, fixé à vingt-quatre heures ; l'autre visant à exclure que les parlementaires membres de la CNIL puissent être désignés comme personnalité qualifiée chargée de contrôler la régularité de la liste des sites bloqués.

Article 10 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 bis dans la rédaction issue de la proposition de rédaction conjointe de ses rapporteurs.

Article 11

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 11 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 12

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 13

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 bis dans la rédaction du Sénat, sous réserve de trois modifications rédactionnelles.

Article 15

La commission mixte paritaire a supprimé l'article 15.

Article 15 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 ter dans la rédaction issue de la proposition de rédaction conjointe de ses rapporteurs.

Article 15 quater

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 15 quater.

Article 15 quinquies A

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 quinquies A dans la rédaction du Sénat.

Article 15 quinquies

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 quinquies dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une précision et d'une modification rédactionnelle.

Article 15 sexies

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 sexies dans la rédaction du Sénat.

Article 17

La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve de l'ajout d'une référence législative.

Article 18

La commission mixte paritaire adopte l'article 18 dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite adopté, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 12 h 20.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER
LE PROJET DE LOI RELATIF À LA DELIMITATION DES RÉGIONS,
AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES
ET MODIFIANT LE CALENDRIER ÉLECTORAL**

Mardi 21 octobre 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05

Examen du rapport et du texte de la commission spéciale

La commission spéciale procède à l'examen du rapport et du texte qu'elle propose 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.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte, sur lequel l'Assemblée nationale s'est prononcée le 23 juillet dernier, revient devant notre commission en deuxième lecture, comme nous l'avions réclamé : le Gouvernement a tenu l'engagement qu'il avait pris. L'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté ou supprimé conformes les articles 4, 5 et 11. Aux articles 9 et 10, relatifs aux modalités de remplacement des conseillers départementaux, elle s'est bornée à des modifications rédactionnelles, sur lesquelles il n'est pas besoin de revenir ; je vous proposerai de les adopter sans modification.

Pour le reste, l'article 1^{er} A, introduit par un amendement de François Zocchetto, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois. Je vous proposerai une nouvelle rédaction définissant le rôle de chaque niveau de collectivités locales et, singulièrement, du département.

L'article 1^{er} fixe la nouvelle carte régionale qui s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette date figurait à l'article 4, supprimé par le Sénat par coordination avec la suppression de l'article 1^{er}. La commission spéciale avait défini pour chaque nouvelle région les départements la composant, dans un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du texte.

L'Alsace et la Lorraine étaient regroupées dans le projet de loi initial ; notre commission spéciale y avait uni la Champagne-Ardenne ; la commission des lois de l'Assemblée était revenue à la solution initiale, puis les députés en séance à la nôtre. Pas de changement pour les régions Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté. En revanche, les députés n'ont pas retenu l'union des régions Centre et Pays-de-la-Loire. Pas de changement pour l'Île-de-France, mais l'Assemblée nationale a réuni le Languedoc-Roussillon et le Midi-Pyrénées que nous avons disjoints. Il n'y a pas de changement pour les autres régions (Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Basse et Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) par rapport à notre vote. Nous aborderons le détail en examinant les amendements : je vous proposerai de revenir à notre position de

première lecture pour les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ; des collègues ont déposé un amendement sur l'Alsace.

L'article 2 prévoit la fixation, par décret en Conseil d'État, du chef-lieu des nouvelles régions, et laisse aux nouveaux conseils régionaux la faculté de choisir librement le nom de leur collectivité. Le Sénat, par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, l'avait supprimé. L'Assemblée nationale a adopté de nombreuses modifications : consultation des CESER et concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives avant l'avis rendu par les conseils régionaux sur le projet de décret fixant le chef-lieu provisoire des nouvelles régions ; élaboration d'un rapport conjoint par les CESER des régions regroupées afin d'éclairer le Gouvernement sur le choix définitif du chef-lieu régional, avant le 31 mars 2015 et débat sans vote devant l'assemblée délibérante avant le 30 avril 2015 ; organisation, par les conseils régionaux élus en décembre 2015, des séances par alternance dans plusieurs lieux de réunion, en coordination avec un plan de gestion de ses implantations immobilières et de la répartition des services entre les locaux existants et les communes de son territoire – un sous-amendement du Gouvernement prévoit toutefois que le programme de gestion pourrait être révisé ultérieurement dans les mêmes formes. Enfin, l'emplacement de l'hôtel de région serait fixé par le conseil régional sur le territoire de la région. Je vous proposerai de revenir sur certaines de ces dispositions.

En première lecture, la commission spéciale a réécrit l'article 3 afin de supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de regroupement de départements, de regroupement de régions, de fusion d'une région et des départements la composant, ou de transfert d'un département d'une région à une autre région limitrophe. En séance publique, le Sénat a adopté ce dispositif mais a supprimé la consultation du conseil régional d'origine dans le cadre de la procédure de transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe. L'Assemblée nationale a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale, les dispositions relatives au regroupement des régions et des départements. Elle a également revu les modalités de transfert d'un département d'une région à une autre par l'introduction d'une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour l'adoption des délibérations concordantes des deux conseils régionaux et du conseil départemental concernés et la suppression de la consultation référendaire. Elle a fixé par la loi, et non plus par décret en Conseil d'État, toute modification du découpage régional. Elle a modifié les modalités de fusion de régions en prévoyant l'adoption de délibérations concordantes des deux conseils régionaux et du conseil départemental concernés à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Enfin, elle a limité dans le temps le recours à cette procédure, qui serait abrogée à compter du 1^{er} mars 2019. Là aussi, nous aurons un débat, de nombreux amendements portant sur ces points.

L'article 6 détermine le nombre de sièges de conseillers régionaux au sein de chaque nouvelle région et répartit le nombre de candidats par section départementale. À l'origine, il comportait trois modifications du droit actuel : il adaptait le tableau répartissant les conseillers régionaux entre régions et les candidats par section départementale pour tenir compte des fusions ; il plafonnait à 150 le nombre de conseillers régionaux par région, y compris pour celles dont les limites n'étaient pas modifiées, comme l'Île-de-France ; il actualisait, au regard des dernières données démographiques, le nombre de candidats par section départementale. En séance publique, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé le plafonnement à 150 du nombre de conseillers régionaux, ce qui apparaît contraire à la rationalisation recherchée. Il faudra y revenir tout en tenant compte des spécificités de l'Île-de-France.

L'article 7 assure un nombre minimal de conseillers régionaux par département – une disposition très importante pour les départements ruraux. En séance publique, à l'initiative de Jacques Mézard, le Sénat avait relevé le nombre de sièges garanti à cinq qui s'ajouteraient à l'effectif normal et ne seraient pas prélevés sur les sièges attribués à d'autres départements. L'Assemblée nationale a ramené à deux le nombre de sièges garantis et rétabli le système de réaffectation qui consiste à prélever des sièges sur des départements pour garantir à d'autres une représentation minimale. La commission des lois de l'Assemblée nationale a fait un premier pas par rapport au Gouvernement en élevant de un à deux le nombre de sièges garantis. Pour lever une difficulté constitutionnelle, je proposerai un compromis en maintenant à deux sièges la garantie minimale mais en rétablissant le mécanisme d'ajout de sièges et non de réaffectation.

L'article 12 fixe à décembre 2015 la date des prochaines élections départementales et régionales, et à mars 2020 les mêmes élections suivantes. Après que le Sénat l'a supprimée en première lecture, l'Assemblée nationale a rétabli la modification du calendrier électoral. Cependant, lors de sa déclaration de politique générale, le 16 septembre dernier, le Premier ministre a annoncé que la concomitance des élections départementales et régionales n'était plus une obligation. En conséquence, les prochaines élections départementales sont maintenues en mars 2015, et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront lieu fin 2015. Un amendement du Gouvernement confirme cette annonce.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, quatre dispositions additionnelles, prévoyant un assouplissement du calendrier d'élaboration du nouveau schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne (article 13), l'allongement du délai ouvert aux communes franciliennes de la grande couronne pour intégrer la métropole du Grand Paris (article 14), la possibilité pour les groupes d'élus régionaux de se déclarer d'opposition (article 12 *ter*) et l'institution du pluralisme au sein des commissions régionales et l'attribution de droit de la présidence de la commission chargée des finances à un élu de l'opposition régionale (article 12 *bis*). Ces dispositions n'ont pas de lien évident avec le texte ou sont devenues sans objet en raison du calendrier d'examen de ce projet de loi. Aussi, pour ne pas surcharger le texte, je proposerai de les supprimer.

M. Philippe Kaltenbach. – Je me félicite que ce texte revienne devant notre commission en deuxième lecture.

M. Jean-Jacques Hyest, président et Mme Catherine Troendlé. – Nous aussi !

M. Philippe Kaltenbach. – Le Gouvernement s'y était engagé ; certains avaient émis des doutes, mais le Gouvernement a tenu ses engagements.

Je me félicite également de l'esprit qui anime notre débat. Il y a quelques jours, j'ai eu vent d'une rumeur selon laquelle l'UMP aurait apporté des modifications profondes pour revenir à une forme de conseiller territorial *bis*. Or les amendements présentés participent d'une logique d'amélioration du texte. Construire de grandes régions est une entreprise qui dépasse les clivages. De grands rapports, dont celui de M. Raffarin, ont plaidé en ce sens. C'est une démarche que l'ensemble des sénateurs doit soutenir. Le texte propose une bonne architecture qu'il nous appartient d'améliorer encore. Grâce aux amendements, nous continuons le travail commencé en commission, car le débat en séance a été un peu tronqué.

Bien sûr, la question du département reste sous-jacente, même si elle n'est pas directement l'objet du texte. La position du Gouvernement a évolué ; il n'est plus question de suppression, mais de compétences revues et de périmètre modifié. On a pu mesurer l'attachement de chacun au département, comme en témoignent les récentes déclarations de Manuel Valls. Le maintien du département dans les métropoles reste problématique. A Paris, on a créé un cinquième échelon avec les conseils des territoires. C'est une vraie question ! Pour le reste, nous aurons toujours le temps d'y travailler.

M. Christian Favier. – Au nom des élus communistes, je tiens à rappeler notre opposition à la procédure qui consiste à redessiner de nouveaux territoires sans en avoir défini au préalable les compétences. Nous sommes dans la même incohérence qu'en première lecture. On a beaucoup loué les avantages liés à la création de grandes régions, alors qu'ils sont parfois inexistantes. Nous aurions besoin d'éléments précis que l'étude d'impact n'a pas apportés. On prévoit des économies ; personne ne les a évaluées. Quel sera le coût du regroupement des services ? Même si cela reste marginal, la modification de la communication institutionnelle aura aussi un coût. Dépenser pour changer la signalétique des équipements passera pour du gaspillage aux yeux du contribuable à qui l'on promet des avancées en matière de rationalisation et de gestion.

On nous dit également que des régions plus grandes sont des régions plus fortes. Rien ne prouve que la force d'un territoire soit liée à sa taille. L'Île-de-France réalise à elle seule un tiers du PIB français. Peut-on vraiment croire que les regroupements de régions contribuent à réduire les inégalités ? Les débats engagés – je pense notamment à l'Alsace – montrent une forme de repli de certaines régions, et un rejet des territoires les plus pauvres. Je ne suis pas persuadé que l'amendement proposé contribuera à réduire les inégalités entre les régions. Enfin, la région a-t-elle encore un sens dans le périmètre métropolitain ? Est-ce le département ou la région qui fait doublon avec la métropole ? En termes de compétences, certains départements n'ont rien à voir avec la métropole. Ce n'est pas le cas de la région.

Dans l'ensemble, cette réforme manque d'une réflexion préalable approfondie – nous sommes nombreux à dénoncer cette précipitation. Cette forme de dérive fédéraliste et libérale n'apporte pas de vraie réponse aux besoins des populations et des collectivités concernées.

M. Gérard Longuet. – Je ne peux que me réjouir que notre collègue Kaltenbach soit apaisé. Il ne faut pas pour autant prendre les enfants du bon dieu pour des canards sauvages ! S'il y a une deuxième lecture, c'est que l'opposition, aujourd'hui majoritaire, l'a demandée avec force. Que le Premier ministre ait tenu parole est la moindre des choses qu'on puisse attendre d'un homme d'État. Reste que le débat est enfermé dans la technique de l'entonnoir. Il ne s'agit nullement de revenir sur l'organisation territoriale que nous souhaiterions. Notre attitude proactive ne reflète aucun enthousiasme. Nous nous plions seulement à la discipline. Je n'ai pas le sentiment de faire œuvre de législateur pertinente pour le long terme.

M. Jacques Mézard. – La nouvelle majorité du Sénat souhaite que nous ne rendions pas copie blanche. En l'état, le texte pose pourtant les mêmes problèmes de fond qu'en première lecture. Je ne perçois aucune amélioration sur les difficultés que nous avons soulevées. Même absence d'étude d'impact, même absence de réelle motivation pour que la réforme débouche sur des économies – des 25 milliards d'euros prévus initialement, on est passé à 15, puis à 10, puis à des économies à venir – ou sur une simplification de gestion.

Idem pour la méthode qui définit les périmètres avant les compétences. Enfin, même déficit démocratique dans l'absence de consultation des collectivités concernées.

Malgré les excellentes observations formulées par le rapporteur, des points non réglés demeurent. Le texte continue d'écraser les territoires les plus fragiles et les plus faibles démographiquement. La question de l'éloignement de la métropole régionale n'est pas réglée. L'Assemblée nationale a mis un veto à la volonté des citoyens et des élus : la majorité des trois cinquièmes pour le droit d'option n'est qu'une fausse avancée démocratique. Quant à la représentation, réduire à deux le nombre des conseillers régionaux dans les départements à faible démographie, revient à dire à nos concitoyens que ce n'est plus la peine de se déplacer pour voter. Les élections sont jouées avant d'être faites. Je proteste contre une telle mesure qui aboutirait à une sous-représentation catastrophique de ces territoires, et qui serait contraire à ce que le Président du Sénat vient de nous exposer avec brio en séance. Nous devons faire évoluer le texte sur ce point.

Dans mon département, les tenants de la réforme ont martelé des mois durant que cette belle réforme contribuerait à rendre la région plus riche et plus forte. On construirait les routes que nous attendons depuis des décennies, on parviendrait enfin au développement économique... Ce n'est guère sérieux.

Quant aux dates des élections, à force de changer tout le temps... Elles étaient initialement prévues en décembre 2015 ; puis, on a choisi de fixer les départementales en mars 2015 et les régionales en décembre 2015 – deux coups de couteau valent mieux qu'un... Tout cela ne me paraît pas raisonnable et manque d'une véritable préparation.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le Conseil constitutionnel se réfère de plus en plus à des règles démographiques. Si cela continue ainsi, la seule solution sera de réviser la Constitution.

M. Jacques Mézard. – Tout à fait.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le Conseil constitutionnel a toujours raison, jusqu'à ce que le Constituant lui dise qu'il a tort !

M. Ronan Dantec. – La carte qui sortira des différents amendements ne sera pas satisfaisante. Pour n'avoir pas discuté d'abord des compétences, nous n'avons pas éclairé l'enjeu d'un changement de taille des régions. Les acteurs dans les territoires n'ont pas pris la mesure de la deuxième loi. Le débat n'a pas été suffisamment engagé à l'échelle régionale. Nous faisons les frais d'un calendrier qui n'est pas logique.

J'ai été frappé par la difficulté que les conseils régionaux ont eu à dialoguer entre eux, les élus à se voir et à discuter. La parole n'a pas été suffisamment donnée, y compris au Sénat, aux acteurs institutionnels et aux citoyens. L'organisation de référendums d'initiative citoyenne aurait mis la pression sur les acteurs institutionnels, les engageant à s'impliquer davantage. Le groupe écologiste a choisi de s'abstenir sur la carte des régions. La principale manifestation en lien avec la délimitation des régions a eu lieu en Loire-Atlantique ; la mobilisation n'a pas suffi à faire bouger les choses. Pour ce qui est de l'Alsace, un débat a eu lieu préalablement à la carte et une réflexion dynamique est en cours. Nous avons entendu la population alsacienne ; nous devons respecter son choix.

Cette réforme apparaît comme une occasion en partie manquée. Néanmoins, les choses commencent à bouger et la deuxième loi arrive. L'enjeu est d'introduire de la souplesse dans le processus. L'Assemblée nationale a eu peur de la souplesse. Le Sénat doit la rétablir de manière forte. Nous pourrions ainsi construire des territoires où les gens se sentiraient bien ensemble, et qui auront de véritables capacités de planification. Dépassons nos oppositions classiques pour produire un processus cohérent.

M. Henri Tandonnet. – Le groupe UDI-UC souhaite que le Sénat fasse preuve d'une volonté positive à l'égard du texte, tout en ayant le sentiment d'un grand gâchis. Le Gouvernement avait promis l'acte III de la décentralisation. Tout le monde s'accordait sur la nécessité d'une évaluation globale des strates de collectivités territoriales. Quand l'acte III a pris la forme de trois ou quatre lois différentes, la logique de l'ensemble a dérapé. Le texte en témoigne. La taille des régions et la date des élections ne sont pas le fond du problème. Le premier texte voté en janvier 2014 rétablissait la compétence générale des régions et des départements ; le prochain texte proposera de la supprimer. L'existence des métropoles pose le problème de l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux. Il n'y a eu aucune évaluation, ni aucun approfondissement de la question, alors qu'elle est essentielle. Quels seront les rapports entre région et métropole dès lors que la région a été vidée d'importantes capacités ? De plus, une péréquation existe entre métropole, territoire régional et territoire rural. Un autre défaut de cette réforme est qu'on a imposé leur délimitation aux territoires sans les consulter. Nous sommes pris dans un piège procédural dont nous devons sortir par le haut.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Créer de grandes régions n'a aucun sens si on ne leur donne pas de compétences stratégiques. Nous avons une base de réflexion, le rapport de Jean-Pierre Raffarin et d'Yves Krattinger. Gardons à l'esprit qu'un deuxième texte viendra en discussion sur la définition de ces compétences. Le rôle du Sénat est d'examiner le projet de loi et de dégager une majorité pour exprimer sa position.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Exception d'irrecevabilité

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité a été déposée par M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

M. Christian Favier. – Elle sera défendue en séance.

Article 1^{er} A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 73 rappelle la vocation de la région en matière de développement économique et de planification, celle du département en matière de solidarité territoriale et de cohésion sociale et, enfin, celle de la commune à répondre aux besoins de proximité des citoyens, ainsi que le rôle que l'on entend donner aux intercommunalités.

M. Éric Doligé. – Il serait souhaitable de rectifier la rédaction de l'amendement, en ajoutant que les départements sont aussi garants « *du développement et de l'aménagement durable de leur territoire* ». Ainsi, on ne l'oubliera pas la prochaine fois...

M. René Vandierendonck. – J'ai connu un ancien président de la commission des lois qui n'aimait pas les affirmations tautologiques. Trois principes figurent dans le

rapport Raffarin-Krattinger qui inspire le texte sur les compétences. Les grandes régions stratégiques ont compétence en matière économique et d'aménagement du territoire. Des départements pas seulement ruraux doivent être maintenus avec des compétences optimisées pour éviter les doublons. La réforme va de pair avec celle de l'État. J'ai retenu ce moment un peu magique où le rapport était voté par tous. De grâce, n'introduisons pas un élément qui nuirait à la clarification des compétences. L'aménagement du territoire est une prérogative de la région, ce qui ne veut pas dire que le département n'y participe pas. C'est du moins le plaidoyer d'un minoritaire.

M. Alain Richard. – Pour mettre tout le monde d'accord, nous pourrions écrire que « *les départements sont garants de la solidarité et du développement territoriaux* ».

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Attention aux improvisations ! Précisons la vocation de chaque collectivité sans verser dans un excès de détail.

M. Philippe Bas. – Je propose de faire remonter au premier alinéa les mots : « *Par application du principe de subsidiarité* ». Définir les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales implique qu'il n'y a plus de clause de compétence générale pour le département, ni la région. C'est l'application directe du principe de subsidiarité.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Le principe de subsidiarité est excellent pour les collectivités locales.

M. Philippe Kaltenbach. – Il faudrait faire référence aux métropoles.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Certaines métropoles sont des collectivités spécifiques. A terme, la métropole de Paris pourrait devenir une collectivité territoriale.

M. Philippe Dallier. – Allez savoir !

M. Bruno Retailleau. – Il est important de corriger deux défauts. Le premier texte qui nous a été soumis annonçait la disparition du département. Cet article précise l'organisation de la République décentralisée. En définissant les compétences, il amorce la trajectoire du deuxième texte. Cet article doit se comprendre au regard de la Constitution et du principe de subsidiarité. Je suis favorable à la rectification proposée par M. Richard.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Nous écrivons donc « *Dans le respect des compétences attribuées par la loi aux différentes catégories de collectivités territoriales et par application du principe de subsidiarité* », et « *les départements sont garants du développement et de la solidarité territoriaux* ».

L'amendement n° 73 rectifié est adopté.

Article 1^{er}

L'amendement de précision n° 74 est adopté.

L'amendement n° 75 est retiré.

M. François-Noël Buffet. – L’amendement n° 76 revient à la position de la commission spéciale adoptée en première lecture en ne fusionnant pas les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

L’amendement n° 76 est adopté.

M. Ronan Dantec. – Je voudrais tenter une dernière fois de laisser du temps au temps. C’est le sens de mon amendement n° 52. J’en profite pour revenir sur la date des élections régionales qui coïncide avec celle d’une conférence importante pour l’avenir de l’humanité. Elles doivent être repoussées. En retenant le 1^{er} février 2015, je propose de se donner les moyens d’un débat plus ouvert.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Une dernière tentative, monsieur Dantec ? Nous vous proposons une dernière fois de retirer votre amendement.

L’amendement n° 52 n’est pas adopté.

L’amendement n° 24 est retiré.

M. Éric Doligé. – L’amendement n° 39 précise que les limites territoriales des régions sont celles des départements qui les composent.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Comme les limites des régions ne sont pas modifiées, cet amendement n’est pas utile. Retrait demandé.

M. Philippe Bas. – Cet amendement précise que les départements subsisteraient même si l’on supprimait les conseils départementaux. Les collectivités territoriales ne disparaissent pas : elles restent une composante des régions.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Nous rouvrons un débat qui n’a pas lieu d’être. L’article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions ou toute autre collectivité créée par la loi. Une collectivité se définit par un territoire, des compétences et une assemblée élue d’où, d’ailleurs, l’incapacité du Gouvernement à supprimer les départements sans passer par une révision constitutionnelle. Cet amendement n’apporte rien.

M. Éric Doligé. – Il est important de rappeler les choses. Je le ferai en séance.

L’amendement n° 39 est retiré.

Mme Catherine Troendlé. – L’amendement n° 15 dissocie la région Alsace des régions Lorraine et Champagne-Ardenne. Il s’inscrit dans le processus, enclenché depuis plusieurs années, de création d’une collectivité unique, fusionnant les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin avec le conseil régional d’Alsace. Le oui avait obtenu 58 % des suffrages exprimés en 2013, mais la participation n’ayant pas excédé 35 %, le seuil de 25 % de la population requis par la loi n’a pu être atteint. Il y a quelques semaines, plus de 96 % des conseillers généraux et régionaux ont exprimé un avis favorable à la collectivité unique. Une pétition réclamant une telle fusion et refusant la grande région a recueilli 60 000 signatures.

Repli sur soi ? Rejet des voisins ? Non, monsieur Favier, ni l’un ni l’autre. L’Alsace a prouvé qu’elle était une région ouverte sur ses voisins et sur le monde. Ce mouvement ne refuse pas le partage, il prône une plus grande efficacité et une gouvernance

plus efficiente. Une grande manifestation sur la place publique à Strasbourg a réuni entre 12 000 et 15 000 personnes. Cet amendement concrétise un véritable projet local.

M. Claude Kern. – Je rectifie l’amendement n° 46, similaire, pour tenir compte du vote intervenu à l’amendement n° 76 sur les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

M. Henri Tandonnet. – L’amendement n° 76 n’emporte-t-il pas le rejet de ces amendements ? Et n’est-il pas plus logique d’examiner les amendements spécifiques à chaque région avant le tableau général ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous ne votons sur ces amendements que pour la partie en gras, en l’occurrence sur l’Alsace, d’une part, la Champagne-Ardenne et la Lorraine, d’autre part.

M. René Vandierendonck. – Je comprends la logique de Mme Troendlé, qui comprendra à son tour que d’autres régions, le Nord-Pas-de-Calais par exemple, puissent également opter pour la collectivité unique plutôt que pour la fusion... Je le dis à la loyale : si d’autres amendements apparaissent, ils ne seront pas dirigés contre vous.

M. Philippe Adnot. – La volonté alsacienne de se constituer en collectivité unique, que je respecte, n’exclut pas l’hypothèse d’une région Grand Est. Construire des infrastructures exige une certaine taille. La ligne à grande vitesse LGV Est n’a pas été financée par la seule région d’Alsace. Les deux Savoie envisagent pareillement de constituer une collectivité unique au sein de la région Rhône-Alpes. Je ne suis pas favorable à un amendement, qui témoigne de la réticence de certaines régions à partager leurs richesses.

M. Gérard Longuet. – Je conçois que nos collègues alsaciens relaient cette volonté de réforme courageuse, que des contraintes législatives trop fortes ont empêché d’aboutir – 35 % de participation sur un sujet aussi technique est toutefois une belle réussite.

La fusion alsacienne soulève de vraies questions, mais n’ouvrons pas un débat refusé aux autres régions sous prétexte de la règle de l’entonnoir, qui nous impose de ne discuter que de ce qui a été voté par l’Assemblée nationale.

Nous n’avons aucune hostilité à l’égard d’une région dont le nom vient de Gérard d’Alsace, fondateur d’une dynastie, les Vaudémont, qui a porté l’indépendance de la Lorraine pendant des siècles. Je vais immédiatement vérifier le traité de Vienne de 1736... Plus sérieusement, respectons l’œuvre des Capétiens et de la République, qui nous ont donné un État de droit et un État de dimension internationale.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nos collègues ne souhaitent pas modifier la carte pour le plaisir, mais pour créer une collectivité unique. Ce sont d’autres amendements qui posent le problème de l’entonnoir.

M. Michel Mercier. – L’on pourrait regretter la position de nos collègues alsaciens, mais elle résulte de nos propres erreurs lors de la rédaction de la loi de 2010, qui a soumis la réussite du référendum à des conditions impossibles à réunir. Les Alsaciens ne s’en sont pas moins prononcés majoritairement pour la fusion. Les structures locales devraient pouvoir être modifiées lorsque la population en est d’accord. Il faut parfois du temps : les Haut-Rhinois n’ont pas toujours été sensibles à la création d’une collectivité unique ; ils sont désormais enthousiastes. Je regrette que la Lorraine soit absente de ce projet. L’entonnoir dont

il est question n'est pas juridique : c'est celui que nous avons construit au fil des lois. La situation n'est sans doute pas idéale, mais c'est celle qui convient à présent aux Alsaciens.

M. Philippe Kaltenbach. – Je comprends les arguments de Mme Troendlé, mais son amendement remettrait notre travail en cause. Surtout, l'Alsace ne réunit que 1,8 million d'habitants, ce qui en ferait, de toutes les nouvelles régions, la plus modeste par la population. Strasbourg avait vocation à être la capitale, la locomotive de la grande région Est ; nous affaiblissons et l'Alsace et Strasbourg en revenant sur ce projet.

N'ouvrons pas la boîte de Pandore. Si l'on peut comprendre la volonté de conserver les particularismes et de garder une taille réduite mais très cohérente, nous sommes ici pour créer de grandes régions, c'est-à-dire pour rassembler des territoires qui ne le feraient pas spontanément. La région Rhône-Alpes est l'exemple que l'on peut faire travailler des territoires ensemble au sein d'une grande région, sans leur faire perdre leur spécificité. Je rejoins Philippe Adnot : en créant une grande région Est tout en laissant aux départements d'Alsace la possibilité de fusionner, nous aurons un grand département Alsace dans une grande région Est.

M. Ronan Dantec. – Il est temps d'arrêter d'avoir peur de gérer différemment des territoires différents par l'histoire ou l'économie. La modernisation de la France passe par la gestion différenciée des territoires adossée à une volonté claire. Supprimons les verrous au référendum, soyons cohérents d'une lecture à l'autre.

L'Alsace est légitime à former une collectivité unique : cela correspond au souhait des élus et de la population et elle existerait déjà si nous respections notre vote de première lecture. C'est pourquoi le groupe écologiste fera une entorse à son principe de ne pas se mêler de cette carte, mal préparée, pour approuver cet amendement.

M. René-Paul Savary. – La Champagne-Ardenne est régulièrement ballottée : on a voulu la marier à la Picardie, à l'Alsace... Si l'on admet que les découpages doivent suivre la réalité économique...

M. Gérard Longuet. – Évidemment !

M. René-Paul Savary. – ... la logique serait de la rattacher à Paris. Si, monsieur Kaltenbach, il faut ouvrir la boîte de Pandore ! Pensez-vous que les citoyens trouvent logique d'avoir financé par de lourds impôts une LGV plaçant la Champagne-Ardenne à trois quarts d'heures de Paris pour qu'on leur demande d'aller à Strasbourg, à deux heures de là ?

On fait généralement de grandes réformes lorsqu'on a les moyens, ou lorsque le chaos menace. Or nous ne sommes pas dans le chaos, et n'avons pas les moyens de faire une réforme. En conséquence, nous avons un projet limité et coupé des réalités.

Je comprends le souhait de l'Alsace. Une nuance toutefois : le niveau d'endettement de ses départements est de 578 et 620 euros par habitant, contre 238 euros chez M. Adnot, ou 205 euros chez M. Sido ou 260 euros chez moi... Même si leur PIB et leur densité sont élevés – 200 habitants au kilomètre carré contre 54 chez nous –, nos situations n'ont rien à voir. Leurs services ont des usagers, donc de l'argent, les nôtres coûtent plus qu'ils ne rapportent.

Je soutiendrai cet amendement sur l'Alsace, comme celui de M. Vandierendonck sur le Nord-Pas-de-Calais, et proposerai de fusionner la Champagne-Ardenne à la Picardie.

M. Yannick Botrel. – Nous avons une discussion que nous n’avions pas eue jusqu’à présent. La question est celle des limites des régions. Nous avons contraint l’exercice en rétrécissant le droit d’option, comme nous avons, il y a quatre ans, restreint la possibilité de voir advenir une collectivité alsacienne unique.

Ce n’est pas une question de repli identitaire. L’Alsace est une région européenne, au cœur de l’Europe, même. Il ne s’agit pas non plus de créer des frontières, simplement de délimiter les collectivités territoriales sur le sol national. Nous sommes ici dans un débat de spécialistes, trop éloigné des expressions citoyennes. Or il y en a eu une, forte ; créer une collectivité unique est-il vraiment incompatible avec l’appartenance à une région plus large ?

Mme Catherine Troendlé. – Oui, car nous proposons la fusion des deux départements avec la région en une collectivité unique détenant toutes les compétences, selon un mode de fonctionnement totalement différent.

Les amendements identiques n^{os} 15 et 46 sont adoptés ainsi que les I et II de l’amendement n^o 53.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – La troisième partie de l’amendement n^o 53 sera abordée lors de la discussion des amendements n^{os} 16 et 47.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n^o 21 rectifié.

L’amendement n^o 21 rectifié n’est pas adopté.

M. René-Paul Savary. – L’amendement n^o 22 est un amendement de repli. L’Aisne est tournée vers la Marne, vers Reims, son université, son CHU, son pôle de compétitivité mondiale sur les agro-ressources. Les liens entre l’Aisne et la Marne sont très étroits. Soit l’on mise sur l’association de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine – il est vrai que la Somme et l’Oise ne regardent pas vers la Champagne-Ardenne – et l’on détache l’Aisne de sa région d’origine ; soit l’on table sur le rapprochement de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais, qui pourrait avoir lieu un jour.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous avons fait le choix de discuter des régions par blocs d’abord, puis d’ouvrir un droit d’option. Si l’Aisne quitte dès maintenant la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, nous ouvrons la boîte de Pandore...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable : contraire à la position de la commission sur le démembrement des régions, l’amendement s’inscrit en effet dans le débat relatif au droit d’option des départements.

L’amendement n^o 22 est retiré.

M. Alain Richard. – Je voudrais apporter une réflexion sur la portée démocratique de nos débats. En Espagne, les dirigeants catalans ont accepté l’argument du Tribunal constitutionnel selon lequel le référendum était l’affaire de tous les Espagnols. Toutes nos régions résultant de la loi de 1972, voire de 1954, ne sont pas animées d’une volonté de séparation. L’affaire de l’Aisne est aussi celle de la Somme et de l’Oise. Certains territoires ont noué des solidarités économiques et financières : nous ne sommes pas fondés à extraire un département en laissant les autres se débrouiller avec le moignon.

L'amendement n° 26 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 38 fusionnant les régions Centre, Champagne-Ardenne et Lorraine pose un problème de continuité territoriale : avis défavorable.

L'amendement n° 38 devient sans objet.

M. Henri Tandonnet. – L'amendement n° 2 crée une grande région Sud-Ouest composée de l'Aquitaine et de Midi-Pyrénées. Il y a là une logique économique et sociale, autour de l'aérospatiale, de l'agroalimentaire – Toulouse et Bordeaux ont développé une marque « grand Sud-Ouest » qui fonctionne très bien –, la chaîne des Pyrénées et les relations nouées avec l'Espagne, mais aussi culturelle, avec la langue d'oc. Nous espérons qu'ensuite, les deux Charente pourraient nous rejoindre, en application du droit d'option.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté, ainsi que l'amendement n° 37.

M. Jacques Mézard. – Je remercie M. Richard de ses pertinentes explications. Dans le cas de l'Auvergne, la fusion proposée avec Rhône-Alpes n'a aucun sens. Nous le vivons comme une annexion, ce qui rappelle d'autres moments de notre histoire... La préfecture du département que je représente est à 11 heures aller-retour de Lyon par le train, 9 heures par la route ; 14 heures de Paris en train et 12 heures par la route. C'est plus que catastrophique : c'est la condamnation de tout un territoire. Qu'en sera-t-il quand nous ne serons plus représentés ? Je le dis ouvertement à mes administrés : envoyons nos enfants ailleurs ! Ces décisions prises par des gens qui ne connaissent pas nos territoires sont inadmissibles.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le Sénat s'est déjà prononcé en ce sens ; l'Assemblée nationale l'a confirmé et les élus locaux y sont majoritairement favorables.

M. Jacques Mézard. – Non, le conseil régional d'Auvergne a voté contre.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – À 15 voix contre, 14 pour et 10 abstentions.

M. Jacques Mézard. – Le suffrage populaire n'est plus pris en compte.

L'amendement n° 27 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 3 propose la fusion des régions Centre et Pays de la Loire que nous avons adoptée en première lecture.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement m'irrite. Depuis quatre mois, aucun contact sérieux n'a été pris pour travailler sur l'hypothèse de la fusion des régions Centre et Pays de la Loire. Elle n'est pas sans cohérence, mais elle n'a pas été préparée ! On ne fera pas passer cela en trois minutes. L'amendement de Jacques Mézard soulève une vraie difficulté sur la fusion de Rhône-Alpes et de l'Auvergne : celle du différentiel de taille entre les régions. Nous aurions pu affiner le découpage des régions. Nous avons des marges de progression, sur une région Bretagne-Armorique élargie, sur une région Val de Loire, sur une fusion Centre-

Auvergne... Seulement voilà : ce travail n'ayant pas été mené, nous restons sur un *statu quo* qui n'est pas à la hauteur des enjeux, avec de toutes petites et de très grandes régions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a eu des contacts. La vérité, c'est qu'ils n'ont pas abouti. La sympathie, manifestée de part et d'autre, n'a pas suffi. Reste qu'un vœu a été émis par la région Centre : les auteurs de l'amendement, par loyauté, ont choisi de le déposer malgré l'issue probable du vote.

M. Dominique de Legge. – Chacun voit midi à sa porte. La méthode retenue, marier les régions une à une, pose de vraies difficultés. Rendre le territoire cohérent exigerait de procéder plus sagement, selon une approche départementale. Cet amendement reste incompréhensible : marier la Loire-Atlantique avec la région Centre est inacceptable.

M. Bruno Retailleau. – Je salue le réalisme de Jean-Pierre Sueur. Ni le conseil régional des Pays de la Loire – qui n'est pas de ma sensibilité politique –, ni les cinq départements qui composent la région – qui ne partagent pas tous mes convictions –, n'ont imaginé cette hypothèse un seul instant. Les prises de contact n'ont pas été assez loin.

M. Éric Doligé. – Le Centre a été marié successivement avec l'Auvergne, le Limousin-Poitou-Charente, puis les Pays de la Loire.

M. Jacques Mézard. – Ce qui prouve la stupidité de la démarche !

M. Éric Doligé. – Les trois régions nous ont dit amicalement qu'elles ne souhaitent pas ce mariage. La région Centre se suffisant à elle-même, il n'est pas nécessaire de donner suite à ce type d'amendement.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Trois mariages et un enterrement, en somme !

M. Éric Doligé. – Nous ferons jouer le droit d'option, et le problème sera réglé.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – La région Centre se sent suffisamment forte : c'est ainsi.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

L'amendement n° 45 devient sans objet.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 54 est de simplification et de cohérence – constante de tous les discours politiques. L'État a pour mission de rationaliser ses propres services : précisons-le dans la loi.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable. Cette demande a déjà été rejetée en première lecture : à l'État de tirer lui-même les conséquences de la nouvelle carte pour ses services.

M. Michel Mercier. – Cet amendement très important pose une vraie question. La loi du 28 pluviôse an VIII fait correspondre les circonscriptions d'action de l'État aux territoires des collectivités locales. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et

d'affirmation des métropoles est revenue sur cette superposition dans le cas du Rhône. Résultat : on ne sait pas si on élit les députés et les sénateurs dans la circonscription délimitée par la collectivité territoriale ou dans la circonscription d'action de l'État.

On ne résoudra pas au détour d'un amendement cette question qu'il faudra poser au Gouvernement. Dans le nouveau département du Rhône, l'action de l'État n'est plus organisée : il n'y a pas de cour d'assises, des morceaux seulement de tribunal de grande instance...

M. Jean-Jacques Hyst, président. – D'autres départements sont dans ce cas.

M. Michel Mercier. – Nous sommes le seul dépourvu de cour d'assises. Les membres des jurys sont pourtant désignés au sein des cantons.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Mais ils peuvent siéger ailleurs.

M. Roger Karoutchi. – Pour les élections départementales de mars 2015, se poseront des problèmes de comptes de campagne, de communication, etc. Nous risquons de faire face aux mêmes difficultés avec les élections régionales en décembre suivant. Quand aurons-nous les textes ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Nous interrogerons le Gouvernement en séance.

M. Gérard Longuet. – Cet amendement est très pertinent. Nous avons voté, dans l'enthousiasme et avec mon abstention, la création d'une nouvelle collectivité territoriale unique en Alsace. Que deviendront les préfets du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ? Avant 1981, ils étaient l'exécutif des conseils généraux. L'État conservera-t-il des agents sur des territoires sans identité juridique ? Nous sommes là à un niveau de superficialité législative qui confine à l'amateurisme.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – L'organisation territoriale de l'État est de la compétence de l'État. Des collectivités territoriales nouvelles ont déjà été créées sans démembrement de la structure de ses services, Saint-Barthélemy et Saint-Martin par exemple.

M. Michel Mercier. – Si l'État s'organise dans nos nouveaux territoires comme dans ceux-là, nous voilà sauvés...

M. Jean-Jacques Hyst, président. – A l'inverse, il fut un temps où il existait des conseils d'arrondissement. Nous avons maintenu les arrondissements, mais supprimé les conseils...

M. Alain Richard. – L'organisation territoriale de l'État est essentiellement de niveau réglementaire, mais le principe selon lequel la circonscription de base de l'action de l'État est identique à celle de la collectivité départementale ne pourra sans doute pas être modifié par décret. Nous devrions, plutôt dans l'autre loi, nous prononcer sur cette question. Dans les années à venir, une dissociation entre les deux est parfaitement concevable. C'est déjà le cas du nouveau département du Rhône. Établissons un cadre.

M. Michel Mercier. – Il existe : c'est la loi du 28 pluviôse an VIII !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l’adoption de l’amendement. M. Dantec pourra toujours le redéposer pour interroger le Gouvernement en séance publique sur cette question très importante.

M. Ronan Dantec. – Je le ferai.

L’amendement n° 54 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé. – En créant la collectivité territoriale d’Alsace, l’amendement n° 16 respecte les objectifs du projet de loi : l’amélioration de la gouvernance territoriale, l’efficacité et l’efficience des politiques publiques mises en œuvre dans nos territoires.

M. Claude Kern. – Mon amendement n° 47 a le même objet. Précisons à nouveau : la collectivité unique se substitue aux deux départements et à la région dans tous leurs droits et leurs obligations.

M. Gérard Longuet. – Sur le fond, j’y suis favorable, mais nous débordons de l’entonnoir. Pour que ce texte y rentre à nouveau, il nous faudrait un chausse-pied gigantesque à pression hydraulique...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – D’un point de vue juridique, nous risquons la censure du Conseil constitutionnel. Retrait, en attendant d’en reparler dans le prochain texte sur les compétences qui me semble plus approprié ?

Mme Catherine Troendlé. – Nous sommes prêts à prendre ce risque. Si cet amendement est censuré par le Conseil constitutionnel, nous le redéposerons sur le texte suivant.

M. Roger Karoutchi. – Attention aux délais ! Le temps que le Conseil constitutionnel examine cet amendement, la première lecture du prochain texte sera passée et la règle de l’entonnoir s’appliquera en deuxième lecture.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Vous voulez aller vite pour que les élections de cette nouvelle collectivité aient lieu en même temps, mais il est toujours possible de décaler une élection. C’est déjà arrivé.

M. Philippe Kaltenbach. – La règle de l’entonnoir risque de s’appliquer ! Avec cet amendement, on met la charrue avant les bœufs.

M. Claude Kern. – Je retire l’amendement n° 47

Mme Catherine Troendlé. – Je fais de même et je le redéposerai en séance publique puis sur le prochain texte.

Les amendements n^{os} 16 et 47 sont, de même que le III de l’amendement n° 53, retirés.

Les amendements n^{os} 18 et 49 sont retirés.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 77 supprime la disposition introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) élaboreraient conjointement un rapport sur la localisation définitive du chef-lieu des nouvelles régions. Si les Ceser souhaitent rédiger un tel rapport, rien ne les y empêche actuellement.

M. Ronan Dantec. – Je vote contre cet amendement.

L'amendement n° 77 est adopté.

L'amendement de précision n° 78 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 79 précise les principes régissant les lieux de réunion des conseils régionaux, en s'inspirant des dispositions applicables aux conseils municipaux.

L'amendement n° 79 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 80 supprime une disposition tautologique selon laquelle l'hôtel de la région est situé sur le territoire de la région.

M. Roger Karoutchi. – Le texte initial indiquait que l'hôtel de région était situé sur le chef-lieu de la région, ce qui nous empêchait, en Île-de-France, de déplacer l'hôtel de région en banlieue.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ce n'est plus ce que dit le texte en vigueur aujourd'hui.

L'amendement n° 80 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 13 prévoit que la fixation du chef-lieu provisoire des nouvelles régions serait précédé des avis des conseils régionaux intéressés et des conseils municipaux des chefs-lieux de régions actuelles et de celles envisagées comme chefs-lieux de la nouvelle région. Le texte, adopté par l'Assemblée nationale, ne prévoit pas l'avis des conseils municipaux des communes chefs-lieux des régions actuelles. Je m'en remets à l'avis de la commission.

M. René-Paul Savary. – Attention ! Un chef-lieu de région, c'est 1 200 à 1 500 emplois concernés qui risquent, demain, de partir ailleurs. Les conséquences peuvent donc être très lourdes pour certains chefs-lieux actuels. N'oubliez pas que les rectorats sont concernés, ainsi que la gendarmerie ou les agences régionales de santé. Pour la région Champagne-Ardenne, le nombre d'emplois se chiffre par centaines.

M. René Vandierendonck. – Nous devons obtenir des garanties en termes de territorialisation.

L'amendement n° 13 n'est pas adopté, ainsi que l'amendement n° 14.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon amendement n° 4 est identique aux amendements n° 5 et 51. Dès lors qu'il est acquis que la région Centre va se retrouver seule, nous devons régler le problème de son appellation qui n'est pas assez précise. Lorsqu'on vous dit le soir, à la télévision, qu'il va pleuvoir sur le centre, on pense à Clermont-Ferrand et à Limoges, pas à Orléans. Il y a donc parmi les élus du Centre un très large consensus pour que notre région soit dénommée : « Centre-Val de Loire ».

M. Éric Doligé. – Mon amendement n° 5 est identique à celui de M. Sueur : il faut bien que nous nous rejoignons parfois !

M. Henri Tandonnet. – Mon amendement n° 51 va dans le même sens. Si la région Centre n'a pas trouvé de partenaire, c'est que la mariée n'est pas assez belle : donnons-lui un nom attractif !

M. Jean-Pierre Sueur. – Des millions de personnes visitent chaque année les châteaux de la Loire et le nom de notre région n'y fait pas référence. Il ne s'agit pas d'une opération politique mais de considérations purement géographiques.

Les amendements identiques n° 4, 5 et 51 sont adoptés.

M. Ronan Dantec. – L'amendement n° 55 prévoit que l'hôtel de région puisse être situé dans une autre ville que le chef-lieu de région.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons déjà évoqué cette question précédemment. J'y suis plutôt favorable.

L'amendement n° 55 est adopté.

Article 3

L'amendement légistique n° 81 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 82 permet à deux départements de fusionner, cette disposition ayant été abrogée par l'Assemblée nationale. En revanche, il convient de supprimer la condition de référendum local et d'introduire, comme pour les autres modalités de regroupement de collectivités, le principe d'une majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous sommes ici dans la même logique que le droit d'option pour les départements, mais nous préférons une majorité simple : si deux départements disposent d'une majorité pour fusionner, laissons les choses se faire. Il faut rationaliser les regroupements. Je proposerai donc un amendement pour supprimer la majorité des trois cinquièmes.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – La majorité des trois cinquièmes n'est peut-être pas facile à obtenir, mais il doit y avoir une volonté affirmée des collectivités et de leurs élus.

M. René Vandierendonck. – Je suis favorable à tout ce qui peut rendre plus fluide les regroupements de départements. Comme en première lecture, nous estimons que les conditions de majorité doivent être les plus simples possibles.

M. Ronan Dantec. – Plus c'est fluide, mieux c'est, effectivement. Nous voulons gagner cette bataille contre le Gouvernement et contre l'Assemblée nationale. Nous avons compris que les départements ne disparaîtront pas à l'horizon 2020 comme cela fut annoncé, mais qu'il y aura moins de régions et moins de départements. Les fusions de départements permettent de regrouper les identités culturelles, comme en Alsace, comme sans doute aussi en Savoie et peut-être même en Bretagne. Nous devons envoyer un message fort au Gouvernement pour éviter que l'Assemblée nationale ne détricote notre texte.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – D'où l'importance de la majorité des trois cinquièmes. Dans son amendement n° 42, M. Doligé propose que les départements de moins de 800 000 habitants soient obligés de fusionner.

M. René Vandierendonck. – Le législateur ne parle pas de fusion mais de regroupement.

M. Christian Favier. – Nous n'avons pas d'hostilité de principe aux fusions, mais le vote acquis à la majorité simple doit être sanctionné par un référendum car, sinon, gare à l'incompréhension de nos concitoyens. Les règles du référendum peuvent être assouplies pour éviter l'échec de l'Alsace, mais la consultation est indispensable.

M. Philippe Adnot. – Le texte ne précise pas que chaque assemblée doit se prononcer à la majorité qualifiée. Il ne faudrait pas qu'un département avec plus d'élus impose ses vues à un département ayant moins de conseillers généraux.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Les deux assemblées devront se prononcer séparément et chacune à une majorité des trois cinquièmes.

M. Bruno Retailleau. – Passer d'une majorité des trois cinquièmes à une majorité simple, c'est garantir que le Gouvernement et l'Assemblée nationale repousseront notre texte.

En outre, je suis hostile à la majorité simple. Il ne s'agit absolument pas d'un problème de gestion courante : chaque assemblée doit être capable de trouver une majorité renforcée pour parvenir à une fusion, sinon la décision d'un jour sera remise en cause le lendemain. Personnellement, j'étais favorable au référendum ; je veux bien me rallier au vote des assemblées départementales, mais à une majorité qualifiée. Enfin, trois cinquièmes, c'est moins que deux tiers.

M. Michel Le Scouarnec. – M. Dantec ayant fait allusion à la Bretagne, je veux lui dire que je n'ai jamais entendu des maires demander la fusion de tel ou tel département avec tel autre. La Bretagne avec quatre départements semble contenter tout le monde. Le récent congrès des maires du Morbihan n'a jamais évoqué cette question.

M. Alain Richard. – La fusion n'est pas un acte de gestion courante et elle a des conséquences très substantielle sur la vie des collectivités et des citoyens, puisqu'une fusion implique de revoir la fiscalité, les dettes et impose le transfert d'obligations contractuelles et patrimoniales. Je n'imagine pas qu'une telle décision soit prise par 22 voix contre 21.

En revanche, une majorité des trois cinquièmes implique que l'on prenne en compte les suffrages exprimés afin d'éviter les jeux tactiques : chacun doit s'exprimer clairement et ne pas se réfugier dans l'abstention.

M. Michel Canevet. – Avec ses verrous, la loi du 16 décembre 2010 a interdit *de facto* les fusions. Nous devons alléger les contraintes car les attentes sont fortes. Ainsi, la Bretagne souhaite s'agrandir.

En ce qui concerne les départements, les métropoles vont changer la donne.

M. Jacques Mézard. – Ne confondons pas fusion des départements avec droit d'option : la rédaction de certains amendements peut porter à confusion. Il est logique que la fusion de deux départements ne soit possible qu'à la majorité des trois cinquièmes.

M. Philippe Kaltenbach. – Il serait dommage qu'une fusion ne puisse intervenir à cause d'une petite minorité. Imaginez deux départements qui veulent fusionner, que l'un des deux dispose d'une très confortable majorité tandis que l'autre ne parvienne pas à atteindre les trois cinquièmes à quelques voix près. Ce serait dommage ! N'imposons pas trop de barrières.

M. Michel Mercier. – La disparition d'une collectivité n'est pas une décision que l'on prend au fil de l'eau : une majorité qualifiée est donc indispensable. Je ne suis pas favorable au référendum, car on ne répond jamais à la question posée.

Le conseil général du Rhône a voté à l'unanimité, moins une voix, mais ce vote a été précédé d'un long travail d'explication. Quant aux métropoles, j'ai l'impression que l'on va bientôt examiner un texte pour les refaire, les défaire ou les parfaire. À l'exception de Lyon, bien sûr.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Si deux départements d'une région décident de fusionner, *quid* de la métropole ?

M. Yannick Botrel. – Faisons confiance aux collectivités pour se réformer d'elles-mêmes. Il est paradoxal de reconnaître le fait départemental tout en déniaient à ces collectivités le fait de délibérer à la majorité simple.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je rappelle que l'Assemblée nationale ne veut plus des fusions de départements, mais certains veulent fusionner, et nous savons tous lesquels.

M. Philippe Bas. – Pour fusionner, majorité et opposition doivent être d'accord, d'où l'importance de la majorité qualifiée pour décider de l'avenir d'un département. N'oublions pas que toute majorité est, par hypothèse, temporaire. Pourquoi ne pas garder la faculté de consulter les électeurs ? Nous aurions alors une alternative : une décision à la majorité des trois cinquièmes ou une décision à la majorité simple suivie d'un référendum.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Le recours au référendum demeure possible dans ce texte.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est effectivement le caractère obligatoire qui est supprimé et seuls les suffrages exprimés sont pris en compte pour le calcul de la majorité des trois cinquièmes.

L'amendement n° 82 est adopté, ainsi que l'amendement n° 83

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 56 supprime la date du 1^{er} janvier 2016 afin d'autoriser les redécoupages départementaux dès la promulgation de la loi. Or les fusions de départements sont d'ores et déjà possibles.

M. Ronan Dantec. – Je le retire.

L'amendement n° 56 est retiré.

L'amendement n° 57 devient sans objet.

M. Éric Doligé. – Si l'on veut réaliser des économies, il convient de réduire le nombre de départements. Je propose donc avec l'amendement n° 42 d'imposer la fusion des départements ne dépassant pas 800 000 habitants. Même si ce seuil n'est pas congruent, la France ne devrait plus compter que 50 à 60 départements. Cela dit, il s'agit d'un amendement d'appel.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Michel Debré voulait 50 départements.

M. Michel Mercier. – Mais il n'y avait pas de régions à l'époque.

En raison de l'adoption de l'amendement n° 83, l'amendement n° 42 devient sans objet.

M. Jacques Mézard. – L'amendement n° 32 a été adopté en première lecture par le Sénat : lorsqu'un département et une région sont limitrophes, ils doivent pouvoir demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées, l'inclusion du département dans la nouvelle région. Ce droit d'option simplifiée permettrait à un département d'être intégré dans une nouvelle région, si elle le souhaite. Le département que je représente pourrait ainsi être accueilli par le Languedoc-Roussillon sans avoir à obtenir un vote de la région Auvergne. L'Assemblée nationale a instauré un véritable droit de veto puisqu'il faut une majorité qualifiée de la région d'origine, du département qui le demande et de la région qui l'accueille : ce sera impossible à obtenir.

M. Henri Tandonnet. – L'amendement n° 33 traite également du droit d'option du département : la région d'origine pourrait refuser le départ d'un département si elle réunissait une majorité des trois cinquièmes.

M. Jacques Mézard. – C'est un droit de veto !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il serait surprenant qu'un département puisse quitter sa région d'origine sans que celle-ci soit associée à la décision, car il s'agit pour elle d'une modification substantielle de son territoire. Ce serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales puisque l'intégrité territoriale de la région de départ serait bousculée sans qu'elle ait son mot à dire. Demande de retrait de l'amendement n° 32, sinon avis défavorable.

M. Jacques Mézard. – Mais tout le texte est comme cela !

M. Charles Guené. – Si l'on veut que la carte évolue, il ne faut pas que la région d'origine donne son avis. Sur le plan légal, des décisions de justice viennent d'être rendues pour les communes qui voulaient quitter une intercommunalité dans le cadre de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 : les intercommunalités d'origine avaient demandé à ce que la

décision du préfet soit cassée dans la mesure où elles n'avaient pas donné leur accord. Les tribunaux administratifs ne leur ont pas donné raison, car les collectivités doivent pouvoir disposer d'elles-mêmes. Si l'on veut que les choses restent en l'état, laissons la région d'origine donner son accord. Il faut prévoir un délai pour que les choses bougent et, ensuite, la stabilisation de la carte des collectivités est indispensable.

M. Henri Tandonnet. – L'Assemblée nationale a ouvert le droit d'option jusqu'en 2019. Il faut assouplir ce droit d'option mais également le limiter dans le temps pour que les régions et les départements ne restent pas dans l'expectative pendant trop longtemps. Dans mon amendement, il faut lire « 31 décembre 2016 » au lieu de « 2016 ». Enfin, je souhaite que la région qui s'oppose au départ d'un département le fasse à la majorité des trois cinquièmes.

M. Michel Canevet. – Dans l'amendement n° 35, je propose que la région d'origine ne soit consultée que pour avis et que ces rapprochements se fassent dans l'année qui suit les élections régionales afin que les décisions soient prises rapidement.

M. Ronan Dantec. – La région quittée ne doit pas disposer d'un droit de veto, sinon il n'y aura pas de fusions. Pensez à la Loire-Atlantique ! Si nous voulons une carte rationnelle, il faut assouplir ce droit d'option. En revanche, je suis favorable à un avis consultatif de la région d'origine.

M. René-Paul Savary. – L'amendement de M. Tandonnet me semble un juste compromis. Un délai court est indispensable car il s'agit d'une véritable révolution culturelle.

M. Alain Richard. – La Constitution ne nous permet peut-être pas autant de fantaisie. Les départements et les régions sont des collectivités territoriales : elles bénéficient donc du principe de libre administration, ce qui est d'une autre nature que les rapports entre les communes et les EPCI qui les regroupent. La conséquence en est l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. Le fait que le conseil général puisse dire à la région qu'il décide de la déstructurer n'est pas acceptable. Une telle disposition n'est envisageable que dans les nouvelles régions et la formule la plus appropriée est celle de M. Tandonnet : la région de départ qui vient d'être créée ne peut s'opposer au départ d'un département qu'à la majorité qualifiée, mais nous sommes là à l'extrême limite de ce qu'il est possible d'envisager.

M. Bruno Retailleau. – Les Français souhaitent que nous résolvions leurs problèmes et ils se moquent bien de cette réforme. Cela dit, majorité simple ou des trois cinquièmes, à nous de décider, mais la région de départ doit avoir son mot à dire : son accord est indispensable.

Ne créons pas des régions qui ne fonctionneront pas ensuite !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous élaborons la loi sans prendre en compte de cas particulier.

M. Claude Kern. – Le droit d'option doit corriger les erreurs commises dans un texte rigide, qui a obligé les régions à se marier contre leur gré. Invoquer la libre administration des collectivités territoriales ne doit pas conduire au *statu quo* ! Nous sommes d'accord sur le fait que la date de 2019 est trop éloignée, et qu'il faut retenir celle de 2016. Il faut aussi se donner la possibilité d'ouvrir le débat localement. Même si une majorité simple

me semble préférable pour les départements, je puis me rallier à une majorité des trois cinquièmes. Toutefois, si la région d'origine a un droit de veto, ce vote ne sert à rien... Qu'on demande son avis, qu'on réalise des études d'impact, d'accord ! Mais si elle peut s'opposer, la carte des régions ne changera jamais.

M. Roger Karoutchi. – C'est une loi qui a créé les régions, qui a fixé leur superficie, les a délimitées et a déterminé le nombre de départements qu'elles contiennent. Le vote d'un département, fût-il à la majorité des trois cinquièmes, devra être validé par un texte législatif pour que la carte soit modifiée.

M. Michel Mercier. – Limitons le droit d'option aux nouvelles régions !

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Cela ne semble pas plaire à nos collègues bretons...

M. Michel Mercier. – Rattacher la Haute-Loire à la région Rhône-Alpes, pourquoi pas ? Yssingaux regarde vers Saint-Étienne, elle-même tournée vers Lyon. Mais le Cantal est plus éloigné. Saint-Flour est reliée à l'autoroute, mais pour Aurillac, cela ne va pas de soi... Le droit d'option offre une liberté : pour que la région s'y oppose, elle doit réunir une majorité des trois cinquièmes, ce qui n'a rien d'évident. L'amendement n° 33 me semble équilibré.

M. Bruno Sido. – La libre administration des collectivités territoriales doit-elle leur donner la possibilité de se faire *hara kiri* ? Avec ce droit d'option, nous allons créer un mouvement brownien des départements. Certes, la carte ne doit pas être immuable. Mais son évolution doit se faire dans l'ordre, en commençant par une discussion locale, dont le résultat doit être entériné par le Parlement : c'est en effet la loi qui fixe les limites des régions et des départements. Pourquoi le Parlement se dessaisirait-il de cette prérogative ?

M. Ronan Dantec. – La création de régions plus grandes ne sera pas sans effet sur les régions qui demeureront. Nous ne pouvons pas réserver le droit d'option aux départements compris dans les régions nouvelles.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – L'amendement n° 33 impose à la région d'origine de réunir une majorité des trois cinquièmes pour s'opposer au droit d'option de l'un de ses départements. L'amendement n° 34 n'impose qu'une majorité simple. L'amendement n° 58 ne lui donne qu'une voix consultative. Notre rapporteur est défavorable à l'amendement n° 32.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – À la suite de notre débat, je propose de compléter l'amendement n° 33 par les mots : « *La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par la loi.* »

M. Philippe Kaltenbach. – Nous nous rallions à la majorité des trois cinquièmes proposée par cet amendement. Le départ d'un département ne sera pas sans conséquence financière, sur lesquelles la région d'origine doit avoir son mot à dire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 33 ainsi modifié remplace aussi la date de 2019 par celle du 31 décembre 2016.

L'amendement n° 32 n'est pas adopté.

L'amendement n° 33 rectifié est adopté.

Les amendements n°s 34, 58 et 59 deviennent sans objet.

L'amendement n° 1 est retiré.

Les amendements n°s 35, 40, 41 et 60 deviennent sans objet.

M. Éric Doligé. – Deux départements fusionnés ne proviendront pas forcément de la même région. Comment organiser des élections en 2016, voire en décembre 2015, comme le Gouvernement l'a décidé ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – C'est le Parlement qui décide ! Le Gouvernement ne fait que proposer.

M. Éric Doligé. – Si les élections régionales doivent avoir lieu en 2016, il y aura un problème...

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Les adaptations nécessaires seront faites.

M. Éric Doligé. – Quid si deux départements ont fusionné ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Il n'est pas sûr que ce problème se pose.

Les amendements n°s 62, 61 et 63 ne sont pas adoptés.

M. Ronan Dantec. – Dans les grandes régions, le problème ne se pose pas toujours à l'échelle d'un département. Certaines parties périphériques de ces régions peuvent être en difficulté. Nous devons donc prévoir la création de nouveaux départements : c'est l'objet de mon amendement n° 64.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n° 64 n'est pas adopté.

M. Ronan Dantec. – Nous risquons d'aboutir à une carte aberrante, avec de très grandes et de très petites régions, faute d'avoir réussi des fusions. Pourquoi ne pas prévoir, dans certains cas, la disparition d'une région ? Nous laisserions les départements décider de leur avenir au sein des régions contiguës.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n° 65 n'est pas adopté.

M. Alain Richard. – L'observation de M. Doligé est pertinente : il faut prévoir la fusion de départements au sein de la même région.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre commission spéciale avait limité le nombre de conseillers régionaux à 150, en prévoyant deux exceptions, pour la région Rhône-Alpes et la région Île-de-France, pour laquelle nous avons fixé un plafond

respectivement de 170 et 180. L'Assemblée nationale en a décidé autrement : en cas de fusion, elle préconise l'addition des deux conseils. Revenons à un système économe.

M. Bruno Sido. – Dans les régions actuelles, chaque conseiller régional a le même poids, quel que soit son département. En ira-t-il de même dans les régions nouvelles ? Non ! Nous additionnons des choux et des carottes ! Avez-vous prévu une correction ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y a une nouvelle ventilation des candidatures par section départementale selon la méthode de la représentation proportionnelle au plus fort reste en fonction de la population départementale.

M. Alain Richard. – La loi électorale pour le scrutin régional est un legs de la majorité sénatoriale actuelle, et nous l'avons tous acceptée. Il n'y a pas de répartition territoriale lors des élections car les conseillers régionaux sont élus sur les listes régionales, selon une quote-part des suffrages obtenus, par liste, dans chaque département.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Lors d'élections dans les nouvelles régions, il y aura toujours des sections départementales !

M. Alain Richard. – Ce sont des réservoirs de candidats, dans lesquels on puise en fonction des voix obtenues. Dans une région, une liste obtient un élu pour 25 000 voix, dans une autre c'est un pour 15 000 voix. Dans les nouvelles régions, il devrait y avoir un candidat élu pour 22 500 voix. Si l'on ne veut pas changer le mode de scrutin, il faut garantir un minimum de deux candidats élus.

M. Philippe Kaltenbach. – En Île-de-France il y a un conseiller régional pour 56 712 habitants, quand le Limousin en compte un pour 17 000 habitants. Ailleurs, le ratio moyen est d'un conseiller régional pour 30 000 à 38 000 habitants. En 1986, le principe d'égalité avait prévalu : quelle que soit la région, chaque conseiller régional représentait un nombre équivalent d'habitants, sauf en Île-de-France, où le nombre de conseillers régionaux avait été plafonné, et en Limousin, où le nombre de conseillers régionaux avait été légèrement augmenté. Chaque département avait un minimum de cinq élus.

Aujourd'hui, les régions sont très inégalement représentées. Avec 209 élus, l'Île-de-France a un conseiller régional pour 56 000 habitants. Les territoires ruraux ne sont pas les seuls à devoir être représentés ! Si nous dégradons trop ces ratios, un conseiller régional d'Île-de-France représentera 85 000 habitants, soit autant qu'un député ! Les compétences qu'on envisage de transférer aux régions, notamment la gestion de 1 300 collèges en plus des 476 lycées, ne pourront pas être correctement exercées. Devons-nous vraiment réduire le nombre de conseillers régionaux ? Ils sont plus de 1 600 en métropole. Diminuer leur nombre d'une centaine ne changera pas fondamentalement l'architecture territoriale de la France, et cela ne représente pas une économie considérable. Si vraiment nous voulons le faire, appliquons simplement une règle de trois. Mais la position de l'Assemblée nationale me semble la plus sage.

- Présidence de M. Bruno Sido, vice-président -

M. Roger Karoutchi. – Je suis favorable à une réduction du nombre de conseillers régionaux, notamment en Île-de-France. Nous sommes 209, et notre travail n'est pas toujours exemplaire. Cela dit, un texte modifiera prochainement les compétences des régions. En Île-de-France, avec 150 conseillers régionaux pour 12 millions d'habitants,

comment ferons-nous pour participer à l'administration de quelque 2 500 établissements scolaires ? Certes, une réduction du nombre de conseillers régionaux faciliterait la gestion de ces conseils. Mais le résultat serait que les conseillers régionaux n'iraient jamais participer aux conseils d'administration de ces établissements. Nous passerions d'un élu pour 60 000 habitants à un élu pour 80 000 habitants : les conseillers régionaux seraient encore plus loin du terrain.

Mme Catherine Troendlé. – Mon amendement n° 17 modifie le tableau que vous proposez car, en Alsace, nous souhaitons une collectivité unique. Nous ne voterons donc pas votre amendement.

- Présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président -

M. Michel Mercier. – Limiter le nombre d'élus est populaire, quoique cela ne réalise pas d'énormes économies. Le Gouvernement souhaite veiller à ce que la représentativité de chaque élu ne diffère pas de plus de 4 % d'une moyenne. Au sein de la région Rhône-Alpes, les distorsions sont bien supérieures : certains élus représentent 30 000 habitants, d'autres 50 000. Je note d'ailleurs que le nombre de conseillers régionaux sera inférieur à celui des conseillers métropolitains.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y en a trop.

M. Michel Mercier. – Comment faire ? Qui ira au conseil d'administration du collège de la Chaise-Dieu, par exemple ? Avec 150 élus pour le Rhône-Alpes, certaines zones n'auront jamais la visite d'un conseiller régional.

M. Jean-Jacques Hiest, président. – N'anticipez pas !

M. Michel Mercier. – Pour 13 départements, 150 conseillers régionaux ne peuvent suffire.

M. Jean-Jacques Hiest, président. – En Seine-et-Marne, nous avons 20 conseillers régionaux pour 1,4 million d'habitants. Du coup, on ne les voit jamais, et on ne les connaît pas.

M. Michel Mercier. – À la limite, il faudrait les supprimer...

M. Jean-Jacques Hiest, président. – Ce sont des élus des zones urbaines. Avec le binôme, nos cantons comprendront 60 000 habitants. Où est l'exigence de proximité ?

M. Alain Richard. – La solution retenue par l'Assemblée nationale – additionner le nombre d'élus – ne semble pas si mauvaise, au moins pour un premier mandat. Pour tester d'autres hypothèses, j'ai essayé d'élaborer un barème cohérent entre régions. Le résultat est que le nombre de conseillers régionaux devrait diminuer dans les régions qui ne fusionneront pas. Comment le leur expliquer ? Prévoir 150 conseillers régionaux pour Auvergne-Rhône-Alpes est étrange, puisque c'est le nombre actuel pour Rhône-Alpes et qu'on lui adjoint une région !

Votre approche du problème de la représentation dans les conseils d'administration des établissements scolaires me rappelle Grock qui, s'il trouvait le tabouret trop éloigné du piano, déplaçait le piano. Évidemment, si la compétence sur les collèges est

donnée aux régions, il sera physiquement impossible qu'elles n'y soient représentées que par des élus. Elles devront s'y faire représenter par des fonctionnaires.

M. Jacques Mézard. – Limiter le nombre de conseillers régionaux en imposant un maximum de 150, c'est presque supprimer la représentation des petits départements. Pour le Cantal, il n'y aura que deux élus, ce que je ne peux accepter. C'est toute la question de la représentation des diverses sensibilités politiques. Affirmer, comme le fait le rapporteur à propos de l'article 7, qu'un nombre minimal de deux sièges évite une censure constitutionnelle justifiée par une dérogation trop importante au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, est fallacieux. Le Sénat a voté par 344 voix contre une, en séance publique et avec le concours de tous les groupes, mon amendement garantissant un minimum de cinq conseillers régionaux.

Pour un petit département, n'avoir que deux élus signifie que chaque élu représente 80 000 habitants, et ne sera jamais sur le terrain. Je ne voterai jamais ce texte, qui prévoit, dans les départements comme les nôtres, la destruction de la représentation démocratique. J'ai honte qu'un gouvernement ait pu le proposer !

M. Christian Favier. – Il est en effet incohérent : nous fixons le nombre d'élus de régions dont nous ne connaissons pas les compétences ! Pour l'Île-de-France, une réduction de ce nombre à 150 est inacceptable, d'autant que la représentation du conseil régional dans les conseils d'administration n'est effectuée que par les élus de la majorité. Il est vrai qu'il en va autrement au niveau départemental, ce qui renforce le lien entre la communauté éducative et les élus. Déléguer cette représentation à des fonctionnaires, comme le propose M. Richard, serait inconséquent : à quoi bon avoir une assemblée élue ? Je suis favorable au maintien du nombre de conseillers régionaux d'Île-de-France à 209, chiffre qui n'a rien d'excessif.

M. Claude Kern. – Le tableau présenté ne correspond pas aux vœux de l'Alsace, d'où notre amendement n° 48, identique à l'amendement n° 17 : en Alsace, dans la perspective de la collectivité unique, les deux conseils départementaux doivent être fusionnés avec celui du conseil régional.

M. Bruno Retailleau. – Ce débat est d'importance. Il fait écho à la déclaration qu'a faite tout à l'heure le président Larcher en séance publique, dans laquelle il a évoqué des départements « pauvres en démographie ». Quoiqu'en disent les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, c'est bien au Sénat qu'il revient de poser certains actes politiques. Sans rien retirer au conseil régional d'Île-de-France, nous devons garantir une taille de base à l'instance représentative des départements « pauvres en démographie ». La démographie est une chose, les territoires en sont une autre.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les causes perdues sont les plus belles, je vais cependant tenter de vous convaincre. Avec le dispositif voté par l'Assemblée nationale, pour donner un siège de plus au Cantal, il faudrait en donner 10 de plus à la métropole lyonnaise. Ce sont donc les territoires démographiquement denses qui y gagneront.

Je vous rappelle également qu'un conseiller régional, dans une région qui compte plus de 3 millions d'habitants, perçoit au maximum une indemnité mensuelle de 2 661 euros. La proposition de l'Assemblée nationale aura pour résultat d'accroître le plafond global de l'indemnité mensuelle par rapport à la situation existante, puisque les régions seront plus grandes. Cela représente une hausse potentielle de 11,5 % du coût global de ces indemnités. Certes, les assemblées peuvent décider de payer moins...mais en pratique, c'est rare !

M. Philippe Kaltenbach. – Le nombre d’instances exécutives diminuera...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous pouvons adopter le texte de l’Assemblée nationale ou revenir à la solution qu’avait élaborée notre commission spéciale. Nous avons prévu de dépasser le chiffre de 150 pour deux cas : 180 pour l’Île-de-France et 170 pour la région Rhône-Alpes-Auvergne.

M. Bruno Retailleau. – Pourquoi pas 200 pour l’Île-de-France et 180 pour l’Auvergne-Rhône-Alpes ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je propose que nous examinions un amendement en ce sens la semaine prochaine, et que nous adoptions en attendant le texte de l’Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En ce cas, je vous propose de rectifier mon amendement pour qu’il se borne à adopter le tableau aux modifications territoriales adoptées à l’article 1^{er}.

L’amendement n° 84 rectifié est adopté.

Les amendements n^{os} 17, 48, 43, 44 et 31 deviennent sans objet.

Article 7

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’article 7 fixe un minimum de conseillers régionaux au sein de chaque département. Mon amendement n° 85 ne revient pas sur le choix de l’Assemblée nationale de le fixer à deux compte tenu des risques constitutionnels. La modification des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon nous autorise peut-être à fixer ce minimum à trois, mais je souhaite vérifier la solidité de cette hypothèse avant de vous le proposer.

M. Jacques Mézard. – Jamais je ne changerai de position, quelle que soit l’évolution de la majorité au Sénat sur ce point. Mon amendement, voté en première lecture avec 334 voix contre une, garantit un minimum de cinq conseillers régionaux. Si nous appliquons le système électoral actuel aux nouvelles régions, il y aura parfois 5 ou 6 candidats et deux élus : un élu PS et un de l’UMP. Or notre Constitution prévoit la représentation des diverses sensibilités politiques. N’en déplaise au Conseil constitutionnel, cette proposition n’est guère démocratique. Qu’un parti politique qui s’est rallié à mon amendement – à la veille des élections sénatoriales – la propose, c’est le comble !

Élu national, je représente aussi un territoire. Comment y expliquer à mes concitoyens – qui m’ont renouvelé leur confiance au premier tour – que la métropole régionale sera située à 10 ou 11 heures de trajet, aller-retour, et qu’ils y seront représentés par deux conseillers régionaux, sur un total de 150 ? Comment ajouter que le Gouvernement envisage de transférer à la région la compétence sur la voirie départementale, les collèges, les transports scolaires... Jamais ils ne l’accepteront ! C’est cela, la réalité locale.

M. René Vandierendonck. – Bien dit !

M. Henri Tandonnet. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel doit évoluer : quatre élus pour un département, c’est un minimum.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Elle évolue dans le mauvais sens...

M. Henri Tandonnet. – Ce problème va s'aggraver. La fracture entre les métropoles et les territoires ruraux s'accroît. Comment la Dordogne ou le Lot-et-Garonne pourront-ils peser dans la future région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ? Le Conseil constitutionnel comprendra qu'il leur faut un nombre minimum d'élus au conseil régional.

M. Philippe Kaltenbach. – Le groupe socialiste a voté en première lecture l'amendement prévoyant le minimum de cinq conseillers régionaux, avant les élections sénatoriales. Malgré les incertitudes juridiques, nous maintenons cette position.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je maintiens mon amendement. Je remarque que mon amendement crée des sièges supplémentaires pour assurer la représentation minimale, contrairement à celui de M. Mézard, qui ne fait qu'en redéployer.

L'amendement n° 85 n'est pas adopté.

L'amendement n° 28 est adopté.

Les amendements n°s 30, 8 et 23 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 7

L'amendement n° 29 est retiré.

Article 12

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le Gouvernement, dans son amendement n° 72 rectifié, propose de fixer les élections départementales au mois de mars 2015. Nous devons régler le problème des comptes de campagne. Nous y travaillons.

M. Bruno Sido. – Les fonctionnaires ne pourront pas se présenter, faute de disposer du délai de six mois...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 72 rectifié du Gouvernement.

M. Michel Mercier. – J'ai conscience d'être minoritaire. Comment pouvons-nous fixer les élections des conseillers départementaux au mois de mars prochain, avant la promulgation de la loi qui modifiera les compétences des régions ? Faire campagne sera bien difficile ! Le montant du RSA, celui de l'APA, celui de la dotation pour les personnes handicapées, les modalités de prise en charge des jeunes en difficulté : rien de tout cela n'est décidé par le département. Sur les collègues, sur les routes, la répartition des compétences futures est floue. Je veux bien que le droit électoral soit fluctuant, je veux bien, même, qu'il soit « souple », comme le disait le doyen Carbonnier, mais nous devons lui donner un minimum de clarté et de loyauté. Pourquoi, d'ailleurs, les raisons qui interdisent d'organiser les élections régionales en mars ne valent-elles pas pour les élections cantonales ? Nous pourrions organiser les deux élections en juin. Je sais bien que le Premier Ministre a fait une annonce dans sa déclaration de politique générale. Mais il en a fait d'autres...

M. Jean-Jacques Hyst, président. – La loi relative aux compétences des régions devrait être discutée fin décembre ou début janvier.

M. Michel Mercier. – Compte tenu des délais fixés par la Constitution, c'est au plus tard en février que l'Assemblée nationale procédera à sa première lecture. Puis, – le Gouvernement s'y est certainement engagé pour conserver l'appui des radicaux – il y aura une seconde lecture, probablement au moment même des élections cantonales. Est-ce cela, la République ? Est-ce cela, la démocratie ? Pourquoi, alors, ne pas organiser ces élections demain matin ? Nous pourrions au moins attendre le mois de juin... Je ne voterai pas cet amendement : on n'a jamais vu une élection se tenir au moment même où le Parlement discute de ce que feront les élus qu'on choisit !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pour que les départements aient l'importance qu'ils méritent, il faut éviter de fusionner les élections départementales avec les élections régionales. Réduire le nombre d'élections pour accroître celui des électeurs, cela ne fonctionne plus !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dès lors que le Gouvernement a annoncé qu'il ne supprimait plus les départements, on ne voit pas quel intérêt général justifierait le report des élections départementales en décembre.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – La loi actuelle fixe les élections départementales en mars 2015.

M. Jacques Mézard. – Je partage le point de vue de M. Mercier. Le binôme semblait déjà étrange. Ajoutez-lui le grand désordre suscité par ces deux textes : nos concitoyens n'y comprennent rien ! Organiser des élections en décembre n'est pas banal. Espérons que les chasse-neige fonctionneront ! Il n'y a qu'à Paris qu'on prend des décisions sans tenir compte de ce type de réalité. Faire voter sur des conseils départementaux sans savoir si ceux-ci perdureront – les engagements seront-ils tenus ? – et sous quelle forme, c'est invraisemblable.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous ne modifions pas seulement la date des élections régionales, mais aussi les circonscriptions électorales, ce qui n'est pas le cas des élections départementales. Modifier la date des élections départementales comporte le risque d'une sanction par le Conseil constitutionnel, sanction qui rendrait complexe l'organisation de la campagne qui devrait avoir lieu en mars. Quant à la question des compétences, je comprends les difficultés de notre collègue Mercier pour l'organisation de sa campagne. Cependant, quand la loi modifie les compétences, les élus s'adaptent. Une annulation en janvier serait encore plus catastrophique pour la démocratie.

L'amendement n° 72 rectifié est adopté.

Les amendements n°s 6, 36, 7, 66, 9, 12 et 20 deviennent sans objet.

Les amendements n°s 19, 50, 10 et 11 ne sont pas adoptés.

Article 12 bis (nouveau)

L'amendement n° 86 est adopté.

Article 12 ter (nouveau)

L'amendement n° 87 est adopté.

Les amendements n^{os} 67, 68, 69, 70 et 71 sont retirés.

Article 13

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Par mon amendement n° 88, je propose de supprimer les dispositions assouplissant le calendrier d'élaboration du nouveau schéma régional de la coopération intercommunale de la grande couronne francilienne en raison du report des élections départementales et régionales au mois de décembre 2015 voté par l'Assemblée nationale. Le maintien annoncé des élections départementales au mois de mars prochain prive en effet la disposition introduite par les députés de ses motifs pratiques.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 14 (nouveau)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le délai ouvert aux communes situées au-delà de la grande couronne francilienne pour décider d'intégrer la métropole du Grand Paris est expiré. Il apparaît plus pertinent de joindre la réouverture des délais aux modifications annoncées de l'article 12 de la loi MAPAM, créant la métropole du Grand Paris. C'est pourquoi, mon amendement n° 89 propose la suppression de l'article 14 qui organise le report de ce délai.

L'amendement n° 89 est adopté.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous nous abstenons sur l'ensemble du texte : nous avons pris acte de certaines évolutions positives, mais nous sommes réservés sur la carte, notamment pour l'Alsace.

Le texte est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission spéciale est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} A Rappel des vocations de chaque échelon local			
M. BUFFET, rapporteur	73 rect.	Rappel des vocations de chaque échelon local	Adopté
Article 1^{er} Nouvelle carte régionale			
M. BUFFET, rapporteur	74	Précision	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	75	Carte régionale	Retiré
M. BUFFET, rapporteur	76	Carte régionale	Adopté
M. DANTEC	52	Réforme de la carte des régions	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MÉZARD	24	Nouvelle carte régionale	Retiré
M. DOLIGÉ	39	Limites régionales à partir des départements	Retiré
Mme TROENDLÉ	15	Carte régionale	Adopté
M. KERN	46	Carte régionale	Adopté
M. DANTEC	53	Carte régionale et collectivité unique d'Alsace	Satisfait sur I et II Rejeté sur III
M. SAVARY	21 rect.	Carte régionale	Rejeté
M. SAVARY	22	Carte régionale	Retiré
M. MÉZARD	26	Carte régionale	Tombe
M. DOLIGÉ	38	Carte régionale	Tombe
M. LASSERRE	2	Carte régionale	Rejeté
M. LABAZÉE	37	Carte régionale	Rejeté
M. MÉZARD	27	Carte régionale	Rejeté
M. GERMAIN	3	Carte régionale	Rejeté
M. DOLIGÉ	45	Carte régionale	Tombe
M. MÉZARD	25	Carte régionale	Adopté
M. DANTEC	54	Nouvelle carte des services de l'État	Rejeté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme TROENDLÉ	16	Collectivité territoriale d'Alsace	Retiré
M. KERN	47	Collectivité territoriale d'Alsace	Retiré
Mme TROENDLÉ	18	Élection des conseillers à l'Assemblée d'Alsace	Retiré
M. KERN	49	Élection des conseillers de l'Assemblée d'Alsace	Retiré
Article 2 Détermination du chef-lieu et du nom des nouvelles régions			
M. BUFFET, rapporteur	77	Suppression de l'obligation pour les CESER d'élaborer conjointement un rapport sur la localisation du chef-lieu des régions	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	78	Précision	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	79	Lieu de réunion des conseils régionaux	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	80	Situation de l'hôtel de région	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	13	Fixation du chef-lieu provisoire des nouvelles régions	Rejeté
M. GRAND	14	Fixation du chef-lieu provisoire des nouvelles régions	Rejeté
M. SUEUR	4	Changement de nom de la région Centre	Adopté
M. DOLIGÉ	5	Changement de nom de la région Centre	Adopté
Mme GOURAULT	51	Changement de nom de la région Centre	Adopté
M. DANTEC	55	Implantation de l'hôtel de région	Adopté
Article 3			
Simplification de modalités de regroupements volontaires des régions et départements et coordinations			
M. BUFFET, rapporteur	81	Amendement légistique	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	82	Fusion des départements	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	83	Fusion d'une région et des départements la composant	Adopté
M. DANTEC	56	Redécoupages départementaux	Retiré
M. DANTEC	57	Fusion des départements	Tombe
M. DOLIGÉ	42	Fusion des départements	Tombe
M. MÉZARD	32	Droit d'option des départements	Rejeté
M. ZOCCHETTO	33 rect.	Droit d'option des départements	Adopté
M. ZOCCHETTO	34	Droit d'option des départements	Tombe
M. DANTEC	58	Droit d'option du département	Tombe
M. DANTEC	59	Droit d'option d'un département	Tombe
M. GUILLAUME	1	Majorité qualifiée pour les modifications des limites territoriales	Retiré
M. CANEVET	35	Droit d'option d'un département	Tombe
M. DOLIGÉ	40	Droit d'option du département	Tombe
M. DOLIGÉ	41	Fusion de départements	Tombe
M. DANTEC	60	Décret en Conseil d'État pour le rattachement d'un département à une région	Tombe
M. DANTEC	62	Majorité qualifiée pour la fusion de régions	Rejeté
M. DANTEC	61	Fusion de régions	Rejeté
M. DANTEC	63	Modification des limites territoriales des régions	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	64	Création d'un nouveau département	Rejeté
M. DANTEC	65	Fusion de régions	Rejeté
Article 6 Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats entre sections départementales			
M. BUFFET, rapporteur	84 rect.	Actualisation du tableau en raison des modifications des délimitations régionales	Adopté
Mme TROENDLÉ	17	Amendement de conséquence	Tombe
M. KERN	48	Amendement de conséquence	Tombe
M. DOLIGÉ	43	Amendement de conséquence	Tombe
M. DOLIGÉ	44	Amendement de conséquence	Tombe
M. MÉZARD	31	Amendement de coordination	Tombe
Article 7 Attribution minimale de sièges de conseiller régional par section départementale			
M. BUFFET, rapporteur	85	Création de sièges supplémentaires pour assurer la représentation minimale des départements	Rejeté
M. MÉZARD	28	Fixation à cinq du nombre de sièges garantis par département	Adopté
M. MÉZARD	30	Fixation à trois du nombre de sièges garantis par département	Tombe
M. JARLIER	8	Fixation à trois ou cinq du nombre de sièges garantis par département	Tombe
M. TANDONNET	23	Fixation à quatre du nombre de sièges garantis par département	Tombe
Article additionnel après l'article 7			
M. MÉZARD	29	Obligation d'actualisation régulière de l'effectif des conseils régionaux	Retiré
Article 12 Modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux			
Le Gouvernement	72 rect.	Modification du calendrier électoral	Adopté
M. ADNOT	6	Modification du calendrier électoral	Tombe
M. LABAZÉE	36	Modification du calendrier électoral	Tombe
Mme PEROL-DUMONT	7	Modification du calendrier électoral	Tombe
M. DANTEC	66	Modification du calendrier électoral	Tombe
Mme TROENDLÉ	19	Prorogation du mandat des conseillers départementaux en Alsace	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERN	50	Prorogation du mandat des conseillers départementaux en Alsace	Rejeté
M. GRAND	9	Maintien du terme normal du mandat des conseillers départementaux	Tombe
M. GRAND	10	Maintien du terme normal du mandat des conseillers régionaux	Rejeté
M. GRAND	11	Maintien du terme normal du mandat des membres des assemblées de Guyane et de Martinique	Rejeté
M. GRAND	12	Maintien du terme normal du mandat des membres du conseil général de Mayotte	Tombe
M. KALTENBACH	20	Abréviation du mandat des conseillers généraux de la petite couronne	Tombe
Article 12 bis (nouveau) Composition des commissions régionales et désignation à la présidence d'une commission d'un élu d'opposition			
M. BUFFET, rapporteur	86	Amendement de suppression	Adopté
Article 12 ter (nouveau) Déclaration d'appartenance à l'opposition d'un groupe d'élus au sein du conseil régional			
M. BUFFET, rapporteur	87	Amendement de suppression	Adopté
M. DANTEC	67	Séparation des fonctions exécutives et délibérantes	Retiré
M. DANTEC	68	Demande de remise de rapport au Parlement	Retiré
M. DANTEC	69	Composition et missions des CESER	Retiré
M. DANTEC	70	Modification du scrutin pour l'élection des représentants au Parlement européen	Retiré
M. DANTEC	71	Renforcement du droit de pétition	Retiré
Article 13 (nouveau) Modification du calendrier d'élaboration du schéma régional de la coopération intercommunale de la grande couronne francilienne			
M. BUFFET, rapporteur	88	Amendement de suppression	Adopté
Article 14 (nouveau) Report du délai ouvert aux communes volontaires pour intégrer la métropole du Grand Paris			
M. BUFFET, rapporteur	89	Amendement de suppression	Adopté

La réunion est levée à 19 heures 25

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 27 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 28 octobre 2014

à 14 h 45

Salle n° 263

- Examen du rapport 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 (Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis).
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Mercredi 29 octobre 2014

à 16 h 15

Salle Clemenceau

Ouverte au public et la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la politique de son ministère dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 29 octobre 2014

à 9 h 30

Salle RD 204

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 212 : soutien de la politique de la défense de la mission « Défense »).
- Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 146 : Equipement des forces de la mission « Défense »).

à 14 h 30

Salle RD 204

- Audition de Mme Laurence Franceschini, directrice générale des Médias et des Industries culturelles au ministère de la Culture et de la Communication, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programmes 844 : France Médias Monde et 847 : TV5 Monde de la mission « Compte de concours financier : avances à l'audiovisuel public »).
- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :
 - . le projet de loi n° 269 (2013-2014) autorisant l'approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer,

de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) et au code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW) (M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur) ;

. 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 (Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 270 (2013-2014) autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (M. André Trillard, rapporteur) ;

. 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. Jacques Legendre, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 570 (2013-2014) autorisant l'approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967, modifiée par l'avenant du 6 juillet 1971 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux et modifiée ultérieurement par la convention du 19 juillet 1974 entre les deux Gouvernements susmentionnés et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à l'adhésion de ce dernier Gouvernement à la convention et par l'avenant du 27 juillet 1976, le deuxième avenant du 9 décembre 1981, le troisième avenant du 25 mars 1993 et le quatrième avenant du 4 décembre 2002 entre les trois Gouvernements susmentionnés (M. Christian Cambon, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 806 (2013-2014) autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part (M. Alain Néri, rapporteur).

Commission des affaires sociales

Mardi 28 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de MM. Jean-Luc Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur, de la caisse nationale d'allocations familiales sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIVè) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

à 15 h 00

Salle n° 213

- Examen de l'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.

Mercredi 29 octobre 2014

à 10 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Erik Rance, candidat à son renouvellement pour le poste de directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).
- Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIVe) de financement de la sécurité sociale pour 2015.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 29 octobre 2014

à 14 h 30

Salle Médicis

- Table ronde avec les associations d'élus sur la réforme territoriale.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 28 octobre 2014

à 15 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport 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 (M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis).
- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 802 (2013 2014), présentée par Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues, 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.

Mercredi 29 octobre 2014

à 15 heures

Salle n° 263

En commun avec la commission des finances – Ouverte à la presse

- Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sur le péage de transit poids lourds et les infrastructures de transport.

Commission des finances

Mardi 28 octobre 2014

à 14 h 45

Salle n° 131

Ouverte à la presse

- Audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France

Mercredi 29 octobre 2014

à 9 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 45 (2014-2015) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission, sur «Ameli» : Lundi 27 octobre 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et élaboration du texte de la commission 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

à 15 heures

Salle n° 263

Ouverte à la presse

- Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, sur le péage de transit poids lourds et les infrastructures de transport, conjointement avec la commission du développement durable.

à l'issue de l'audition

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 48 à 50).

Jeudi 30 octobre 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 60)

- Examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et article 55)

- Examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce »

- Examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 29 octobre 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2015.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 779 (2013-2014) visant à rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 553 (2013-2014) tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant.

- Examen du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au Lundi 27 octobre 2014 à 12 heures.

- Examen du rapport de M. François Zocchetto et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 482 (2013-2014) portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au Lundi 27 octobre 2014 à 12 heures.

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 28 octobre 2014

à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte n° 43 (2014-2015) de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Eventuellement, Mercredi 29 octobre 2014

à 11 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 43 (2014-2015) de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Eventuellement, Jeudi 30 octobre 2014

à l'issue de la séance du matin et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 43 (2014-2015) de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Jeudi 30 octobre 2014

à 16 h 30

Salle n° 67

- Audition de M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure (Cette audition se déroulera à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié).