

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	497
• <i>Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>497</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>505</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international</i>	<i>506</i>
• <i>Relations entre la grande distribution et les industriels – Communication de M. Jean-Claude Lenoir</i>	<i>515</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	 517
• <i>Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » - Audition de M. Anthony Requin, chef du service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du Trésor.....</i>	<i>517</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.....</i>	<i>535</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Soutien de la politique de la défense » - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>548</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Equipement des forces » - Mission « Défense » - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>548</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programmes « France Médias Monde » et « TV5 Monde » - Mission « Comptes de concours financiers : avances à l'audiovisuel public » - Audition de Mme Laurence Franceschini, directrice général des Médias et des Industries culturelles au ministère de la Culture et de la Communication (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>548</i>
• <i>Approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 dite convention STCW et du code STCW– Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>548</i>
• <i>Ratification de l'accord entre la France et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>552</i>
• <i>Adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages– Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>554</i>
• <i>Ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise– Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>557</i>

• <i>Approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967, modifiée, sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	560
• <i>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 – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	562
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	567
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur, de la Caisse nationale d'allocations familiales</i>	567
• <i>Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis</i>	575
• <i>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)</i>	585
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse</i>	591
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	600
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	601
• <i>Réforme territoriale - Table ronde avec les associations d'élus</i>	601
COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	603
• <i>Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis</i>	603
• <i>Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	610
• <i>Péage de transit poids lourds et infrastructures de transport – 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</i>	610
COMMISSION DES FINANCES	611
• <i>Audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France</i>	611
• <i>Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	619
• <i>Approbation de l'accord entre la France et la Chine en vue d'éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	641

• <i>Péage de transit poids lourds et infrastructures de transport – Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d’Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie.....</i>	644
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 48 à 50) - Examen du rapport spécial.....</i>	655
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 60) - Examen du rapport spécial.....</i>	661
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Enseignement scolaire » (et article 55) - Examen du rapport spécial</i>	666
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Engagements financiers de l’Etat », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l’Etat ou organismes gérant des services publics » et compte d’affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial</i>	666
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Participations financières de l’Etat » - Examen du rapport spécial</i>	667
COMMISSION DES LOIS	669
• <i>Loi de finances pour 2015 - Nomination des rapporteurs pour avis</i>	669
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	670
• <i>Simplification de la vie des entreprises - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	670
• <i>Adaptation de la procédure pénale au droit de l’Union européenne - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	698
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.....	705
• <i>Examen des amendements au texte de la commission spéciale.....</i>	705
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 NOVEMBRE ET A VENIR	721

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 28 octobre 2014

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

Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La réunion ouverte à 14 h 50.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mme Marie-Noëlle Lienemann s'étonnait de ce que les amendements n'aient pas été portés à la connaissance des membres de la commission avant cette réunion. C'est que nous ne sommes pas saisis de ce texte au fond ; la commission des lois nous en a uniquement délégué les articles 7, 9, 10, 11 *bis* A, 20, 28, 29, 31 *bis* et 34 *bis*. Nous nous sommes saisis pour avis des articles 7 *bis*, 7 *ter*, 27 et 34.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Soumis à la procédure accélérée, le projet de loi portant simplification de la vie des entreprises a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 juin dernier et adopté par les députés en première lecture le 22 juillet. Il compte désormais 48 articles.

Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat a choisi de renvoyer le projet à la commission des lois qui, suivant l'usage pour les textes de simplification, a délégué aux autres commissions permanentes la responsabilité des articles relevant de leur compétence.

Nul ne doute de la nécessité de simplifier la vie des entreprises. Mes travaux ont été animés du souci d'être constructive et de soutenir, voire d'amplifier ou d'accélérer, les mesures répondant aux besoins des entreprises et de notre économie. Mes amendements en attesteront. Je suis néanmoins déçue par le manque d'ambition de ce texte, sa pauvreté, même, malgré son titre séduisant, comme par le choix du gouvernement de légiférer par ordonnances. Si les articles que j'ai examinés contiennent des mesures utiles, aucune n'est véritablement de nature à simplifier la vie de nos entreprises. On ne trouve pas ici de proposition forte, ni de stratégie, mais des micro-mesures dont l'impact sur les entreprises sera malheureusement microscopique.

Une grande partie d'entre elles ne justifie pas le recours à des ordonnances. L'article 7, relatif aux procédures d'autorisation d'urbanisme et aux documents de planification urbanistique, propose ainsi quatre pistes de simplification qui ne réduisent que marginalement la complexité du droit de l'urbanisme : instauration de modalités de participation du public alternatives à l'enquête publique pour l'autorisation de certains projets de construction ou d'aménagement ; extension des possibilités de dérogation aux règles du PLU lorsqu'elles font obstacle à la densification du bâti dans certains cas bien identifiés, en particulier quand les règles de retrait par rapport aux limites séparatives restreignent inconsidérément l'occupation du terrain disponible ; limitation du nombre de places de stationnement imposées par les PLU pour certaines catégories de logement comme les

résidences universitaires et les centres d'hébergement des personnes âgées ; recours, enfin, à la procédure de modification simplifiée du PLU afin de favoriser la densification du bâti dans les zones d'entrée de ville ou à dominante commerciale.

Quoique bien orientées, ces mesures demeurent extrêmement circonscrites. Ces sujets ont d'ailleurs déjà été abordés dans plusieurs textes du gouvernement depuis un an, comme la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, ou encore de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR. Alors qu'il y a urgence à relancer la construction de logements, le gouvernement remet son ouvrage sur le métier tous les six mois en moyenne et fait se succéder des textes partiels qui nuisent à la visibilité d'ensemble des réformes et désorientent les acteurs de l'urbanisme et du logement.

Enfin, trois des quatre habilitations demandées ne se justifient pas, les dispositions visées pouvant être introduites directement. Je vous proposerai des amendements en ce sens. Quant à la quatrième demande, il conviendra de la réécrire de manière beaucoup plus précise.

L'article 7 *ter* habilite le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures modifiant certaines dispositions de la loi ALUR relatives au logement. Renforçant l'information des acquéreurs d'un bien en copropriété, ce texte avait prévu que leur soient remis un certain nombre de documents, comme le règlement de copropriété, le montant des charges ou les procès-verbaux des assemblées générales. Ces nouvelles dispositions ayant retardé la conclusion de ventes, la première ordonnance a pour objet de fluidifier les transactions en précisant le champ d'application et les modalités de l'information donnée à l'acquéreur – sans que l'on sache vraiment ce que cela recouvre. La loi ALUR disposait en outre que les promesses de vente mentionneraient la surface habitable en plus de la superficie de la partie privative (surface loi Carrez). Cette mesure de protection des propriétaires bailleurs risque de leur porter préjudice : en cas d'erreur dans la mesure de la surface habitable, le locataire pourrait se retourner contre le propriétaire, mais ce dernier ne le pourrait contre l'expert. Harmoniser ces mentions de superficie, comme le souhaite le gouvernement, peut se faire immédiatement en modifiant le droit en vigueur.

L'article 10 était destiné à simplifier le dispositif des certificats d'économie d'énergie. Ce mécanisme, institué par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique dite loi POPE a, dans l'ensemble, bien fonctionné, puisque les objectifs chiffrés d'économie d'énergie ont été largement dépassés. La simplification envisagée par le gouvernement consistait à faciliter la vie de près de deux mille petits distributeurs de fioul domestique en transférant aux grossistes, soit à une cinquantaine d'entreprises, leur obligation de fournir les certificats d'économie d'énergie. Loin d'approuver cette simplification, les représentants des fioulistes indépendants ont indiqué aux députés qu'en les écartant de la fourniture des certificats, on mettait en péril les PME qui, en contact direct avec leurs clients, sont bien placées pour leur proposer des solutions d'économie d'énergie. L'Assemblée nationale a ainsi réintégré à la liste des obligés un groupement professionnel qui accomplira les formalités. Cette nouvelle rédaction a elle-même suscité de sévères critiques de la part des six fédérations professionnelles représentant les grossistes et les distributeurs, qui demandent, en vertu d'arguments opposés, le retour au texte initial.

Le doute subsiste, tant sur l'impact économique de la mesure proposée par le gouvernement que sur son caractère consensuel. Le texte transmis par l'Assemblée nationale

soulève en outre des difficultés d'articulation avec l'article 8 du projet de loi relatif à la transition énergétique. À force de traiter les sujets connexes dans des projets de loi différents, on en vient à modifier les textes tous les mois, parfois même avant leur publication au *J.O.* Je vous proposerai la suppression de l'article 10 afin que le parlement puisse le réexaminer dans le volet *ad hoc* du projet de loi sur la transition énergétique.

L'article 11 bis A rétablit dans le code de l'énergie le mécanisme de soutien financier destiné à préserver la viabilité financière de certaines installations de cogénération, introduit par la loi du 16 juillet 2013, mais abrogé en juillet dernier par le Conseil constitutionnel saisi par voie de question prioritaire de constitutionnalité. Le texte proposé apporte les correctifs juridiques requis pour garantir sa conformité au principe d'égalité.

L'article 20 autorise les caisses de mutualité sociale agricole à communiquer directement aux services fiscaux les informations nécessaires au remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC), de manière à faire l'économie des 200 000 attestations que doivent demander les agriculteurs avant de les transmettre aux services fiscaux.

L'article 28 habilite le gouvernement à créer, pour les écoles d'enseignement supérieur des chambres de commerce et d'industrie, un statut garantissant l'autonomie de leur gouvernance et facilitant la signature d'accords avec d'autres écoles ou universités, y compris étrangères. Si la nécessité, voire l'urgence de cette mesure sont unanimement reconnues, il n'est pas certain qu'il convienne de procéder par ordonnance. Quand cette question a été abordée lors de l'examen de deux projets de loi précédents, toutes les parties prenantes (gouvernement, CCI, dirigeants d'écoles consulaires, personnels) s'étaient exprimées. Les dispositions que devrait contenir la future ordonnance ont enfin fait l'objet de travaux approfondis et leur rédaction semble quasiment finalisée. C'est pourquoi je vous propose d'introduire directement la réforme dans le projet.

L'article 29 prévoit de fusionner par ordonnance deux établissements publics industriels et commerciaux : UBIFrance, qui soutient les exportateurs, et l'Agence française des investissements internationaux (AFFI) qui s'efforce d'attirer les investisseurs étrangers. Si cette mesure va dans le bon sens, elle demeure insuffisante : nos discussions en commission, de multiples rapports et surtout les témoignages des entreprises conduisent à exiger une action plus lisible et plus cohérente non seulement de ces deux intervenants, mais d'une multitude d'autres.

L'article 31 *bis*, enfin, introduit à l'Assemblée nationale par le gouvernement, habilite celui-ci à prendre diverses mesures de simplification dans le secteur du tourisme. Je vous propose de le réécrire substantiellement : si, comme l'ont montré les Assises du tourisme ainsi que les rapports d'information de nos collègues André Ferrand et Michel Bécot en 2011, puis Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre en 2013, le cadre normatif de ce secteur doit être simplifié, l'habilitation ouverte par cet article sur huit points rencontre plusieurs limites. Certains volets auraient leur place dans d'autres véhicules législatifs plus adaptés ; d'autres, de nature réglementaire, ne nécessitent pas d'habilitation ; d'autres encore, sans rapport avec la simplification de la vie des entreprises, doivent être écartés de ce texte. Je vous propose de ne retenir de cet article d'habilitation que les points qui ont ici leur place, ainsi que de réduire de neuf à six mois le délai prévu à l'article 36 pour prendre ces ordonnances.

Contrairement à ce que proclame son intitulé, cette loi, même si elle comporte des dispositions ponctuelles utiles, ne facilitera pas considérablement la vie des entreprises. C'est sans enthousiasme que je vous propose d'adopter les articles qui nous sont soumis au fond, sous réserve que les demandes d'habilitation injustifiées qu'ils contiennent soient remplacées par des modifications directes du droit, afin que soit accélérée leur entrée en vigueur et que soit respectée la compétence législative du parlement.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie Élisabeth Lamure d'avoir en une dizaine de jours rédigé ce rapport dont je partage la conclusion : nombre de ces dispositions n'appellent pas une adoption par ordonnance, mais un vote du parlement. Ce sera pour nous une façon de rétablir son autorité, tout en accélérant la mise en application de mesures attendues.

M. Yannick Vaugrenard. – On parle de simplification administrative depuis longtemps, tout en sachant qu'elle dépend parfois des comportements : les greffes de tribunaux de commerce, par exemple, n'ont pas les mêmes exigences que d'autres. L'administration pourrait à elle seule, selon des études sérieuses, réaliser quinze milliards d'économies et alléger de 25 % la charge administrative des entreprises.

Observons également nos voisins européens : les Belges, en particulier, ont inventé le concept du « dites-le nous une fois ». On demande trop souvent la même chose aux différentes administrations, ce qui complique beaucoup la tâche des entreprises, surtout des plus petites. Les Français, eux, ont mis en œuvre le « test Kafka », afin de n'avoir plus à répéter cinq, six, dix fois la même chose. Nos entreprises et nos concitoyens pâtissent également de l'instabilité du droit, et les maires nous font part des difficultés qu'elle leur cause. Il était bien nécessaire d'envisager, comme le fait ce texte, un allègement des obligations comptables des petites et très petites entreprises.

Si la commission des lois en est saisie au fond, d'autres le sont pour avis : la nôtre, mais aussi la commission des finances, dont les membres, eux, ont bien eu connaissance des amendements avant leur réunion. Cela n'étant pas notre cas, nous nous orientons plutôt vers l'abstention sur les amendements que vous nous proposerez, en attendant de pouvoir en avoir, d'ici le débat en séance, une connaissance plus approfondie.

Vous avez insisté, madame la Rapporteuse, sur la pauvreté du texte, tout en reconnaissant que certaines dispositions partielles étaient utiles. Face aux difficultés que rencontre notre pays, en particulier ses petites et moyennes entreprises, ne pourrions-nous pas éviter, au moins sur certains sujets, des oppositions politiques systématiques ? Le premier discours du président Gérard Larcher ne nous y incitait-il pas ? Nous souhaitons de votre part, madame, une démarche constructive et efficace, pour le plus grand bien de nos entreprises qui attendent ces simplifications. Légiférer par ordonnance, c'est, dites-vous, aller trop vite en besogne, mais vous reconnaissez vous-même l'urgence de ces réformes. Si nous préférons évidemment, en tant que parlementaires, éviter la pratique des ordonnances, elle est parfois indispensable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Votre remarque fait suite à celle de Marie-Noëlle Lienemann. La commission des finances était-elle saisie par délégation ? Dans un passé récent, il nous est souvent arrivé de prendre connaissance des amendements du rapporteur lorsqu'ils nous étaient distribués en réunion. Nous sommes tous d'accord pour travailler dans de bonnes conditions et disposer des documents en temps et en heure. Par ailleurs, je considère que modifier le droit en vigueur directement par un projet de loi est plus

rapide que passer par une ordonnance, laquelle se justifie seulement lorsqu'il s'agit de l'adoption de mesures lourdes nécessitant des débats techniques complexes.

M. Jean-Pierre Bosino. – Nous avons beaucoup à faire sur la simplification, comme sur la vie des salariés et de nos citoyens. L'atomisation de ce texte entre différentes commissions empêchant d'en prendre une vue globale, le groupe CRC s'oriente plutôt vers un avis négatif, d'autant que la procédure des ordonnances constitue une négation du travail du parlement.

M. Daniel Dubois. – Le groupe UDI adhère globalement à l'analyse de la rapporteure pour avis : au regard de la situation des entreprises, l'apport du texte est très modeste même s'il contient certaines avancées. Quant aux amendements, il nous serait difficile de les voter aujourd'hui, puisque nous n'en avons pas connaissance. Nous nous exprimerons lors du débat en séance.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Ces amendements étant ceux du rapporteur, il n'y a rien d'extraordinaire à ce qu'ils soient seulement diffusés en commission. Je m'efforcerai néanmoins de vous convaincre de les adopter. Je maintiens, Yannick Vaugrenard, que ce texte manque d'ambition : il ne contient que des mesures partielles.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 9 supprime les trois premières des quatre ordonnances prévues par cet article, au profit d'une modification du code de l'urbanisme par les amendements n^{os} 2, 3 et 4.

L'amendement n° 9 est adopté.

Articles additionnels après l'article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 2 est identique à celui déposé par M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Il allège la procédure de consultation du public préalable à l'autorisation de certains projets de construction et d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence environnementale : ceux qui ne requièrent une étude d'impact que sur décision de l'autorité administrative après examen au cas par cas. À la procédure lourde d'une enquête publique, on préférera la consultation simplifiée prévue à l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Je déplore toutefois que l'on aborde ainsi la question des enquêtes publiques par le petit bout de la lorgnette, au lieu de poser la question d'ensemble.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je soutiens fortement cet amendement et les deux suivants qui favorisent l'engagement de procédures simplifiées et la réduction des délais. Je pense notamment aux travaux nécessaires à l'extension des sites des entreprises. Les projets demeureront consultables par le public.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 3 réduit les exigences d'aires de stationnement pour les résidences universitaires et les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 7 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Étendant les possibilités offertes aux communes de déroger aux règles du PLU dans des cas très précis afin de favoriser certains projets de construction de logements, l'amendement n° 4 autorise des dérogations aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives sous réserve que le projet s'intègre au milieu urbain environnant et ne crée pas de gêne anormale pour les constructions ou les propriétés voisines.

M. Franck Montaugé. – Que recouvre au juste la notion de gêne anormale ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il appartiendra à l'autorité administrative chargée de délivrer l'autorisation de la définir, sous le contrôle du juge administratif.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 7 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Le gouvernement demande à prendre quatre ordonnances modifiant la loi Alur. La première faciliterait les modalités d'information de l'acquéreur d'un bien sous le régime de la copropriété en autorisant une remise des documents par voie dématérialisée et en restreignant le champ de l'information. L'amendement n° 15 précise ce second point : le gouvernement ne pourra procéder à cette restriction que pour l'acquisition de lots secondaires. La seconde ordonnance différerait l'entrée en vigueur de l'obligation de remettre à l'acquéreur le règlement de copropriété, ce qui ne paraît pas opportun. L'amendement n° 15 supprime cette habilitation, ainsi que celle de qui porte sur des mesures réglementaires.

L'amendement n° 15 est adopté.

Article additionnel après l'article 7 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il suffit de modifier directement le droit en vigueur pour harmoniser les mentions de surfaces dans les promesses de vente, d'où l'amendement n° 17.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 10

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il subsiste un doute sur l'impact économique de l'article 10, dont le dispositif juridique n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi l'amendement n° 12 le supprime.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cette proposition est extrêmement sage, compte tenu des conflits dont nous avons écho dans nos départements. Nous aborderons à nouveau ce sujet lors de l'examen de la loi sur la transition énergétique.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 11 bis A

L'amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 5 supprime l'habilitation à légiférer prévue par cet article et la remplace par des modifications directes du droit relatif au statut des écoles des chambres de commerce et d'industrie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cet amendement, évidemment assez consistant, fait suite à des travaux qui, depuis plus d'un an, réunissent le gouvernement, les CCI, les personnels et les dirigeants de ces écoles. Nous sommes en présence d'un texte bien élaboré, qui fait largement consensus.

L'amendement n° 5 est adopté.

Articles additionnels après l'article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 6 donne aux CCI territoriales qui le souhaitent la possibilité de s'unir dans la chambre de région dans le cadre des schémas directeurs régionaux consulaires.

M. Marc Daunis. – Quelle marge de liberté les chambres restantes conserveront-elles ? Cette question n'est pas sans rapport avec le débat sur l'organisation régionale.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Il est laissé toute liberté aux chambres de fusionner ou non.

L'amendement n° 6 insérant un article additionnel est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 7 autorise les chambres territoriales qui fusionnent au sein d'une chambre de région à continuer à exister comme chambres locales dépourvues de la personnalité, à l'exemple de celles d'Ile-de-France. Les membres de ces chambres seront élus dans les mêmes conditions que les membres des chambres territoriales ou de région.

L'amendement n° 7 insérant un article additionnel est adopté.

Article 29

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 11 simplifie l'action des opérateurs aidant les entreprises exportatrices ainsi que celles qui souhaitent s'implanter en France. Il va au-delà du projet en habilitant le gouvernement à créer un groupement d'intérêt économique (GIE), structure plus ouverte et plus souple que celle de l'établissement public qui résulterait de la seule fusion d'UbiFrance et de l'AFFI.

M. Gérard César. – Ayant eu l’honneur de représenter jusqu’à présent le Sénat au conseil d’administration d’UbiFrance, j’approuve cette mesure simplificatrice. Il est regrettable d’aller à l’exportation en ordre dispersé.

M. Alain Chatillon. – Passera-t-on toujours par la Sopexa ? Qui fait quoi et comment garantira-t-on les crédits, alors que la Coface n’intervient plus dans la plupart des pays à risques, aussi minimes soient-ils ? C’est un problème que nos concurrents, notamment allemands, ne connaissent pas. Quels documents seront-ils nécessaires pour obtenir ces garanties ?

M. Ladislas Poniatowski. – L’amendement n’est-il pas contreproductif ? La fusion des deux établissements, qui est une bonne proposition, serait retardée par l’adoption de l’amendement. Ne pourrait-on y procéder immédiatement, quitte à créer le GIE ensuite ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Le GIE constituerait, si je comprends bien, une étape intermédiaire pour mieux utiliser les moyens généraux des structures originelles ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – La mesure proposée par le projet est presque une régularisation : ces deux établissements travaillent déjà dans les mêmes locaux et ont la même comptabilité, comme s’ils avaient déjà fusionné. Loin de retarder, l’ouverture d’un GIE autorisera l’entrée de tous les acteurs qui le souhaitent, dont la Sopexa ou la Coface. Ce sera un établissement dynamique et ouvert.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un GIE peut en effet rassembler des établissements de structures juridiques très différentes.

M. Marc Daunis. – L’argument de Ladislas Poniatowski est juste : nous avons bien constaté l’ambiguïté des interventions des deux opérateurs, en dépit de leur rapprochement. La situation n’est pas claire.

L’amendement n° 11 est adopté.

Article 31 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 14 précise le champ de l’habilitation législative prévue à cet article relatif au secteur du tourisme.

L’amendement n° 14 est adopté.

Article 36

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 10 réduit de neuf à quatre mois le délai imparti au gouvernement pour la rédaction et la publication des ordonnances prévues à l’article 31 bis.

L’amendement n° 10 est adopté.

M. Alain Chatillon. – Notre commission pourrait-elle disposer de renseignements supplémentaires sur la manière dont les entreprises sont accompagnées en Allemagne ou au Japon ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous devons avoir plus fréquemment recours à l’expertise de la division de législation comparée de la Direction de l’initiative parlementaire et des délégations, surtout sur l’Allemagne.

Désignation d’un rapporteur

La commission désigne un rapporteur sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre commission est saisie au fond du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté le 14 octobre dernier par l’Assemblée nationale. Le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre la procédure accélérée pour ce texte important, qui sera examiné en séance publique début 2015. Le ministre qui l’a préparé a plaidé pour un examen rapide, arguant de l’impact économique de ce texte en faveur du bâtiment dont on connaît la situation difficile. Pour autant, nous devons prendre le temps de l’étudier de près. Le Premier ministre a adressé une lettre au Président du Sénat dans laquelle il exprime le désir que ce texte soit inscrit à l’ordre du jour début 2015. Son examen viendrait après celui du texte sur les départements et les régions, c’est-à-dire la semaine du 10 février, ce qui nous laisse le temps de procéder aux auditions nécessaires. Je vous propose de désigner **Ladislav Poniatowski comme rapporteur.**

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Plusieurs dispositions, dans ce texte, concernent la commission du développement durable. En application de l’accord mentionné en Conférence des Présidents la semaine dernière, et en accord avec cette commission, nous lui déléguons au fond 83 articles sur 175. Il s’agit du titre III relatif aux transports et à la qualité de l’air, du titre IV portant sur l’économie circulaire, de deux articles du titre V concernant l’impact environnemental de certaines installations d’énergies renouvelables, de quatre articles du titre VI sur l’information des citoyens – en particulier sur les commissions locales d’information (CLI) – et la gestion des déchets radioactifs, du chapitre 1^{er} du titre VII, qui porte sur la simplification des procédures, et de dix articles du titre VIII sur la transition énergétique et environnementale dans les territoires. De plus, la commission du développement durable se saisira pour avis de 22 des 92 articles que nous examinerons au fond.

D’après ce véritable peignage du texte, nous reviennent les dispositions relatives à l’énergie et à la transition énergétique, qui constituent le cœur du projet. Il s’agit du titre I définissant les objectifs communs pour réussir la transition énergétique et renforcer l’indépendance énergétique de la France, du titre II portant sur la rénovation des bâtiments, du titre V relatif aux énergies renouvelables, des articles du titre VI qui concernent la sûreté nucléaire – c’est notre commission qui valide la nomination du président de l’Autorité de sûreté nucléaire –, du titre VII sur la régulation des réseaux et d’une large partie des articles du titre VIII.

Avant d’examiner le rapport et d’adopter notre texte fin janvier, nous procéderons à une série d’auditions, dont certaines avec la commission du développement durable. Le rapporteur en tiendra aussi, qui seront ouvertes à l’ensemble des membres de la commission. Celles-ci seront très nombreuses, car beaucoup de personnes physiques ou morales sont directement intéressées par ce texte. Enfin, je souhaite vous indiquer que la création d’une

commission spéciale avait été évoquée, pour associer à son examen des sénateurs d'autres commissions. L'exemple de l'Assemblée nationale nous a convaincus d'adopter une autre méthode, notamment parce que trop d'entre vous auraient été exclus des débats.

La réunion est levée à 16 heures.

Mercredi 29 octobre 2014

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

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

La commission entend 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.

La réunion est ouverte à 16 h 15.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En tant qu'élu de Basse-Normandie, je suis heureux d'accueillir ici un élu de Haute-Normandie. Nous avons toujours eu d'excellentes relations de voisins et les autres régions ne vont pas tarder à s'en rendre compte ! Vous êtes, Monsieur le ministre des affaires étrangères et du développement international, le premier ministre que notre commission reçoit depuis le renouvellement sénatorial. Nous souhaitons vous entendre sur la diplomatie économique. Grâce à votre position de numéro deux au sein du Gouvernement, vous pesez sur la définition des politiques transversales indispensables pour renforcer le commerce extérieur, l'attractivité économique de la France et le tourisme. Quelles sont les priorités que vous défendez ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Si j'ai souhaité élargir le périmètre du ministère des Affaires étrangères au commerce extérieur et au tourisme, c'est que dans le monde ouvert qui est le nôtre, une politique étrangère efficace est indissociable d'un rayonnement économique fort. Avec l'accord du Président de la République et du Premier ministre, j'ai transformé le ministère des affaires étrangères en ministère de l'action extérieure de l'État. Les préfets dirigent l'action de l'État sur le territoire national ; à l'étranger, la même tâche revient aux ambassadeurs. Qu'il s'agisse d'économie, de commerce ou d'éducation, la diplomatie est une seule et même chose. Une diplomatie qui exclurait l'économique se bornerait à être une « diplomatie Ferrero » – je n'ai rien contre cette marque de chocolat dont une usine se trouve au Grand-Quevilly... On parle beaucoup du déficit des finances publiques. Pour avoir exercé la fonction, je sais que lorsqu'un Premier ministre décide de dépenser 98 plutôt que 100, sa décision produit ses effets, même désagréables. Agir sur le commerce extérieur est plus difficile. En 2000, j'étais ministre de l'économie et des finances. À mon retour au Gouvernement en 2012, la compétitivité des entreprises avait chuté de manière considérable. C'est aujourd'hui le principal problème de la France, il explique la politique générale mise en place par le Gouvernement – crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), pacte de responsabilité... Une action spécifique est nécessaire pour soutenir notre commerce extérieur. Trop peu d'entreprises moyennes exportent. Le ratio par rapport à l'Allemagne est de 1 pour 4. Il est vrai que nous n'avons pas misé sur les bons pays. La prolifération des organismes – Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (Afi), par exemple – nuit aussi

à l'efficacité d'une action de l'Etat. Certes, l'administration ne remplacera pas les entreprises, mais elle peut les aider. Beaucoup d'ambassadeurs font déjà de la diplomatie économique. Je souhaite que cela devienne leur priorité.

Le tourisme est une mine d'or extraordinaire pour la France. Nous devons l'exploiter davantage. Les économistes diraient que notre pays dispose d'un avantage comparatif en matière de tourisme, car c'est le plus beau pays du monde. Dans le classement des destinations qui font rêver, la France est au premier rang – sur 193 pays. Mais certains de nos concurrents sont très bons, comme l'Italie et l'Espagne, qui nous talonnent. Et nous avons aussi des points faibles et des défauts, la qualité de l'accueil, par exemple. Le Premier ministre m'a confié le secteur du tourisme. On compte 1 milliard de touristes à travers le monde chaque année. Dans 15 ans, ils seront 2 milliards. Nous devons nous organiser pour y faire face. Tel était par exemple le but des Assises du tourisme qui ont montré l'enthousiasme des professionnels du secteur. Matthias Fekl travaille avec eux et le constate en permanence. L'évolution de la nomenclature budgétaire suit les nouveaux rattachements de compétences. Atout France est ainsi désormais intégré dans mon budget.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, monsieur le ministre, pour cet exposé concis. Je participais ce matin au comité stratégique parlementaire à l'invitation de Matthias Fekl. On y a beaucoup parlé des traités transatlantiques entre l'Europe, les États-Unis et le Canada. Même chose au Salon international de l'agro-alimentaire (Sial), à Villepinte, la semaine dernière. Qu'en est-il de la ratification attendue par les parlements nationaux en Europe et au Canada ? Les provinces canadiennes auront-elles à délibérer et à prendre position sur le contenu du traité ? L'accord conclu entre le Canada et l'Union européenne n'est pas encore formalisé. Des points restent à discuter, des entraves demeurent, concernant en particulier l'accès aux marchés publics ou la circulation des cadres des entreprises européennes qui se rendent au Canada. Dans le cas des États-Unis, le problème vient de l'empilement des barrières administratives et sanitaires qui bloquent nos exportations de viande et de produits dérivés du lait, fromages au lait cru notamment. Un amendement a été adopté qui donne à Ubifrance le statut d'agence française pour le développement international. Vous avez mis en place un Conseil de promotion du tourisme, qui s'est réuni pour la première fois en septembre. En quoi se distingue-t-il d'Atout France et de Destination France ? Qu'en attendez-vous ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Le traité transatlantique devra faire l'objet d'une double ratification par le parlement européen et par les parlements nationaux. Un voyage est prévu au Canada, en fin de semaine, où j'accompagne le président de la République. Ce sera l'occasion de faire le point sur ce traité. L'ISDS (*investor-state dispute settlement*) continue de poser problème. Le circuit de contestation passe-t-il par les États ou les entreprises peuvent-elles attaquer les États ? Je crois que cet accord avec le Canada est bon pour nous. L'erreur a été de considérer que l'ISDS devait faire jurisprudence pour l'accord avec les États-Unis, car la législation commerciale du Canada n'est pas celle des États-Unis, les volumes d'échanges non plus. Deux questions doivent être résolues pour rendre possible un accord avec les États-Unis, celle des nombreuses barrières non tarifaires et celle des marchés publics. Je ne suis ni pour ni contre un traité avec les Américains : tout dépendra de son contenu. En France, 85 % des marchés publics sont ouverts, contre 25 % aux États-Unis. Il faudra, bien sûr, protéger nos appellations. Sur ce point comme sur l'ISDS, nous attendrons des propositions claires avant de décider quoi que ce soit.

Ubifrance et l'Afii doivent fusionner au 1^{er} janvier prochain, avant de s'ouvrir à la Sopexa dans un second temps. Il faut procéder par étapes pour les regrouper, mais nous ne

pouvions pas conserver trois structures. La formule la plus souple est la meilleure. Les Assises du tourisme ont été un rendez-vous satisfaisant pour les professionnels du tourisme. Si bien que nous avons prévu d'en organiser chaque année pour faire le point sur les difficultés, les avancées. Nous commencerons dès la fin de l'année prochaine. Le Conseil de promotion du tourisme rassemble aussi bien des sénateurs – M. Luc Carvounas y siège – que des professionnels du tourisme, comme M. Bazin, patron d'Accor, des restaurateurs, des responsables syndicaux, etc. Il est animé par Philippe Faure. Cinq ou six sujets sont passés en revue, tels que gastronomie et œnologie, la formation, le rôle de l'Internet, destinations et marques, hôtellerie et tourisme d'affaires, ou bien encore l'accueil. Un rapport de synthèse sera publié en début d'année prochaine.

Si l'on veut développer le tourisme, il faut délivrer plus de visas. La situation s'est beaucoup améliorée : en Chine, par exemple, 56 % de visas supplémentaires par rapport à l'an dernier. D'ici quinze à vingt ans, il y aura 500 millions de touristes chinois. Pour l'instant, nous en accueillons 1,5 million, sachant qu'un Chinois dépense 1 600 euros en moyenne lors de son séjour en France. Nous avons besoin de recruter des agents pour traiter les demandes de visas : cela est délicat quand la tendance est à la réduction de l'emploi public. J'ai obtenu ce matin du Secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, la mise en place d'une procédure spéciale pour garantir un certain nombre d'emplois dont une partie bénéficiera à Atout France. C'est une agence peu dotée, si on la compare à ses homologues espagnole ou italienne.

Nous avons lancé une opération « Goût de France » ou « Good France » : le 19 mars prochain, dans le monde entier, 1 500 restaurants serviront de la cuisine française. Tous nos ambassadeurs en poste convieront ce jour-là à dîner les notables locaux. L'opération est parrainée par Alain Ducasse. Au même moment se déroulera un repas à Versailles : les ambassadeurs du monde entier en poste à Paris seront invités à déguster notre cuisine. La gastronomie est un ambassadeur extraordinaire pour la France. Talleyrand, dans une note conservée au Quai d'Orsay, suppliait son ministre de lui envoyer « moins d'instructions et plus de casseroles ».

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis des crédits du commerce extérieur. – Les entreprises françaises confrontées à la concurrence chinoise nous indiquent souvent que le pouvoir d'influence du gouvernement chinois est une arme redoutable sur les marchés mondiaux. Comptez-vous exercer le même genre d'influence, en soutenant les sociétés françaises qui exportent ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Bien sûr !

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis. – Comment doivent-elles s'y prendre pour demander votre aide ?

L'examen budgétaire prévoit d'attribuer 109 millions d'euros à l'Afii et à Ubifrance. Ces agences sont placées sous la gouvernance d'Emmanuel Macron, ministre de l'économie. S'agit-il d'une anomalie ou l'intendance n'a-t-elle pas suivi ? Au-delà de la fusion de ces deux agences, pour qu'un guichet unique des acteurs du commerce extérieur existe, il faudrait également regrouper la Coface, Sopexa et les chambres de commerce. Quel regard portez-vous sur ce projet de regroupement ?

De 1980 à 2000, nous avons parié sur l'Asie-Pacifique comme zone d'avenir. Le XXI^{ème} siècle sera africain, nous dit-on à présent. Les Chinois sont déjà très présents sur ce

continent. Quelle stratégie envisagez-vous en Afrique ? Un pays comme l'Algérie, qui a besoin d'infrastructures et qui dispose de moyens financiers, pourrait-il servir de base aux entreprises françaises ? Enfin, certaines petites entreprises reçoivent des aides pour exporter à l'étranger. Leurs produits ont du succès, mais elles n'ont pas les financements suffisants pour élargir la fabrication ou la diffusion. Comment pérenniser le soutien dont elles disposent ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Mon travail, je n'ai pas honte de le dire, s'apparente beaucoup à celui d'un VRP. Quand je vais en Algérie – un voyage est prévu la semaine prochaine – j'emmène avec moi des entrepreneurs, comme le patron d'Airbus Helicopter. Je parlerai commerce avec M. Bouteflika ou son premier ministre. C'est ainsi que tout le monde fait ! Cela ne suffit pas bien sûr, encore faut-il que les produits soient de qualité et compétitifs en prix. Mais cela surprendrait si nous ne soutenions pas nos entreprises. Le travail de nos ambassadeurs est également de vendre des hélicoptères, des trains ou des produits pharmaceutiques. C'est inscrit dans leur lettre de mission.

En revanche, lorsque deux grandes entreprises françaises sont en concurrence, pour un marché en Chine par exemple, aucune ne le remporte, car le gouvernement chinois pense que le gouvernement français n'en soutient aucune.

Nous avons beaucoup fait cette année en Chine, pour le cinquantième anniversaire de nos relations diplomatiques. Notre déficit commercial avec ce pays s'élève à 27 milliards d'euros – hors Hong-Kong, avec qui nous avons un excédent de 4 milliards d'euros – mais les Chinois nous ont attribué la conception de l'aéroport et du musée national de Pékin.

Le rattachement des organismes aux ministères, au lendemain des changements de périmètres, n'est pas encore totalement cartésien. Les dotations d'Atout France figurent déjà le budget de mon ministère. L'année prochaine, tout sera rattaché au budget du ministère des affaires étrangères. C'est une question d'intendance sans intérêt.

Il faudra faire converger les structures. Je sais qu'il y a encore certaines réticences à travailler ensemble chez Ubifrance, les CCI, et les autres. Vous le voyez bien dans vos régions et vos départements. Mais l'objectif doit être le guichet unique. À Shanghai, un bon exemple de cette coopération est donné par le *French tech hub* – dénomination un peu prétentieuse au demeurant. Les CCI participent à cette maison de la France. Créée à l'initiative de la région Rhône-Alpes, elle traite désormais d'œnologie, de culture, d'affaires économiques... L'objectif est de faire en sorte que chaque entreprise sache à qui s'adresser. À nous de faire fonctionner le *back-office*. Les circuits ont été simplifiés, mais il reste des marges de progression.

Nous nous sommes tournés vers l'Asie et le Pacifique, dites-vous. Très insuffisamment ! Le ministère des affaires étrangères a sa part de responsabilité. Jusqu'à une date récente, nous n'avions pas plus d'agents en Chine qu'en Belgique hors Bruxelles... Il y a un rééquilibrage à faire. Notre spécialisation géographique et sectorielle, comme disent les spécialistes, n'est pas idéale. Nous devons être présents à la fois en Asie-Pacifique et en Afrique ; nous n'avons pas à choisir l'un ou l'autre. Les Chinois eux-mêmes sont très présents en Afrique. Il faut aller chercher la croissance là où elle se trouve. Nous nous y employons : regardez ce qui se fait dans un certain nombre de secteurs ; nous avons défini six familles de produits, et défendons notre production partout.

Il faut simultanément favoriser l'investissement étranger en France. Lorsque je dis à mes interlocuteurs que la France est la meilleure plateforme pour s'implanter ensuite en

Afrique ou au Moyen-Orient, l'argument fait mouche. La Chine est active en Afrique, mais ce n'est pas son milieu naturel. Nous avons des liens privilégiés avec l'Afrique francophone, mais aussi avec l'Afrique anglophone, arabophone et lusophone. J'étais lundi au Nigéria : ce pays comptera à la fin du siècle, selon l'ONU, 950 millions d'habitants, ce qui en fera le troisième pays au monde derrière l'Inde et la Chine. Aujourd'hui c'est Boko Haram qui attire notre attention, mais le Nigéria est aussi un immense producteur de pétrole. Nous devons y être présents.

S'agissant du soutien à l'exportation, nous avons des progrès à faire. Les financements sont là, mais les mécanismes sont trop compliqués. Les chefs d'entreprise s'y perdent. Participer à un salon ou une foire ne suffit pas, il faut une présence durable sur place, pour tisser un réseau. Nos entrepreneurs ont peut-être aussi une part de responsabilité, lorsqu'ils estiment à tort le défi trop difficile à relever. C'est pourtant là qu'ils trouveront des marges. Les Allemands, les Italiens savent le faire mieux que nous. Les grands groupes se débrouilleront toujours ; pas les PME. C'est pourquoi Emmanuel Macron et moi-même travaillons à l'amélioration du crédit export.

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis des crédits du tourisme. – Avec MM. Louis Nègre et Luc Carvounas, nous avons produit il y a six mois un rapport sur ces enjeux. J'ai présidé le groupe d'études du tourisme et des loisirs du Sénat. Vos initiatives nous intéressent vivement. Laissez-moi vous présenter les grandes lignes de notre réflexion.

Les atouts de la France sont reconnus, mais prenons garde à ne pas nous reposer sur nos lauriers. Nous ne battons jamais nos concurrents sur leurs points forts : nous n'aurons jamais le soleil espagnol ni les prix de Saint-Domingue. Le destin touristique d'un pays est fondé sur ses avantages concurrentiels. Nous en avons beaucoup, et ils correspondent au goût des nouvelles clientèles touristiques : la culture culinaire par exemple. Voilà ce qu'il faut cibler. L'obsolescence des installations est un objet de préoccupation, surtout compte tenu des capacités actuelles d'investissement. Elle touche différemment les secteurs. L'hôtellerie est bien sûr particulièrement concernée. Nous suscitons un fort intérêt de la part des pays émergents. Je le vois dans le pays basque, qui attire la nouvelle clientèle russe. Prêtons attention à leurs attentes. Pour entretenir l'intérêt de ces nouvelles clientèles, il faut des moyens. Or le budget d'Atout France est de moitié inférieur au budget touristique de la Catalogne...

La nouvelle économie numérique est un autre souci, car elle déséquilibre certains métiers. Le site de réservation Booking est en passe de rendre captive une énorme clientèle, grâce à une grande sophistication technique. Soyons attentifs à ces pratiques.

Nous approuvons totalement l'idée de promouvoir des destinations phares, à condition d'imaginer comment tirer parti de leur rayonnement pour développer le tourisme dans leurs territoires alentour. Le tourisme est un facteur d'aménagement rural. Articulons par conséquent cette politique à la réforme territoriale, car les choses sont liées. Du reste, il faudra redéfinir le rôle, les compétences et les responsabilités des différents acteurs du secteur. Celui-ci est truffé d'organisations qui commencent à dater un peu, comme les comités régionaux et départementaux du tourisme, et les compétences font parfois doublon avec celles des structures nationales.

En matière de tourisme, les choses bougent très vite et rien n'est définitivement acquis. Soyons fiers d'être la première destination mondiale en nombre de visiteurs, et tâchons de pérenniser cette situation.

M. Laurent Fabius, ministre. – Je suis à 150 % d'accord avec votre analyse. Bien que nouveau dans ce domaine, je sens les choses comme vous. Nous avons des atouts, mais nous ne sommes pas les seuls. L'Espagne attire 25 % de touristes en moins, mais engrange 20 % de revenus de plus...

Je dirais que notre avantage comparatif réside dans la diversité de ce que nous avons à offrir. Si tous les touristes se concentraient à Paris pour voir la *Joconde*, la malheureuse n'y résisterait pas, et nous nous priverions de toutes les beautés que compte le reste de la France. Récemment, je me suis rendu à Marseille pour la première fois depuis un long moment : c'est un lieu sublime ! Je parcours 40 000 kilomètre par mois, et je peux vous assurer que peu de sites dans le monde sont aussi beaux. Marseille – pour ne prendre que cet exemple, mais je pourrais en trouver dans tous les départements que vous représentez – devrait accueillir bien plus de touristes qu'elle ne le fait actuellement. Jouons la carte de la diversité.

La diversité, cela s'organise. L'accueil est décisif, surtout dans les gares et les aéroports. C'est le premier et le dernier contact avec le pays visité. Lorsqu'aucun panneau ne souhaite aux visiteurs la bienvenue dans leur langue, que les couloirs d'aéroport qu'ils empruntent sont tristes, qu'il leur faut patienter interminablement aux douanes, que l'autoroute est embouteillée et les rues d'une saleté repoussante, alors il faut s'émerveiller que 83 millions de touristes internationaux nous rendent visite ! On nous dit les meilleurs au monde : nous ne le sommes pas. Faisons en sorte que la bonne image de la France à l'étranger devienne réalité.

Les clientèles ont changé, c'est vrai. J'ai échangé récemment avec Jack Ma, fondateur d'Alibaba, site chinois de e-commerce qui reçoit chaque jour 100 millions de connexions. Il vient d'être introduit à la bourse de New York, faisant de son président l'homme le plus riche de Chine. Il a lancé il y a deux semaines à peine Alitrip, nouveau site de e-tourisme, signe que les Chinois ne se déplacent plus en groupe, et sont désormais demandeurs de prestations individualisées. Nous devons être capables de répondre à leurs attentes.

L'obsolescence des équipements est un vrai problème. Nous regardons les choses avec la Caisse des dépôts et consignations pour y remédier. Certaines stations de ski, en particulier, construites dans les années soixante-dix, ont vieilli. Il faut se mettre au niveau de ce que les clients attendent.

Le budget d'Atout France n'est pas négligeable. Certes, dans la situation où sont les finances publiques, on ne fait pas de miracles. Nous essaierons de l'aider.

Nous avons tous désormais le réflexe de naviguer sur les sites de Booking ou d'Expedia pour réserver un hôtel. Auparavant, ces sites prélevaient 5 % de commission ; désormais celle-ci atteint plutôt 20 % ou 25 %, parfois jusqu'à 50 %. Il faudrait qu'un gros industriel français se lance sur ce marché, sans trop amputer les ressources des professionnels du secteur. Cela demande des fonds. Accor a son propre système ; la SNCF a essayé, sans succès. Je vois dans le rachat de Lafourchette par Tripadvisor une forme de confiscation de valeur ; nous devons réagir.

Oui, il convient de mettre l'accent sur les destinations phares. Des placards publicitaires défraîchis vantant, à New York, des localités françaises dont nous-mêmes n'avons jamais entendu parler, cela ne peut pas marcher. Churchill disait pendant la guerre :

« nous ne nous battons pas seulement pour la France, nous nous battons également pour la champagne ! » ; il faut faire de nos destinations des marques reconnues. Nous avons besoin de vaisseaux amiraux – pas de bulldozers. La diplomatie est essentielle. Nous avons fait le choix de confier le « chef de filât » du tourisme à la région, mais elle travaillera en liaison avec les comités locaux. Nous avons déjà reçu un certain nombre de propositions de contrats de destination. Atout France fera le choix ; une première liste sera publiée le 4 novembre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous me rassurez sur ce dernier point : le Perche, région spécifique – Alain ne disait-il pas « je suis Percheron, c'est à dire autre que Normand » ? – n'avait pas de nouvelle de son contrat de destination.

M. Gérard César. – J'ai l'honneur de représenter le Sénat au conseil d'administration d'Ubifrance. Vous n'avez pas abordé la question des volontaires internationaux en entreprise (VIE). Ces VIE, 6 000 ou 7 000 selon les années, sont les porte-drapeaux de nos exportations et soutiennent l'action des PME. Je fais mienne votre définition des ambassadeurs : ce sont les chefs de l'action économique de la France à l'étranger.

Une précision sur le rôle des régions dans l'aide à l'exportation. En réalité, tout le monde participe : les régions, les départements, les chambres de commerce... Compte tenu de la baisse des moyens des CCI, comment feront celles-ci pour remplir leur mission ? Donner le *leadership* à Ubifrance est un geste important. Les Italiens, les Espagnols, les Allemands, sont bien mieux organisés, nous le voyons à la disposition des stands dans les salons à l'étranger : les leurs forment des ensembles soudés, les nôtres sont dispersés.

M. Laurent Fabius, ministre. – Les VIE sont essentiels. Ce sont des jeunes dynamiques, qui souvent s'installent dans le pays où ils ont commencé à travailler. Ils rencontrent parfois des problèmes, néanmoins, lorsque le pays d'accueil voit en eux des concurrents de ses ressortissants sur le marché de l'emploi.

Il faut en effet réorienter le travail des missions économiques et des ambassades. Internet fournit des analyses macroéconomiques aussi pertinentes ; nous avons moins besoin de telles études que d'un appui aux entreprises à l'étranger et à l'investissement étranger en France.

Il faudra regrouper nos forces autour des chefs de file que seront les régions. Ce n'est peut-être pas dans la tradition française, mais c'est la seule façon pour nous de devenir plus efficaces, avec les moyens que nous avons. Les efforts des régions sont divers : certaines font beaucoup, d'autres moins. Par-dessus tout, évitons les doublons et les chevauchements de compétences.

M. Daniel Dubois. – Vous avez dit qu'un touriste chinois dépensait en moyenne 1 600 euros en France, et souligné le gisement énorme que constituait le nombre de touristes chinois. Êtes-vous favorable à l'ouverture des magasins le dimanche, du moins s'agissant des zones touristiques ? Où en est ce dossier ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Concernant les touristes chinois, nous avons pris des mesures pratiques. Depuis le 29 janvier 2013, les visas sont délivrés en 48 heures. Mon homologue allemand a reconnu que nous leur avons ainsi damé le pion... Résultat : leur nombre a progressé de 56 %. Il faudra faire pareil avec les touristes indiens.

S'agissant de l'ouverture de commerces le dimanche, nous parlons bien sûr des zones touristiques. Il y a quelques années, on se disait que le pouvoir d'achat n'était pas extensible et que l'ouverture des magasins le dimanche se traduirait seulement par un déplacement de la consommation d'un jour à l'autre. La situation a changé. Les touristes qui trouvent les magasins fermés le dimanche ne reviennent pas le lundi. Du reste, les tours opérateurs prévoient que le dimanche se passe en Angleterre, pour le *shopping*. On observe aussi que les achats sur Internet connaissent un pic le dimanche. Ce sont des évolutions dont on doit tenir compte. L'essentiel est que le travail le dimanche soit strictement encadré, qu'il repose sur le volontariat des salariés et s'accompagne de primes. Le patron des Galeries Lafayette se dit prêt à recruter immédiatement 600 personnes et à payer double les volontaires ! La loi sur l'activité économique et la croissance que prépare Emmanuel Macron comprendra des dispositions sur cette question. Le travail le dimanche ou le soir devra faire l'objet d'une compensation et respecter la règle du volontariat. Les petits commerçants qui étaient déjà ouverts dans ces zones seront exonérés de l'obligation de compensation qui pourrait déséquilibrer leurs résultats. A ce stade des arbitrages, seules les entreprises de plus de 11 salariés seraient concernées par l'obligation.

Cette possibilité doit être également donnée aux commerces situés dans les grandes gares, qui ne bénéficient pas du régime applicable dans les aéroports. Cela peut représenter quelques milliers d'emplois. Dans le même ordre d'idées, je me bats pour améliorer l'accueil des voyageurs dans la gare du Nord, qui en accueille 700 000 par jour et nous relie à Londres par l'Eurostar. La comparaison entre la gare Saint-Pancras et la gare du Nord n'est pas à notre avantage... Sur ce sujet, j'ai besoin de votre aide ! Encourageons le patron de la SNCF et la maire de Paris à faire bouger les choses.

M. Roland Courteau. – En 2013, notre déficit commercial sera moins élevé qu'en 2012 et moins encore qu'en 2011. Certains de nos fleurons, comme l'aéronautique, l'industrie pharmaceutique, la viticulture, se portent bien à l'étranger. Mais ce n'est pas le cas de notre tissu de PME : 15 000 exportateurs ont disparu depuis 2000, soit 1 300 par an... Que fait-on contre cela ?

Parmi les touristes étrangers, 45 % feraient le choix de la France pour sa gastronomie et ses vins. Or l'œnotourisme est sous-exploité, de même que les 39 biens français inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco. Les gares et les aéroports doivent jouer davantage le rôle de points d'accueil et d'orientation des visiteurs.

M. Laurent Fabius, ministre. – Je vous rejoins sur la gastronomie. Il faut également des capacités d'accueil. Un gros travail reste à faire. Florence Cathiard, propriétaire des Sources de Caudalie, a été élue présidente du Conseil supérieur de l'œnotourisme. Il y a là une perspective extraordinaire : allons-y !

M. Yves Rome. – Je vous félicite pour les orientations fortes que vous avez données. J'ai bien noté les améliorations attendues de la fusion Afii-Ubifrance. Comment attirer davantage d'investissements étrangers en France ? Qu'attendez-vous de la mobilisation importante réalisée autour de la Conférence sur le climat de 2015 – ou Cop 21 – qui se tiendra à Paris ?

M. Franck Montaugé. – Je partage pleinement vos orientations. Nombre d'entreprises situées dans les territoires ruraux veulent développer des partenariats à l'étranger. Dans le Gers, l'union de coopératives viticoles Plaimont, qui regroupe plus de mille viticulteurs, est en *joint-venture* avec une grande entreprise chinoise. Comment

envisagez-vous l'implication de la région dans ce domaine ? Les prochains projets de contrats de plan État-région intégreront-ils des dispositifs d'intervention et de soutien spécifiques ? Plus globalement, quelles dispositions seraient susceptibles d'accroître l'activité dans les zones rurales – et pas seulement dans les métropoles – et d'y attirer des investissements directs étrangers, de sorte que le tourisme bénéficie à l'ensemble du territoire ? Quelles sont vos pistes de réflexions : dispositifs fiscaux, accompagnement spécifique, zones franches de coopération internationale... ?

M. Gérard Bailly. – La position française et européenne dans la crise ukrainienne a mis un certain nombre de nos productions agricoles dans une situation très inquiétante. Si l'embargo perdure, ce sera une catastrophe. Les conséquences de ces décisions, dans une conjoncture économique difficile, ont-elles été seulement mesurées ? Interbev, Coop de France s'inquiètent également du traité en cours de négociation avec les États-Unis. Faisons très attention à ne pas déstabiliser nos secteurs de production, d'autant que tout le monde prédit une grande crise en 2015.

Nous partageons vos orientations en matière de tourisme. Mais n'oubliez pas, au cours de vos réunions interministérielles, que le tourisme rural ne peut se développer si les services et les équipements disparaissent de ces territoires : je pense aux médecins, aux pharmaciens, sans parler du haut débit.

Nous avons la chance de disposer d'un beau pavillon en bois pour l'exposition universelle qui se tiendra à Milan en 2015. Dans l'attente de cet événement, ne faudrait-il pas miser beaucoup sur notre gastronomie ?

M. Joël Labbé. – Quelqu'un a dit que le XXI^{ème} siècle serait spirituel ou ne serait pas. C'est profondément juste. Mais le XXI^{ème} siècle sera surtout africain, compte tenu de l'âge moyen du continent ; à la condition toutefois que nous aidions les Africains à relever les défis du développement, de la santé et de l'éducation. Les percevoir comme des cibles commerciales serait dramatique.

Le plaisir culinaire est un atout extraordinaire de notre pays, c'est vrai. Mais attention aux dérives. Nous avons tenté de les prévenir par la mention du « fait maison » pour la restauration, mais le décret d'application a été très décevant. Nous reviendrons à la charge pour promouvoir, dans la restauration, la véritable cuisine faite maison, à partir de produits bruts, frais, et si possibles locaux, toutes caractéristiques créatrices d'emplois de proximité.

M. Laurent Fabius, ministre. – S'agissant du label « fait maison », nous allons laisser reposer les choses, pour les reprendre l'année prochaine. Nous avons dû naviguer entre de trop nombreux intérêts contradictoires. Il faudra en effet revenir à l'idée initiale : promouvoir ce qui est véritablement fait maison.

L'exposition universelle est une formidable occasion. Son thème est en effet « nourrir la planète, énergie pour la vie » : j'ai bien l'intention d'en faire une plateforme de promotion. Nous allons en outre déposer notre candidature pour l'exposition universelle de 2025. C'est une manière de se projeter dans l'avenir. Les Chinois ont applaudi à cette annonce. Quel autre pays que le nôtre est capable d'obtenir la même année deux prix Nobel – l'un en économie, l'autre en littérature – et la médaille Fields ?

Quant aux sanctions prises contre l'Ukraine, elles nous pénalisent bien sûr tout autant que ceux à qui nous les destinons. Mais pouvions-nous laisser les Russes annexer la Crimée sans réagir ? Souhaitons que la diplomatie apaise des tensions qui restent vives.

Peut-être faudrait-il prendre des mesures fiscales pour encourager l'investissement dans les zones rurales. Nous n'en sommes pas encore là.

Nous devons, bien sûr, jouer la carte des investissements étrangers. La Chine a beaucoup d'argent à placer dans le monde. Les Chinois ont des salaires bien supérieurs à ceux d'autres pays d'Asie, le Vietnam, par exemple. Les cadres des entreprises chinoises n'ont rien à envier aux Américains. Les investisseurs cherchent désormais une Chine pour la Chine. Les mesures de politique générale favorisant le développement des investissements étrangers en France sont bonnes. Cependant, il nous faut rester prudents – je rappelle que si le déficit commercial a reculé, c'est surtout parce que l'activité et la croissance, donc les importations ont diminué en France – et continuer à aller chercher ces investissements. C'est le rôle dévolu à l'Afi.

La Cop 21 est une formidable plateforme pour les technologies innovantes développées autour du climat. Nous sommes excellents dans ce domaine et nous devons faire connaître nos atouts, en montrant que la technologie française est la meilleure du monde. Il est prévu que 25 000 délégués officiels et 50 000 personnes au total participent à l'événement. On se désolé souvent du manque de performance de la France. Nous sommes pourtant meilleurs que les autres dans les secteurs d'avenir, comme la santé, la ville durable ou le tourisme.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, Monsieur le ministre, pour cet échange vivant. Je sais par expérience que les représentants de la France à l'étranger font preuve d'un engagement et d'une motivation extraordinaires.

M. Laurent Fabius, ministre. – Le Président Mitterrand disait à juste titre qu'il ne faut pas « prendre toutes les mouches qui volent pour des idées ». On dit souvent que les Français partent à l'étranger pour fuir une fiscalité trop lourde. Certes, l'évasion fiscale existe. Cependant, la présence des Français à l'étranger est une force extraordinaire. Par ailleurs, nous avons beaucoup moins de candidats à l'exil que dans d'autres pays. Ne restons pas calfeutrés. Les Français de l'étranger sont pour nous des ambassadeurs formidables. Nous devons les encourager.

Relations entre la grande distribution et les industriels – Communication de M. Jean-Claude Lenoir

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous savez les relations commerciales tendues qui existent entre les représentants de la grande distribution et les industries agroalimentaires. La délégation que je conduisais, la semaine dernière, au Sial de Villepinte a constaté une vraie dégradation dans ces relations. MM. Macron et Le Foll ont également tenu une réunion sur le sujet. Pour garantir un plus grand respect des industriels et des producteurs dans les négociations commerciales avec la grande distribution, le Gouvernement envisage de saisir l'Autorité de la concurrence. Le Sénat ne peut rester à l'écart de cette démarche. Je vous propose d'exercer notre droit de saisine en posant deux questions : la concentration des centrales d'achat contribue-t-elle à déséquilibrer le jeu du marché ? Comment limiter la concentration des achats de la grande distribution dans le secteur de l'agro-alimentaire ?

M. Ladislas Poniatowski. – Avez-vous une position déjà arrêtée ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons quelques idées mais il serait prématuré de les exprimer.

M. Jean-Jacques Lasserre. – C'est un thème très porteur pour notre commission, et passionnant. Poursuivez dans cette voie.

Mme Élisabeth Lamure. – Un courrier ne suffit pas ; des mesures législatives sont nécessaires.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le président de l'Autorité de la concurrence dressera un bilan et fera des propositions pour corriger les dysfonctionnements.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Notre saisine ne fera-t-elle pas doublon avec celle du Gouvernement ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Au contraire. J'ai informé le Gouvernement de mon intention.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Les centrales d'achat servent à l'optimisation fiscale. Je souhaite que nous posions aussi la question de leur localisation et de leur contribution au développement économique et aux recettes fiscales de notre pays. Une partie d'entre elles ont leur siège en Suisse, même dans l'agro-alimentaire.

Mme Annie Guillemot. – C'est vrai.

M. Gérard Bailly. – Une certaine inquiétude se manifeste quant aux quotas qui découleront certainement de l'accord avec les États-Unis. Il y a aussi l'Ukraine. C'est un thème d'actualité qu'il est urgent de traiter.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous ferons avec le Gouvernement une saisine conjointe.

M. Roland Courteau. – Nous sommes d'accord sur le principe.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 17 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mardi 21 octobre 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -****Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » -
Audition de M. Anthony Requin, chef du service des affaires multilatérales et
du développement à la direction générale du Trésor***La réunion est ouverte à 16 heures 35.*

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui la direction générale du Trésor. Nous sommes heureux de recevoir M. Anthony Requin, chef du service des affaires multilatérales et du développement, M. Bruno Bézard, directeur général, ayant eu un accident qui l'empêche d'être présent parmi nous.

Votre intervention portera principalement sur le programme 110 de la mission « Aide publique au développement », qui est géré par le ministère de l'économie, alors que le second programme de cette mission est géré par le ministère des affaires étrangères.

Le programme 110, qui atteint environ un milliard d'euros, est en diminution sensible, de -4,6%, résultat de l'extinction progressive des opérations d'annulation de dette, seuls quatre pays n'ont en effet pas encore dépassé le point d'achèvement de l'initiative PPTE « pays pauvres très endettés », à savoir le Tchad, l'Erythrée, la Somalie et le Soudan. Les financements que le programme 110 apporte aux organisations multilatérales sont stables, à hauteur de 635 millions d'euros. À ces 635 millions d'euros s'ajoutent les aides bilatérales, qui progressent légèrement, pour atteindre 316 millions d'euros.

Nous avons relevé que la secrétaire d'Etat en charge du développement n'a pas autorité sur le programme que vous gérez, qui fait pourtant partie de la mission « Développement ». Ce sont là des subtilités d'organisation qui ont certainement leurs raisons, et que vous pourrez sûrement nous expliquer.

Il s'agit de moyens importants et, surtout, pour notre commission, de sujets très stratégiques ; nous souhaitons donc recevoir de votre part les explications les plus claires possible.

J'indique que les rapporteurs du programme 146 de la mission « Défense » profiteront probablement de votre présence pour vous interroger sur les sociétés de projet. C'est un sujet majeur que nous avons déjà évoqué avec le ministre. Nous voudrions savoir comment se dessinent ces nouvelles structures. Il s'agit en effet d'un élément essentiel du respect de l'équilibre de la loi de programmation militaire. Or, dans cette pièce, le respect de la loi de programmation militaire fait partie des principes de base, et nous veillerons à ce qu'ils soient respectés.

M. Anthony Requin, chef du service des affaires multilatérales et du développement. - Le directeur général, M. Bruno Bézard, regrette de ne pouvoir être parmi vous aujourd'hui. Une raison impérieuse l'a conduit à rester immobilisé. Je lui transmettrai vos vœux de prompt rétablissement et votre estime.

L'année 2014 a été importante pour l'aide publique au développement, du fait des travaux relatifs à la préparation de la loi fixant les grandes orientations de la politique de développement et de solidarité internationale. Les longs débats relatifs à la recapitalisation de l'Agence française de développement ont par ailleurs trouvé un aboutissement. Par ailleurs, les discussions multilatérales sur l'opérationnalisation du Fonds vert pour le climat ont été nombreuses.

L'année 2015 s'annonce chargée, mais si je dois caractériser l'esquisse budgétaire, je dirais que l'année 2015 prolonge la tendance 2014. Les programmes d'aide publique au développement apportent en effet leur concours à l'effort collectif de redressement ou de moindre dégradation budgétaire. Les budgets et la mission d'aide publique au développement ne sont donc pas sanctuarisés de ce point de vue. Ils comportent également leur lot d'efforts.

Toutefois, malgré la baisse des crédits, les grandes priorités et les grands engagements en matière d'aide publique au développement seront honorés. Nous répondrons à l'enjeu majeur de l'année 2015, notamment l'enjeu climatique. La France, par la voix du Président de la République, a d'ores et déjà annoncé qu'elle participerait à la première capitalisation du Fonds vert pour le climat, à un niveau conséquent : un milliard de dollars. La création du Fonds vert pour le climat constituera un élément important des négociations en vue de la réunion de la COP 21, à Paris. Une capitalisation réussie de ce fonds augurera sans doute une négociation plus facile.

S'agissant de l'évolution des moyens budgétaires du programme 110, et en dépit de la baisse des crédits d'intervention, l'Afrique subsaharienne reste la grande priorité de notre action. La France maintient par ailleurs son rang dans les institutions financières internationales, conformément à la loi du 7 juillet dernier. Enfin, l'enjeu de développement durable et de lutte contre le changement climatique est pleinement intégré.

La mission budgétaire « Aide publique au développement » participe à l'effort de redressement des comptes publics ; les crédits de paiement subissent une diminution de 3%, passant de 2,9 milliards d'euros à 2,8 milliards d'euros, après une année 2014 qui avait connu une baisse de l'ordre de 6%. Cela étant, lorsqu'on incorpore les taxes affectées au développement, via le Fonds de solidarité pour le développement, la baisse n'est plus que de l'ordre de 1%, passant de 3,2 milliards d'euros à 3,15 milliards d'euros. C'est une évolution comparable à la baisse de la dépense du budget général, hors pensions et charges de la dette.

La baisse des crédits budgétaires est donc pour partie compensée par les financements innovants, 340 millions d'euros de recettes pour le Fonds de solidarité de développement, dont 210 millions d'euros au titre de la taxe pour les billets d'avion et 130 millions d'euros environ au titre de la taxe sur les transactions financières. Pour pouvoir atteindre ces niveaux, le PLF prévoit d'augmenter de 15% à 25% la part du produit de cette taxe dévolue au Fonds de solidarité de développement, tout en appliquant un plafond dont il reviendra aux parlementaires de décider du montant final.

La baisse du programme 110, ainsi que l'a fait remarquer le président, est un peu plus accentuée. Nous subissons en effet une minoration de 4,6% des crédits de paiement, après une baisse de près de 4% l'année dernière, et passons de 1 110 millions d'euros à 1 060 millions d'euros. L'effort est donc un peu plus marqué que sur le programme 209, qui subit une diminution de crédits moins importante.

L'évolution des autorisations d'engagement passe de 2,3 milliards d'euros l'an dernier à 720 millions d'euros cette année. Rien de surprenant à cela, le programme 110 reflétant consubstantiellement les processus de reconstitution des fonds multilatéraux auxquels la France participe au premier chef. Les deux plus importants sont l'Association internationale de développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAD). La réunion de reconstitution de ces fonds a eu lieu l'an passé, occasionnant des autorisations d'engagement assez importantes en 2014, qui ne se renouvellent pas en 2015.

Pour autant, les choix que nous devons opérer pour faire face à la baisse de crédits, nous les réalisons en cohérence avec les priorités de la France. En effet, la pression sur les crédits que nous subissons cette année risque fort de perdurer pendant le triennal : nous devons donc prendre des engagements, et le multilatéral n'est à l'abri de rien. Nous prévoyons ainsi de diminuer notre contribution au Fonds asiatique de développement dans les années futures. C'est une partie du monde dans laquelle des économies émergent et où le nombre de pays pauvres est en réduction croissante. C'est donc sur ce fonds qu'il paraît approprié de faire porter la baisse à venir.

Pour le reste, on enregistre, ainsi que vous l'avez relevé, une diminution des crédits liés aux annulations de dette. Il faut s'en féliciter. Cela prouve que nous prêtons avec discernement. Les actions d'annulation de dette réalisées dans le cadre de l'initiative relative aux pays pauvres très endettés ou dans le cadre d'allègement de la dette multilatérale ont porté leurs fruits. Aujourd'hui, la plupart des pays en voie de développement ne se retrouvent plus coincés dans le piège de la dette.

En revanche, dans la continuité du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2013 et de la loi du 7 juillet 2014, le programme 110 est très clairement orienté vers l'Afrique, priorité de l'aide publique au développement française. On en trouve le reflet dans la répartition des crédits.

Tout d'abord, l'Agence française de développement est bien protégée des réductions de crédits. Les crédits de bonification que nous octroyons à l'AFD pour qu'elle puisse accorder des prêts à taux concessionnels aux pays les moins avancés sont en hausse. Les autorisations d'engagements passent de 242 millions d'euros à 250 millions d'euros. L'Agence française de développement conserve les moyens de tenir les engagements pris par le Président de la République d'accorder 20 milliards d'euros de concours financiers aux pays africains au cours des cinq prochaines années.

Nous observons ainsi qu'en 2013, les prêts à l'Afrique ont représenté 1,2 milliard d'euros d'engagements pour l'Agence française de développement. Ces prêts concentrent 65% du coût-Etat des prêts de l'AFD.

L'Agence française de développement a un rôle central. Son activité est en croissance significative. Elle ambitionne d'atteindre 8,5 milliards d'euros d'activité en 2016. Les moyens que lui alloue le programme 110 lui permettent d'être sur cette trajectoire.

J'ai évoqué en introduction les débats sur la recapitalisation de l'Agence française de développement qui ont eu lieu au cours de 2014. Le changement de la réglementation bancaire européenne exige un renforcement de ses fonds propres. Celui-ci interviendra, pour la première tranche, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, avec la souscription de titres de fonds propres additionnels, via le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat, qui n'est pas dans le programme 110. L'Etat souscrira pour ce faire à

280 millions d'euros de titres éligibles en fonds propres de catégorie I dès 2015. Trois tranches sont prévues, en 2015, 2016 et 2017. Les aides bilatérales ne sont donc ni oubliées, ni trop affectées par la restriction des crédits.

C'est également vrai pour le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé, le FASEP, que nous maintenons en 2015 globalement au même niveau que 2014 ; il enregistrera une légère diminution, passant de 19 à 18,6 millions d'euros en autorisations d'engagement.

S'agissant des aides multilatérales, des contributions à l'Association internationale de développement (AID) et au Fonds africain de développement (FAD) ont été prévues, à hauteur de 322 millions d'euros pour l'un, et de 152 millions d'euros pour l'autre. Ce sont des versements que nous nous sommes engagés à faire. Nous n'avons donc pas de marges de flexibilité si nous voulons honorer l'engagement que la France a pris l'année dernière à l'égard de ces deux fonds, qui concentrent 45% des crédits des paiements du programme 110, pour un total de 475 millions d'euros.

Vous vous interrogez, monsieur le président, sur les contributions versées à des organisations internationales. Pour la direction générale du Trésor, ces contributions sont essentielles pour permettre à la France de peser de tout son poids et d'orienter des masses de financement beaucoup plus importantes.

Grâce à notre contribution, nous pesons pour que les financements représentent une part importante des sommes à destination des pays pauvres de l'Afrique, alors que d'autres voudraient les orienter vers des pays moins pauvres relativement mais qui concentrent un nombre important de personnes pauvres comme en Asie du Sud ou du Sud-Est. Nous arrivons ainsi à faire en sorte que 50% des financements de l'AID soient destinés à l'Afrique subsaharienne. Le rapport entre la contribution française à l'AID et les flux que reçoit l'Afrique va de un à sept ou huit. C'est donc un effet de levier intéressant.

De même, nous avons obtenu, à travers la négociation de la reconstitution du Fonds africain de développement pour la période 2014-2016, que l'enveloppe pour les Etats fragiles soit augmentée pour atteindre environ un milliard de dollars au total, pour intervenir dans les pays qui nous sont chers, comme le Mali, le Tchad, le Niger. Le rapport entre le montant que nous investissons dans le Fonds africain de développement et les flux qui se déversent sur l'Afrique va d'un à dix.

L'autre priorité du programme 110 concerne les financements en faveur du développement durable, avec la reconstitution, à hauteur de 200 millions d'euros, du Fonds pour l'environnement mondial, de 90 millions d'euros pour le Fonds français pour l'environnement mondial qui constitue notre outil bilatéral pour la préservation de l'environnement, de la biodiversité, des énergies renouvelables, la protection des écosystèmes et des océans, et de 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le Fonds multilatéral du protocole de Montréal qui permet de lutter contre la diffusion de gaz nocifs pour la couche d'ozone.

Je ne reviens pas sur la contribution, à hauteur d'un milliard de dollars, annoncée par le Président de la République, dont on trouve déjà la concrétisation dans ce programme, à travers les bonifications de prêt. Une partie de ce milliard va transiter par un prêt de l'Agence française du développement, que l'Etat bonifie via le programme 110.

Concernant les annulations de dette et leur traitement, annulations qui sont là aussi essentiellement concentrées sur l’Afrique, les crédits prévus pour 2015 nous permettent de continuer à honorer les engagements en faveur des pays pauvres très endettés.

Voici, brossées à grands traits, les principales évolutions de nos crédits au sein du programme 110, et la façon dont nous avons, en dépit d’une légère baisse, pu maintenir notre effort en faveur des priorités de la France.

Je voudrais, dans un second temps, me concentrer sur la manière dont nous essayons d’utiliser l’argent de manière efficace. Nous essayons de donner à ces crédits budgétaires un effet maximal, en faisant jouer à plein l’effet de levier. Pour ce faire, nous utilisons un instrument que nous valorisons beaucoup dans les négociations et les discussions internationales, le prêt.

Ainsi, nous ajustons les prêts de l’Agence française de développement de la manière la plus fine possible, à la fois pour minimiser l’effort budgétaire de l’Etat et veiller à ce que ces prêts ne remettent pas en cause la soutenabilité de la dette des pays qui les reçoivent. C’est un fin dosage. Nous consentons des prêts pour maximiser l’usage de l’euro de crédits budgétaires, qui nous permet d’avoir, pour un euro, plusieurs euros de prêt, mais nous ne le faisons pas de manière inconsidérée. Nous regardons attentivement les pays ou les projets qui bénéficient de ces prêts. Nous faisons en sorte, via l’Agence française de développement, que ces pays conservent une dette soutenable.

Cet usage du prêt, nous l’encourageons à l’échelon bilatéral, mais également multilatéral. C’est par ce biais que nous avons pu maintenir notre rang auprès de l’AID, grâce à un prêt de 430 millions d’euros que nous lui avons consenti et qui sera fait prochainement, elle-même accordant des prêts aux pays en développement. Nous avons beaucoup poussé à la mise en place de cette facilité ; grâce à l’utilisation de cet instrument, nous avons pu réaliser 150 millions d’économies budgétaires. Ce mode de contribution intéresse de plus en plus d’institutions, qui la regardent avec intérêt, comme la Banque africaine de développement ou le Fonds international pour le développement agricole, le FIDA. Ceux-ci seraient prêts à accepter une partie des contributions sous forme de prêt.

Voilà comment nous pouvons maintenir en pratique notre contribution à l’effort d’aide publique au développement, tout en réduisant l’effort budgétaire et le coût de ces dotations pour le budget de l’Etat.

Cela étant, nous disposons également de dons dans notre palette d’instruments. Ceux-ci ont toute leur place et doivent être dirigés vers les pays et les secteurs idoines. Ces dons seront concentrés dans les seize pays pauvres prioritaires. Nous favorisons de même l’usage du don dans les secteurs de la santé ou de l’éducation, plutôt que celui du prêt.

Toutefois, malgré cette utilisation optimale des ressources, nous n’arrivons pas toujours à protéger l’évolution de notre aide publique au développement de la raréfaction des crédits budgétaires. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte.

L’aide publique au développement au sens du Comité d’aide au développement (CAD) de l’OCDE a représenté l’an passé 0,40% du revenu national brut ; nous prévoyons qu’elle représentera 0,37% cette année, avec un ressaut de 0,42% en 2015, et sans doute un retour ultérieur autour de 0,39%. Ces évolutions s’expliquent en premier lieu par la diminution des annulations de dette. C’est plutôt un élément positif pour les pays en voie de

développement, mais on ne bénéficie plus, comme dans les années précédentes, de l'apport de ces annulations au chiffre d'aide publique au développement de la France au sens de l'OCDE.

Un autre élément joue en notre défaveur ; il s'agit de l'effet des remboursements des prêts accordés par l'AFD. Dans la méthode de comptabilisation du Comité d'aide au développement de l'OCDE, on enregistre un flux positif au moment où l'on octroie un prêt, à hauteur de son montant. Après quelques années, le prêt est généralement remboursé. Ces flux comptent négativement dans la comptabilisation de l'aide. Pour maintenir une contribution positive, il faudrait être sur une progression à l'infini des programmes de l'Agence française de développement. Il existe une limite à cet exercice, à la fois parce que les fonds propres de l'agence ne peuvent augmenter indéfiniment, et également parce que les pays récipiendaires eux-mêmes ne pourraient pas absorber de tels volumes.

On se rapproche donc du point d'amenuisement de la contribution des prêts de l'Agence française de développement à l'effort de la France en matière d'aide publique au développement.

Il importe enfin de noter qu'un changement des normes comptables est intervenu en 2014 (nouvelle norme SEC 2010). Notre revenu national brut ayant été augmenté, nous perdons 0,01 point d'aide publique au développement au titre du changement comptable.

Nous essayons d'utiliser les crédits budgétaires au mieux, mais certaines tendances lourdes jouent en notre défaveur, et ont pour effet de faire diminuer le montant de l'aide publique au développement française en pourcentage du RNB.

Le besoin de crédits budgétaires pour relancer l'effort d'aide publique au développement s'avérera donc nécessaire à un moment ou à un autre pour atteindre à terme l'objectif de 0,7%. Le Président de la République a indiqué que, lorsque la croissance reviendrait à des niveaux plus normaux, nous reprendrions notre marche vers le chiffre de 0,7%, dont nous sommes encore loin.

Enfin, quelques perspectives sur les grandes négociations de l'année 2015. Le premier enjeu fondamental pour la France concerne d'abord la définition de l'agenda post-2015 pour le développement durable. La France participe activement à la définition des nouveaux objectifs. Elle a participé à des travaux sous l'égide du secrétaire général des Nations unies, qui ont conduit à la remise de plusieurs rapports pour déterminer les objectifs qui vont succéder aux objectifs du millénaire pour le développement, censés faire la synthèse entre les objectifs du développement proprement dits et ceux du développement durable.

Ces travaux conduisent à trois constats. En premier lieu, il existe énormément d'épargne disponible dans le monde. Celle-ci serait suffisante pour satisfaire les besoins de financement liés aux objectifs du développement soutenable. En second lieu, les ressources les plus concessionnelles et, par nature, les moins abondantes, doivent être utilisées à bon escient, non seulement en fonction des pays récipiendaires, mais aussi en fonction des secteurs. En troisième lieu, acheminer l'épargne privée disponible à l'échelle internationale vers les pays en développement sera d'autant plus facile que ces pays mettront en place un environnement propice : une bonne réglementation, une bonne gouvernance institutionnelle, mais également des signaux-prix corrects permettant d'orienter les financements vers des modes de consommation et de production sobres en carbone.

Il y a là, pour résoudre l'équation financière du développement durable, énormément de bénéfices à terme pour les pays en développement à retirer progressivement les énormes subventions qu'ils allouent à la consommation des énergies fossiles.

Le second enjeu réside dans la tenue des négociations climatiques qui auront lieu à Paris, dans le cadre de la COP 21. Nous avons fait des efforts pour entraîner d'autres pays vers une capitalisation importante du Fonds vert pour le climat - nous visons entre 10 milliards et 15 milliards de dollars à l'échelle internationale. Il faut encore progresser. Il n'existe pas, dans la comptabilisation des financements pour le climat, de cadre harmonisé. Il faut donc affiner cette mesure. L'effort a été réalisé au sein de l'OCDE pour l'aide publique au développement. Ce travail reste à mener s'agissant des financements pour le climat.

Enfin, il faudra faire preuve de plus de coordination entre les acteurs multilatéraux, et sans doute rationaliser l'architecture des financements pour le climat. Ces dernières années, beaucoup de fonds verticaux se sont développés, logés dans de nombreuses institutions internationales. Une fois le Fonds vert pour le climat porté sur les fonts baptismaux, il faudra rationaliser cette architecture. Ce fonds constitue un pivot pour les financements destinés au changement climatique.

Nous essayons également de faire en sorte que les banques multilatérales intègrent le prix du carbone dans leurs décisions d'investissements, afin de financer les modes de production les plus économes en carbone. On a besoin, pour ce faire, d'une méthodologie établie qui puisse être reprise par l'ensemble des institutions financières de développement.

Mon dernier point concernera les débats autour de la comptabilisation de l'aide publique au développement. Actuellement, il existe un chantier de réflexions destiné à la moderniser. Deux sujets nous intéressent plus que les autres. L'un a trait au mode de comptabilisation des prêts ; l'autre concerne la manière dont nous comptabilisons les opérations en faveur de la sécurité. Nous essayons de contribuer à ces deux chantiers, en premier lieu pour faire en sorte que des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix des Nations unies puissent être mieux prises en compte dans l'effort d'aide publique au développement et, en second lieu, s'agissant des prêts, pour arriver à reconnaître un effet positif à l'aide publique au développement dans un cadre pluriannuel. Aujourd'hui, un prêt génère un flux positif d'aide publique au développement au moment où il est déboursé mais, au moment où il est remboursé, il engendre un flux négatif. Dans la séquence intertemporelle des flux, la contribution d'un prêt à l'aide publique au développement est nulle, alors même que ce prêt a pu être bonifié par des crédits budgétaires pour lesquels il a pu y avoir une dépense publique. Nous essayons donc de promouvoir une approche dans laquelle on arriverait à « capturer » l'élément de don qui a été incorporé dans le prêt, de manière à ce que la contribution des prêts au développement puisse également se traduire par un effet positif sur le chiffre d'aide publique au développement.

Voilà, en quelques mots, les grands chantiers qui vont nous occuper pour l'année 2015. Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Vous avez développé un point très important, que l'on retrouve assez peu dans le discours diplomatique, celui de l'effet de levier de nos contributions françaises sur les orientations de l'aide multilatérale, qui permet d'entraîner des financements au-delà des nôtres, comme en Afrique par exemple, où certaines orientations utiles pourraient être développées. On gagnerait à valoriser cet aspect des choses. En effet, l'aide bilatérale est beaucoup plus visible, l'aide multilatérale étant attribuée à

d'autres. Notre influence n'est donc pas toujours reconnue. C'est un sujet que notre commission pourrait travailler pour accompagner la pédagogie de l'exécutif sur ce sujet.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. - Je remercie M. Requin de son propos extrêmement complet et particulièrement documenté - ce qui ne nous étonne pas, compte tenu de la qualité du travail qu'accomplit la direction du Trésor.

On voit bien, au travers de ce que vous avez dit, que l'aide publique au développement constitue une fierté nationale, quoi qu'on en dise. C'est une des politiques les plus réussies de la France en matière de rayonnement international. Ce n'est toutefois pas une des plus connues. C'est certainement dû à un certain nombre de phénomènes - et ce que vient de dire le président Raffarin à l'instant en fait partie.

Beaucoup d'efforts ont été faits ; malgré la contrainte budgétaire que connaît aujourd'hui notre pays, on arrive à « sauver les meubles » en matière d'aide publique au développement. Cela pourra-t-il durer ? C'est une question que nous nous posons les uns et les autres.

En second lieu, la taxe sur les transactions financières, qui a vu le jour après bien des difficultés, n'était pas destinée à compenser la baisse des crédits budgétaires nationaux que nous constatons actuellement. Peut-être pourrions-nous accepter cet effort s'il est momentané, mais il ne faudrait pas que ce détournement se prolonge indéfiniment. Je rappelle que les nouveaux financements sont indispensables pour qu'un certain nombre de pays pauvres, qui en ont un besoin impératif, puissent faire face à l'évolution démographique qu'ils vont connaître dans les vingt à trente prochaines années.

Stabiliser simplement les investissements en la matière aurait pour seule conséquence de nous faire reculer. On se dirigera alors vers de graves déconvenues politiques en matière d'immigration et de paix civile dans les différents pays. Il faut profiter du fait que la plupart des pays connaissent un taux de croissance plus important que le nôtre - même s'il part de plus loin - pour accentuer le développement local.

Comme le disait le président Raffarin à l'instant, le grand débat entre la part du bilatéral et celle du multilatéral qui agite le Parlement depuis longtemps, quels que soient les gouvernements, n'a pas encore été tranché. Or, les arguments sont parfaitement légitimes des deux côtés. Augmenter davantage la part du bilatéral et celle du don-projet serait formidable mais, les choses étant ce qu'elles sont par ailleurs, on a plutôt eu recours à un levier multilatéral.

À ce sujet, je désirerais vous poser une question. Les fonds multilatéraux se sont multipliés à l'envi - Fonds mondial de lutte contre le Sida, contre la tuberculose, contre le paludisme, Unitaïd, Alliance Gavi, Facilité internationale pour le financement de la vaccination, pour n'en citer qu'un certain nombre. Cet éparpillement, qui nuit à la lisibilité de la politique française, est en train de s'étendre au secteur du développement durable. On répète donc les mêmes erreurs qu'auparavant ! Menez-vous, au sein de votre ministère, des réflexions pour essayer de faire évoluer la tendance, répondant en cela aux demandes du Parlement ?

Par ailleurs, on comprend mal pourquoi, en France, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et l'Agence française de développement mènent leur politique chacun de leur côté. Certes, il s'agit de trois opérateurs qui représentent

la grandeur et la richesse de la France, mais si l'on réussissait à dépasser ce stade, on pourrait peut-être apprécier la globalité de cette politique. En outre, la mutualisation permettrait sûrement de réaliser des économies de gestion et de temps...

M. Jeanny Lorgeoux. - You have a dream !

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur. - Je me joins aux remerciements de M. de Raincourt pour cette présentation claire et précise.

J'évoquerai pour ma part l'organisation et le mode de fonctionnement de notre aide. Comme M. de Raincourt, j'estime qu'une mutualisation des ressources est nécessaire pour aller dans le sens du « choc de simplification » voulu par le Gouvernement.

Je rappelle par ailleurs que le montage des projets d'aide au développement est souvent complexe et repose sur de nombreux acteurs. J'en veux pour seul exemple la facilité élargie de crédits, gérée par le FMI. Pourquoi l'opération, qui se fait directement entre la France et le FMI, doit-elle transiter par l'Agence française de développement ?

En second lieu, comme Mme Girardin, vous avez évoqué un ressaut, indiquant que l'aide publique au développement française passerait de 0,37% en 2014 à 0,42% en 2015. Les crédits de la mission, soit 30% de l'aide publique au développement, baisseront dans le même temps de 2,3%. Comment le ressaut auquel vous avez fait référence pourra-t-il donc se réaliser ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je regrette que l'objectif de 0,7% du revenu national brut ne puisse être atteint - même si on en comprend les raisons - car il constitue un engagement international auquel la France a souscrit, et que le Président de la République a rappelé à de nombreuses reprises. Le Royaume-Uni, quant à lui, a atteint cet objectif en 2013.

J'aimerais par ailleurs vous interroger sur la transparence, qui constitue un gage de qualité, d'efficacité et, accessoirement, de lutte contre la corruption. Or, un classement récent montre que, sur soixante-huit institutions s'occupant d'aide au développement, Bercy arrive à la cinquante-huitième place et l'Agence française de développement à la quarante-quatrième ou à la quarante-sixième. Comment essayer d'obtenir une plus grande transparence sur ce sujet ? Je rappelle que M. Canfin avait pour objectif de créer un site internet détaillant les projets de développement financés au Mali ; cet objectif semble avoir été abandonné par la ministre de la francophonie et du développement, Mme Girardin, alors même qu'un rassemblement de l'ensemble des flux d'aide serait extrêmement utile.

J'aimerais enfin vous interroger sur les investissements de Proparco. Cette filiale de l'AFD a réalisé des investissements dans des paradis fiscaux figurant sur la liste noire des pays de l'OCDE. C'est un peu gênant ! Comment pourrions-nous obtenir une meilleure traçabilité ? Une clinique de chirurgie esthétique en Tunisie améliorera-t-elle notre image dans le domaine de l'aide publique au développement ?

M. Christian Cambon. - S'agissant du Fonds vert pour le climat, n'a-t-on pas tendance à utiliser le système des annonces, ainsi que cela a déjà été dit ? Comment ce milliard de dollars est-il financé ? S'agit-il du recyclage de crédits déjà utilisés, pratique classique et traditionnelle employée par différents gouvernements ?

En second lieu, cela fait des années que l'on ne parvient plus à respecter le « totem » de 0,7%. Cette année, le résultat diminue même sensiblement. Ne faut-il pas sortir

de cette invocation permanente ? En effet, on a souvent tendance à mélanger des données qui ne devraient normalement pas être comptabilisées de la même manière. On utilise par exemple les frais d'écolage ou les suppressions de dette pour réaliser ce calcul. Il est même arrivé que l'on y trouve des dépenses concernant les outre-mer, ce qui n'a pas grand-chose à voir avec le sujet.

Ne conviendrait-il pas de dépasser cet objectif que nous ne sommes pas prêts d'atteindre, ainsi que le réclame l'OCDE, pour clarifier la comptabilité de notre aide publique au développement et voir ce qu'il est possible de faire ?

À cet égard, j'aimerais vous interroger sur la part réelle que perçoivent les pays les plus pauvres. Notre action de coopération doit être dirigée vers ces pays. J'ai été administrateur de l'Agence française de développement durant un certain nombre d'années ; je connais donc bien les pratiques dans ce domaine. Les prêts se sont multipliés, ce qui n'est pas condamnable en soi, encore faut-il qu'ils soient consentis à des pays qui peuvent les rembourser, faute de quoi l'outil est inefficace ! Ils ne peuvent donc bénéficier aux pays les plus pauvres. Tous les experts le démontrent, les dons-projets représentent une enveloppe de 300 millions d'euros, dont la moitié est destinée aux pays pauvres prioritaires, soit moins de 10 millions d'euros par pays pauvre prioritaire en moyenne : c'est le budget d'investissement de la ville que j'ai l'honneur de diriger, qui compte 15 000 habitants ! Au Mali, nous sommes dépassés par le Danemark, les Pays-Bas, etc., Qui plus est, on peut s'interroger au regard de la situation de ce pays, sur la destination des fonds importants qui lui ont été octroyés depuis des dizaines d'années. Beaucoup de questions se posent donc. Dix millions d'euros par pays pauvre dit prioritaire permettent-ils de valoriser l'action de développement que la France devrait mettre en œuvre ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Sous le Président Mitterrand, comme sous le Président Chirac, il existait un tableau de bord très régulier des objectifs, qui permettait de voir où nous en étions. Des procédures existaient donc et influençaient les arbitrages.

Quant aux moyennes sur lesquelles Christian Cambon fonde son raisonnement, il faut bien se rendre compte que tous les pays ne sont pas à égalité ; pour un certain nombre d'entre eux, ces aides sont déterminantes.

Tout cela montre bien qu'il faut aller au fond des choses. On est là au cœur de l'activité en faveur du développement. Ces analyses sont d'autant plus importantes qu'elles évitent de commettre à nouveau certaines erreurs.

M. Alain Joyandet. - Je voudrais réhabiliter les prêts de l'Agence française de développement. En effet, à l'heure où l'argent public se fait rare, certains effets de leviers ont permis de dégager plusieurs milliards d'euros supplémentaires par an.

En outre, ces financements soutiennent souvent de véritables projets de développement économique, qui permettent de réduire les problèmes sociaux ou sanitaires, voire d'améliorer l'éducation. On a ainsi vu, en Afrique noire, des dizaines d'emplois se créer dans l'agroalimentaire. Les prêts responsabilisent par ailleurs ceux à qui ils sont consentis, et sont généralement remboursés.

Peut-être faut-il se battre au plan international pour changer les règles de comptabilisation. Je ne considère pas le chiffre de 0,7% comme une règle d'or. Je ne sais d'ailleurs pas si la France réussira à l'atteindre un jour. Les pays d'Europe du Nord ont une

culture plus forte que la nôtre en la matière ; certains sont même au-dessus de 0,7%. Je ne veux pas critiquer le Gouvernement actuel sur ce sujet car nous avons, nous aussi, connu quelques faiblesses en la matière. Le développement économique reste le point le plus important.

En second lieu, l'Agence française de développement joue également un rôle important dans le rayonnement de notre pays. Je suis consterné lorsque j'apprends que l'on donne autant d'argent à des organisations multilatérales totalement anonymes ! Je suis personnellement attaché au retour que l'on peut attendre de nos interventions financières. Le fait de se servir du bilatéral comme d'une variable d'ajustement m'attriste toujours. Le multilatéral représente des engagements pris sur la scène internationale, le plus souvent par un Président. Généralement, on ne revient jamais en arrière et, le budget global baissant, la variable d'ajustement porte sur l'intervention bilatérale, pourtant plus efficace, tant en matière de développement que de rayonnement de la France.

Le seul fonds multilatéral qui soit doté d'une véritable utilité est le Fonds mondial de lutte contre le sida. Grâce à l'engagement international, ce fonds a permis de faire considérablement baisser le prix des médicaments. Sur le plan de la santé, le volume d'interventions financières fait énormément baisser le prix des médicaments, et permet de soigner plus de gens à l'échelle mondiale.

Enfin, je suis inquiet de voir, une fois de plus, qu'un Président de la République peut prendre comme bon lui semble un engagement multilatéral d'un milliard de dollars. Celui-ci va tomber dans une caisse et demeurer anonyme. On ne sait pas ce qu'il va devenir. On sait que l'intervention globale française n'augmentera pas. Les fonds existants seront redéployés, et c'est encore l'aide bilatérale qui sera affectée par les différents engagements multilatéraux qui ont été pris.

Notre seule échappatoire réside dans les prêts de l'Agence française de développement. C'est pourquoi il faut obtenir que l'on ne déduise pas de l'APD ce qui est remboursé. Les prêts de l'Agence française de développement sont le seul levier qui puisse compenser la baisse de nos crédits. Le fond de notre politique est d'aider les pays en voie de développement à se développer. Or, je ne vois pas tellement d'autres solutions.

M. Robert del Picchia. - On me fait souvent remarquer que l'Agence française de développement éprouve une certaine gêne à attribuer des aides à une société française, de crainte d'être accusée de favoritisme. Est-ce vrai ?

En second lieu, les dividendes que touche l'Etat par l'intermédiaire de l'Agence française de développement existent-ils encore ? Que représentent-ils ?

M. Alain Néri. - J'aimerais vous soumettre une proposition de bon sens, afin de clarifier la situation. On est parfois obligé d'inscrire nos actions dans le cadre multilatéral. Encore faut-il que cela apparaisse nettement.

Je suis favorable au fait que l'on privilégie l'intervention bilatérale, mais je comprends que, pour certaines opérations d'envergure, on soit obligé de recourir au cadre multilatéral. Ne serait-il pas possible de décomposer les grands projets en tranches, afin de savoir qui finance chaque tranche ?

Je l'ai vu faire dans un aéroport que connaît bien le président Raffarin, celui de Clermont-Ferrand. Quand il a fallu trouver des financements, certains ont proposé de financer le hall, d'autres les pistes, etc...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Ce débat est passionnant. On voit bien le rôle de la finance dans l'action internationale, mais aussi celui de la diplomatie. La Cop 21 est portée par la France qui va rassembler le monde entier autour des questions climatiques. Si cette conférence n'obtient pas de résultat, la France en souffrira. Ce Fonds vert pour le climat se révèle stratégique.

Il s'agit d'une obligation, mais il s'agira d'un outil multilatéral, comme d'autres. Tout ceci est donc très important et sans doute faut-il continuer les recherches pour obtenir une efficacité diplomatique plus performante.

M. Anthony Requin. - M. de Raincourt a évoqué la multiplication des fonds multilatéraux et s'est posé la question de savoir s'il n'y avait pas matière à rationaliser l'ensemble. Comme je l'indiquais, certaines architectures appellent à un effort de rationalisation. C'est le cas de celle qui concerne le climat. Au cours des dernières années, des financements bilatéraux sont venus abonder des fonds fiduciaires logés au sein des institutions et des banques multilatérales, qui se sont par conséquent multipliés. Je crois que la Banque mondiale doit en avoir trois ou quatre à elle seule, et il en existe dans d'autres institutions.

À présent que nous constituons le Fonds vert pour le climat, nous allons cesser de contribuer à ces fonds fiduciaires ; tous ont donc vocation à fermer, pour ne laisser place qu'au Fonds vert pour le climat. Cela ne signifie pas qu'il n'existera plus qu'un seul fonds en matière d'environnement. Le Fonds vert pour le climat ne concerne que le climat. Il existe un autre outil multilatéral, le Fonds pour l'environnement mondial, qui couvre six domaines d'action, dont le climat, mais aussi la préservation des océans ou la biodiversité. L'action relative au climat a vocation à s'amenuiser, puisqu'elle doit être reprise par le Fonds vert. Il y a donc bien un travail de rationalisation à mener.

Quant aux fonds santé, leur efficacité a été démontrée par leur capacité effective à lever des financements en faveur de certaines causes. On a besoin de deux types d'acteurs, verticaux et horizontaux. Les fonds verticaux permettent de lever la ressource. On voit plus précisément ce pour quoi on contribue : l'éducation pour tous, la vaccination contre certaines pandémies, le fonds contre le sida... Il pourrait presque exister un fonds pour chaque cause ! Regrouper les fonds ferait sans doute perdre de la visibilité quant à la nature des opérations pour lesquelles l'argent a été placé. Il faut surtout s'assurer de la bonne appropriation des politiques par les pays récipiendaires et de la bonne gestion des fonds. Pour ce faire, il convient d'engager un dialogue stratégique avec les Etats, inscrire l'action globale de ces fonds dans la politique de développement déterminée par les pays récipiendaires. Les instruments horizontaux, les acteurs multilatéraux, notamment la Banque mondiale, en sont plus capables que des fonds verticaux. Un fonds vertical finance un secteur particulier ; le pays doit pouvoir dialoguer avec des partenaires qui sachent s'insérer dans la stratégie de développement global du pays. Cela nécessite les deux types d'acteurs, mais une rationalisation de l'architecture internationale est également nécessaire.

S'agissant de la France, les trois acteurs de l'organisation de l'aide française sont l'AFD, le ministère des finances et celui des affaires étrangères. L'AFD constitue en fait un acteur pivot. Le ministère des affaires étrangères et le Trésor en exercent la tutelle. Nous sommes représentés au sein du conseil, et nous coanimons le secrétariat du CICID. Nous

travaillons de façon coordonnée avec le ministère des affaires étrangères. Nous réalisons des évaluations communes, rédigeons ensemble la stratégie multilatérale en préparation. L'action du ministère des finances, à travers le programme 110, est liée à des sujets très étroitement financiers, comme les annulations de dette, les crédits pour l'activité de prêt de l'Agence française de développement. Je rappelle que celle-ci est une banque, soumise au code monétaire et financier, ainsi qu'à l'Autorité de contrôle prudentiel en matière bancaire. J'ai pour habitude de dire que le ministère des affaires étrangères et nous-mêmes sommes les deux lobes du cerveau de l'outil que constitue l'Agence française de développement.

Mme Conway-Mouret a posé une question pour savoir pourquoi nous utilisons l'Agence française de développement pour contribuer à la facilité élargie de crédit. Nous avons pris, de fait, l'habitude, au cours du temps, d'utiliser l'Agence française de développement comme notre agence d'exécution financière, afin de réaliser des opérations très particulières. En tant que banque, elle dispose en effet du « *back office* » pour ce faire.

Il est difficile de trouver, au sein de l'Etat, un instrument aussi facile d'utilisation. L'Agence France Trésor, qui gère la dette de l'Etat, est constituée d'une petite équipe d'une quarantaine de personnes et réalise des opérations de nature industrielle. Elle utilise un « *process* » taylorien et fait de l'émission de dette - bons du Trésor à court terme, titres à moyen terme. Ce sont des opérations régulières, toutes semblables. Ce « *process* » est très industrialisé et peut ainsi être géré avec une équipe très réduite. Mobiliser l'Agence France Trésor pour réaliser des micro-opérations nécessiterait beaucoup de temps ; il conviendrait alors d'augmenter les effectifs pour gérer ce type d'opération. L'Agence française de développement présente l'avantage de posséder de telles structures. C'est pourquoi nous nous appuyons sur elle.

S'agissant du ressaut de 0,37% à 0,42%, et le fait que ce montant soit sans doute plafonné, sauf si l'équation budgétaire change à partir de l'année prochaine, s'expliquent par une contribution des prêts concessionnels au chiffre d'aide publique au développement plus importante l'année prochaine. Ainsi, les opérations de prêts - notamment à l'AID et au Fonds vert pour le climat - représentent 700 millions d'euros. Le prêt au Fonds vert pour le climat va être réalisé via une bonification des crédits qui figurent dans le programme 110. Ce prêt n'est pas visible dans les crédits. Les prêts concessionnels, comme ceux de l'Agence française de développement par exemple, ne sont en effet pas appréhendés par la mission budgétaire en tant que tels. Ils apparaissent dans le calcul de l'aide publique au développement.

Madame Garriaud-Maylam, je ne connais pas le classement que vous évoquez. Je ne sais s'il est réalisé par une ONG ou une organisation internationale.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je vous le ferai parvenir.

M. Anthony Requin. - Volontiers. Nous en étudierons la méthodologie, et nous dialoguerons avec ceux qui en sont à l'origine.

Mes services travaillent chaque année à un exercice de redevabilité incroyable, que ce soit dans le cadre de la déclaration d'aide publique au développement ou dans le cadre de la préparation des documents budgétaires.

J'ai le sentiment que nous travaillons à livre ouvert. Il faut nous dire si vous estimez que certaines informations ne sont pas disponibles. Nous essayerons de vous les procurer.

Par ailleurs, je ne pense pas que l'expérience réalisée à la demande de M. Canfin lorsqu'il était ministre, consistant à pouvoir mesurer l'avancement des projets et l'arrivée des financements au Mali, ait été arrêtée ; je crois au contraire que le ministère des affaires étrangères est en train de l'élargir à d'autres pays.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La transparence est-elle toujours le paramètre dominant dans ce type d'aide ? Nous pourrions poser la question. Je pense à un certain nombre de pays qui ont des problèmes de voisinage, et qui peuvent fort bien avoir des projets pour lesquels des réserves d'Etat sont peut-être nécessaires. Il faut rester prudent sur certains sujets, comme en matière de renseignement, par exemple.

M. Anthony Requin. - Vous avez également posé une question sur les investissements de Proparco au regard des listes de l'OCDE.

Nous avons encouragé Proparco à adopter une politique très stricte et à ne pas travailler dans des juridictions non-coopératives. Proparco utilise pour ce faire deux listes. La première est la liste des pays qui ne collaborent pas à la communication d'informations en matière fiscale, établie par le ministère de l'économie. Un arrêté est publié chaque année.

On trouve, en second lieu, la liste de l'OCDE relative à l'échange d'information en matière fiscale comprenant des pays bloqués en phase 1, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore constitué un cadre légal pour transmettre de l'information fiscale, et ceux qui sont jugés non conformes de par leur pratique administrative.

Cela ne signifie pas que vous ne trouverez pas de paradis fiscaux en dehors de ces listes, mais le terme de « paradis fiscal » n'est pas un terme juridique. L'Agence française de développement peut donc travailler dans ces pays, dès lors que ses actions de développement font sens, au regard de son mandat. Elle s'interdit toutefois de financer des véhicules domiciliés dans de tels territoires ou juridictions non coopératives sans y avoir d'intérêt économique réel, les juridictions non coopératives sont entendues au sens où je le mentionnais précédemment (les deux listes).

M. Cambon a évoqué le milliard de dollars annoncé par le Président de la République. Comment va-t-on s'assurer que l'on peut honorer cet engagement ? Nous avons bien vérifié, dans le cadre de la préparation du programme triennal, que nous avons la capacité à réaliser une telle annonce. Il comprend deux vecteurs, l'un sous forme de don, l'autre sous forme de prêt. Le vecteur sous forme de don représente une partie des financements qui seront issus du Fonds de solidarité pour le développement sur quatre exercices de 2015 à 2018. La seconde partie sera constituée par un prêt accordé par l'Etat.

Par ailleurs, le « totem » de 0,7% garde tout son sens ; pour les pays du G 77, il serait inacceptable de l'abandonner. Ce serait signer l'échec des discussions sur l'Agenda du développement post-2015 et, probablement, sur le climat. Ces pays y tiennent. On peut espérer, quand la croissance sera de retour, pouvoir reprendre notre marche en avant.

Concernant les subventions d'aide-projet, il est difficile de considérer que, sur 9 milliards d'euros d'APD, seule cette partie – environ 200 millions - est utile au développement. C'est grâce à des crédits budgétaires que nous arrivons à bonifier des prêts de l'Agence française de développement, avec des volumes bien plus importants. L'effet net des remboursements représente près de 1,5 milliard d'euros d'aide publique au développement.

Le montant des prêts de l'Agence française de développement représente chaque année près de 4 à 4,5 milliards d'euros.

M. Christian Cambon. - Nous ne nions pas l'importance des prêts. J'affirme simplement que les seize pays les plus pauvres identifiés par le dernier CICID sont des pays à qui on ne prête pas ou peu ! Prêtez-vous à la République centrafricaine ?

M. Anthony Requin. - Non, mais nous prêtons au Sénégal. On peut aussi prêter au Bénin. La moitié des seize pays pauvres prioritaires, qui sont dans une situation d'endettement soutenable et qui, au regard des critères établis par le FMI et la Banque mondiale, sont en mesure de supporter des prêts. On n'hésite donc pas à leur prêter de l'argent.

M. Christian Cambon. – Les montants en cause sont beaucoup plus faibles que pour les autres pays partenaires : nous avons par exemple calculé que les engagements de l'AFD dans les seize pays pauvres prioritaires s'élevaient à 11% du total en 2013.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. - Beaucoup de pays européens sélectionnent un nombre de pays inférieur au nôtre. Nous éparpillons nos aides.

M. Anthony Requin. - Les subventions sont destinées pour moitié à seize pays, sur lesquels se concentrent les deux tiers des subventions transitant par l'Agence française de développement.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. - Le Danemark ou la Suède ne totalisent pas seize pays !

M. Anthony Requin. - Le Royaume-Uni n'intervient que par dons auprès d'une vingtaine de pays.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. - Et il ne fait rien pour tous les autres !

M. Anthony Requin. - Le Royaume-Uni a compris que, dans un contexte budgétaire contraint, intervenir sous forme de dons est extrêmement coûteux pour le budget de l'Etat.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. - Ces pays sont venus voir comment fonctionnait l'Agence française de développement et le Royaume-Uni a atteint l'an passé 0,7% du RNB !

M. Anthony Requin. - M. Joyandet a évoqué le changement des règles de comptabilisation. Nous essayons de promouvoir dans ce domaine une approche destinée à identifier la composante concessionnelle d'un prêt et son équivalent en don, en observant les pratiques des opérateurs privés des différents pays ; si leur taux de prêt est de 8%, et que le nôtre est de 1%, nous calculerions alors le différentiel afin de connaître la part de don que nous avons incorporée dans notre opération de prêt. Nous extrairions alors cette partie du prêt pour en définir l'effet net qui entrerait dans la comptabilisation de l'aide publique au développement.

Nous essayons de faire partager cette vision aux autres membres du Comité d'aide au développement. Ceux qui n'ont pas d'agence bilatérale, et ne pratiquent que le don, comme

les pays nordiques, ont du mal à entrer dans cette logique. Le débat évolue cependant dans la bonne direction.

Le bilatéral est-il la variable d'ajustement systématique de nos contraintes budgétaires ? Je ne le crois pas. Lors de la dernière reconstitution du Fonds africain de développement (FAD) et de l'AID, nous avons essayé de préserver notre contribution en valeur nominale, sans chercher à l'augmenter. Du fait de la diminution des besoins sur la zone Asie, nous prévoyons même de diminuer notre prochaine contribution au Fonds asiatique de développement. Cependant, nous préservons les moyens donnés à l'Agence française de développement pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.

M. Alain Joyandet. - L'aide projet est de toute évidence en diminution depuis un certain nombre d'années. On ne peut le nier !

M. Anthony Requin. - Je me retrancherai derrière le fait que ce n'est pas au sein du programme dont j'ai la charge que se font ces arbitrages.

Vous vous interrogez par ailleurs sur la traçabilité et la lisibilité de l'usage des financements multilatéraux. Aucune institution n'est plus auditée, ni plus évaluée, que ne le sont les institutions multilatérales. Elles font l'objet d'audits financiers de la part des plus grands cabinets, et disposent d'unités d'évaluation interne. Ces institutions produisent des rapports facilement accessibles, dans lesquels on peut juger de l'efficacité de leur activité. Ce sont donc des organisations très transparentes.

M. Alain Joyandet. - Ce n'était pas l'objet de ma question. Je voulais simplement dire que le rôle de la France dans le cadre du financement de la lutte contre le sida, par exemple, n'est absolument pas reconnu sur la scène internationale !

M. Anthony Requin. - On a peut-être des efforts de communication à réaliser dans ce domaine.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous reparlerons de cette question. C'est un sujet global. Notre position internationale nous fait passer par des actions multilatérales, mais cet argent nous manque ensuite, lorsqu'il s'agit d'avoir une signature de la France.

M. Anthony Requin. - S'agissant des financements et du fait de pouvoir identifier la contribution de la France à la réalisation d'un projet, la Banque mondiale, lorsqu'elle intervient, via la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, ou l'Association internationale de développement, agit au nom de 188 pays. Il est donc extrêmement compliqué d'indiquer qui fait quoi dans la construction d'un aéroport, par exemple.

On peut en revanche le faire dans le cadre de cofinancements, comme il arrive que l'Agence française de développement en réalise avec la KfW allemande ou avec la Banque mondiale. Il est alors plus facile d'identifier la partie française. Récemment, l'Agence française de développement a participé à un projet international situé en Mauritanie, pour la mise en valeur de la ressource gazière, avec acheminement et construction de pipelines et d'usines. Ce projet concerne à la fois la Mauritanie et le Sénégal. L'Agence française de développement a pris à sa charge une partie bien identifiée du projet. Il est tout à fait possible de mieux valoriser notre présence.

Concernant les dividendes de l'Agence française de développement, jusqu'à ces cinq dernières années, la pratique en vigueur était celle d'actionnaires exigeants. Nous prélevions jusqu'à 75% du dividende de l'agence au-delà d'un certain montant.

Dans la trajectoire de consolidation de ses fonds propres, des efforts ont été respectivement demandés à l'agence elle-même pour qu'elle maîtrise ses charges, et à l'Etat, via la souscription de titres de capital et via la baisse du pourcentage de dividendes. En outre, en 2013, le dividende exigé de l'Agence française de développement est tombé à 40% ; pour les années suivantes, il sera de 20%. L'Etat, par cette diminution, participe donc également au renforcement des fonds propres de l'agence.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous allons à présent aborder le sujet des sociétés de projet, qui concernent la mission « Défense ».

M. Daniel Reiner. - La commission des affaires étrangères émet des doutes quant à la manière dont les recettes exceptionnelles prévues pour le budget de la défense vont pouvoir se réaliser au travers des sociétés de projet annoncées par la mission. Vous avez déjà travaillé sur ces questions ; c'est donc l'expert que nous sollicitons aujourd'hui.

Ces solutions de financements innovants avaient été prospectées au moment où nous voulions réaliser les frégates. Cela avait échoué, le Trésor et le ministère du budget s'étant mis d'accord pour dire que ce n'était pas réalisable, arguant du fait que cela entrerait dans le déficit au sens maastrichtien du terme. Toutes ces bonnes raisons nous paraissent toujours exister. Pour autant, on avance à nouveau cette solution pour trouver les quelques milliards d'euros de recettes exceptionnelles programmées en 2015 et 2016.

On sait que le ministre de la défense travaille avec Bercy, et qu'un ordre politique a été donné de mettre ce projet en œuvre, mais nous mesurons combien cet exercice doit être difficile. Quel est donc votre avis ? Comment ces sociétés de projet se mettent-elles en place ? En faut-il une ou plusieurs ? Doivent-elles être dédiées à un équipement particulier ou peuvent-elles avoir une portée générale ? Combien de temps faut-il pour mettre en place une société de ce type, dès lors qu'on a commencé à en parler ?

M. Jacques Gautier. - Je partage l'avis que Daniel Reiner vient d'exprimer.

Concomitamment au contrôle que nous avons mené au printemps dernier, l'Inspection générale des finances (IGF) et la direction générale de l'armement (DGA) travaillaient sur ces perspectives et sur des solutions innovantes. Elles ont rendu leur rapport en juillet au Président de la République. Le ministère de la défense nous affirme qu'il ne peut nous le transmettre, celui-ci relevant de Bercy.

M. Anthony Requin. - Ce sont là des sujets que je connais moins bien. Peut-être faut-il faire une demande en bonne et due forme pour obtenir ce rapport.

M. Daniel Reiner. - Nous l'avons fait dans le questionnaire sur le projet de loi de finances, en application de l'article 49 de la LOLF. On nous a dit que nous ne l'aurions pas.

M. Anthony Requin. - Je transmettrai cette demande.

S'agissant du suivi des sociétés de projet, ce sujet est extrêmement complexe. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter le règlement de comptabilité maastrichtienne et le manuel sur la dette publique et le déficit public. Les paramètres et les critères à prendre en

compte sont extrêmement nombreux. Des passages entiers sont consacrés à des types de montage ayant trait aux matériels militaires.

Pour pouvoir juger, il faut donc vraiment être saisi d'un projet précis : c'est en examinant la répartition du risque au sein de la société de projet que l'on peut, au vu d'une analyse détaillée, estimer si l'on est dans un schéma de partage des risques qui fait que l'on peut considérer le schéma comme non consolidant, ou en présence d'un simple habillage, qui fait que la totalité des risques et des bénéfices sont du côté de la personne publique, le montage étant donc consolidant.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il s'agit des SPV ?

M. Anthony Requin. – Oui, ce sont généralement des « *special purpose vehicles* ».

À ce stade, je ne puis en dire plus. En outre, cette question n'est pas traitée par mes équipes.

M. Jeanny Lorgeoux. - Bercy croit-il à l'efficacité de ce système ?

M. Anthony Requin. – Si l'on juge l'efficacité à la capacité de pouvoir acquérir du matériel, il est certain qu'on arrivera à acheter du matériel militaire, soit directement, soit en transitant par une société intermédiaire. Ce n'est donc pas cet aspect des choses qui pose question. Ce qui pose question, c'est de savoir si les dépenses et les financements doivent être réintégrés dans le budget de l'Etat et, ainsi, peser sur la norme de dépense publique. Aggraver le déficit public est dangereux, les sommes en jeu étant d'environ 2 milliards d'euros.

M. Daniel Reiner. - C'est même plus !

M. Jacques Gautier. - Bercy n'était-il pas plutôt favorable à un programme d'investissements d'avenir numéro 3, un « PIA-3 », qui aurait permis à la DGA de porter ce projet directement ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Peut-être faudrait-il interroger ceux qui montent ces dispositifs, compte tenu de l'importance du sujet pour les équilibres dont nous sommes garants. Les choses ne pourront rester incertaines trop longtemps.

M. Daniel Reiner. - Le dialogue est ouvert entre le ministère de la défense et Bercy. Chacun paraît de bonne volonté. Cela étant dit, il s'agit d'un exercice complexe, qui nécessite du temps. Les choses devraient être opérationnelles en juin. Il paraît que ce délai est déjà très comprimé. S'en mêler davantage à ce stade permet-il d'avancer plus vite ou complique-t-il au contraire la tâche ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il peut être intéressant d'entendre les deux parties, sans pour autant se poser en arbitre. Il est fort probable qu'il existe des divergences d'analyses, les objectifs n'étant pas les mêmes.

M. Daniel Reiner. - Il est clair que l'un des deux ne veut pas donner d'argent !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il existe aussi des contraintes vis-à-vis de Bruxelles. Une identification de ces contraintes serait donc utile.

M. Anthony Requin. - Pour terminer, s'agissant du rapport de l'IGF que vous mentionniez, l'analyse faite sur les schémas qui avaient été présentés à l'époque et étudiés permettait de conclure que ces schémas étaient consolidant et qu'il fallait les intégrer dans la dette publique. L'idée, selon moi, est maintenant de travailler sur des schémas différents pour pouvoir éviter une requalification par Eurostat.

M. Jacques Gautier. - On nous a dit que le rapport ne proposait aucune autre alternative.

M. Daniel Reiner. - Mis à part le programme d'investissements d'avenir, rien ne figure pour la défense, dans le projet de loi de finances pour 2015, au titre en PIA 2, et on ne parle pas de PIA 3 !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Un inventaire des positions ne ferait de mal à personne.

M. Daniel Reiner. - Nous allons en étudier la forme.

La réunion est levée à 18 heures 25.

Mercredi 22 octobre 2014

- 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

La commission auditionne M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 144 : Environnement et prospective de la politique de la mission « Défense »).

M. Jacques Gautier, président. – Mes chers Collègues, dans le cadre de notre examen du projet de loi de finances pour 2015, nous accueillons M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques au ministère de la défense et responsable du programme 144, « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Monsieur le Directeur, je vous souhaite la bienvenue au sein de notre commission. Le budget dont vous avez la responsabilité représente 1,3 milliard d'euros pour 2015. Ce budget s'avère en pleine mutation, puisqu'il est destiné à financer le fonctionnement de la future direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense – la DGRIS –, dont nous savons que l'annonce a suscité des interrogations, au sein du ministère, et dont la mise en place est en cours.

Il sera donc opportun que vous nous présentiez l'état d'avancement de cette réforme. Quels sont les avantages attendus, les difficultés rencontrées ? Quelle nouvelle architecture de la "fonction internationale" doit s'ensuivre, au sein du ministère, en particulier

sous l'aspect des liens avec l'état-major des armées et celui du pilotage du réseau de défense français à l'étranger ?

Pour le reste, et sans préjuger des questions que vous adresserez mes collègues, je propose que votre propos se concentre, si vous le voulez bien, sur deux autres thèmes. D'abord, les travaux de recherche amont en cours, qui mobilisent plus de la moitié des crédits du programme 144. Une réorganisation a été engagée, en 2013, par le ministère de la défense, en vue d'assurer une meilleure coordination des études et des activités des opérateurs en la matière. Cette réorganisation a-t-elle porté ses fruits ?

Par ailleurs, dans la mesure où le programme 144 comporte les crédits, hors dépenses de personnel, de la direction générale de la sécurité extérieure – la DGSE, pour le renseignement extérieur –, mais aussi ceux de la direction de la protection et de la sécurité de la défense – la DPSD, qui est un véritable service de renseignement interne au ministère de la défense –, pourriez-vous nous indiquer ce qu'il en est de la montée en puissance des moyens consacrés au renseignement, telle que la prévoit le Livre blanc de 2013 et la Loi de programmation militaire (LPM) ?

Par avance, Monsieur le Directeur, nous vous remercions de votre exposé.

M. Philippe Errera, directeur des affaires stratégiques au ministère de la défense. - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, c'est toujours un privilège pour le directeur chargé des affaires stratégiques (DAS) de s'exprimer devant votre commission, en particulier dans le cadre de ses fonctions de responsable du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». Ce programme, comme vous le savez, traduit en termes d'organisation budgétaire toute l'importance donnée à la fonction stratégique « connaissance et anticipation ».

Quelles sont les priorités fixées par le Livre blanc de 2013, s'agissant notamment de la fonction « connaissance et anticipation », et par la LPM ? Comme le souligne le Livre blanc, « la fonction connaissance et anticipation a une importance particulière parce qu'une capacité d'appréciation autonome des situations est la condition de décisions libres et souveraines ». Cette fonction stratégique recouvre notamment le renseignement et la prospective, soit les deux grandes missions du programme 144.

La LPM accorde des crédits élevés à ces deux missions, en particulier pour les études amont et le renforcement des services de renseignement dépendant du programme 144, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

En ce qui concerne la prospective, la LPM permet le maintien d'un effort substantiel en matière de recherche et technologie à travers les ressources consacrées aux études amont, dotées en moyenne de 730 millions d'euros par an sur la période 2014-2019. Ces ressources traduisent notre volonté de garantir l'effort de recherche et de consolider la base industrielle et technologique de défense française. Le Gouvernement entend ainsi maintenir à un niveau élevé les moyens dévolus à la maîtrise des capacités technologiques et industrielles, qui constituent l'un des fondements essentiels de notre autonomie stratégique.

Ensuite, pour le renseignement, la LPM affiche également la priorité donnée aux moyens du développement de nos capacités de recueil, de traitement et de diffusion du renseignement.

Cette priorité se traduit également par un renforcement des moyens et des crédits affectés au programme 146 « Equipement des forces », tels que les drones, et au programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour la direction du renseignement militaire (DRM).

Au-delà de l'architecture budgétaire, un effort d'investissement majeur est requis dans plusieurs domaines, en particulier pour le renforcement des ressources humaines des services de renseignement, l'amélioration des capacités techniques de recueil et l'accroissement des moyens d'exploitation et d'analyse. Les capacités de maîtrise et de traitement de l'information sont ainsi développées et les effectifs renforcés, en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs, puisque le niveau de compétence des agents est ajusté aux besoins induits par la mise en œuvre de ces équipements et l'analyse de flux d'informations accrus.

Malgré le contexte de contraintes budgétaires, les priorités du ministère ont été préservées en matière de connaissance et d'anticipation : le programme 144, cette année, en témoigne.

Je voudrais à présent résumer les grandes masses financières du programme 144 inscrites au PLF 2015.

L'effort est maintenu pour 2015. Le titre 2 étant transféré au programme 212, le programme 144 se voit doté, en crédits hors titre 2, de 1 350 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de près de 1 334 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 1,28 % et de 0,08 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Le programme 144 se compose de trois actions : l'action 3 consacrée à la recherche et à l'exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France, l'action 7 consacrée à la prospective de défense, et l'action 8 consacrée aux relations internationales et à la diplomatie de défense.

En ce qui concerne l'action 3, les crédits s'élèvent, en AE, à 280,6 millions d'euros, et en CP, à 268,4 millions d'euros soit, respectivement, 20,8 % et 20,1 % des crédits du programme 144. Cette action se décompose en deux sous-actions :

- l'action 3-1, d'une part, qui concerne le renseignement extérieur et qui reçoit les dotations suivantes : 270 millions d'euros en AE, et 257,7 millions d'euros en CP ;
- l'action 3-2, d'autre part, qui concerne le renseignement de sécurité et de défense, est dotée de 10,7 millions d'euros en AE et en CP.

S'agissant de l'action 7, consacrée à la prospective de défense, les crédits s'élèvent, en AE, à 1 034 millions d'euros et, en CP, à 1 030 millions d'euros, soit respectivement 76,6 % et 77,2 % des crédits du programme 144. Cette action se décompose en quatre sous-actions :

- l'action 7-1, consacrée à l'analyse stratégique - 6 millions d'euros d'AE et de CP - et destinée plus spécifiquement aux études prospectives et stratégiques commandées à des instituts de recherche ;
- l'action 7-2 qui concerne la prospective des systèmes de forces - 20,8 millions d'euros d'AE et de CP - et concrètement la conduite des études opérationnelles et technico-opérationnelles pilotées par l'état-major des armées ;

- l'action 7-3 consacrée aux études amont qui reçoit 742,9 millions d'euros en AE et 738,9 millions d'euros en CP. Ces crédits ne sont plus répartis par systèmes de force mais, désormais, par domaines sectoriels ;
- l'action 7-4, consacrée à la gestion des moyens et subventions - 264,2 millions d'euros d'AE et de CP - qui recouvre les subventions octroyées aux opérateurs participant à des études et des recherches en matière de défense, à l'instar de l'ONERA.

Enfin, l'action 8, consacrée aux relations internationales et à la diplomatie de défense, a évolué dans son périmètre et dans son libellé, au gré des réformes en cours de la fonction « relations internationales ». Ses crédits sont de 35,4 millions d'euros en AE et CP, soit respectivement 2,6 % et 2,7 % des crédits du programme 144. Ils correspondent aux crédits des actions de coopération et d'influence internationales ainsi qu'aux crédits d'activité de la nouvelle DGRIS.

Je souhaite revenir plus en détail sur deux sujets importants, qui relèvent du programme 144, à savoir les études amont et la recherche stratégique, cette dernière relevant directement de la responsabilité de la DAS.

Premièrement, les études amont sont essentielles à la maîtrise des compétences industrielles et technologiques nécessaires à la réalisation des opérations d'armement. Les études amont sont des recherches et études appliquées, attachées à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible et qui contribuent à constituer, maîtriser, entretenir ou développer la base industrielle et technologique de défense (BITD) et l'expertise technique étatique nécessaires à la réalisation des opérations d'armement.

Un triple objectif est poursuivi : élaborer, d'une part, des technologies nécessaires au développement et à l'évolution des systèmes pour lesquels une autonomie nationale totale ou partielle est requise ; disposer, d'autre part, des compétences industrielles et étatiques permettant de réaliser les programmes futurs, dans un cadre national ou en coopération ; enfin, susciter et accompagner l'innovation dans les domaines intéressant la défense, au moyen de dispositifs de recherche coordonnés avec l'agence nationale pour la recherche (ANR) ou favorisant la compétitivité et l'accès au marché de la défense des PME/PMI et les entreprises de taille intermédiaire, en lien avec la direction générale des entreprises.

Une nouvelle gouvernance des études amont est conduite depuis cette année : cette gouvernance est désormais fondée sur une segmentation de la recherche scientifique et technologique par agrégats sectoriels présentant une cohérence en termes d'objectifs capacitaires, industriels et technologiques, détaillés dans le document d'orientation 2014-2019 de la Science et Technologie (DOST), fruit d'un important travail collectif au sein du ministère, piloté par la DGA. Le budget des études amont a été renforcé d'environ 100 millions d'euros en 2013 et il s'est ensuite maintenu à ce niveau. Au-delà du maintien, il convient de souligner l'effort sans précédent réalisé depuis 2012 et qui s'élève à près de 17 %.

Dans le cadre contraint qui est le sien, la LPM maintient un effort substantiel de recherche et technologie à travers les ressources consacrées aux études amont, lesquelles seront de 730 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2019 ; ce budget est sanctuarisé.

Ces efforts financiers bénéficieront en particulier à plusieurs domaines comme la préparation du renouvellement des deux composantes de la dissuasion, la conception des

futurs aéronaves de combat en coopération franco-britannique (programme FCAS DP) et la préparation des évolutions de l'avion Rafale, la rationalisation de l'industrie franco-britannique des systèmes de missiles, la montée en puissance de la cybersécurité, ainsi qu'à la coopération avec la recherche civile, notamment le soutien aux PME-PMI-ETI innovantes au moyen des dispositifs du Pacte-défense PME.

Voici quelques thématiques d'études amont, qui ont des retombées sur le secteur civil, actuellement conduites : le domaine aéronautique, les avions et drones de combat, les hélicoptères ainsi que les avions de transport. Les enjeux principaux sont la préparation du système de combat aérien futur ainsi que celle des prochains standards du Rafale et du Tigre. On peut aussi mentionner le démonstrateur technologique de drone de combat aérien NEURON et le projet de démonstration du système de combat aérien futur DEMON.

Les études du domaine de l'information et du renseignement portent en particulier sur les technologies de recueil et de traitement des images, de guerre électronique, d'exploitation et de traitement des données de renseignement, ainsi que sur les technologies relatives aux moyens de communication. L'étude en cours sur le démonstrateur spatial du programme ELINT en fournit un exemple pertinent.

Les études du domaine naval visent à préparer les futurs systèmes navals et les évolutions majeures des plateformes en service. Le domaine recouvre aussi les études relatives à la lutte sous la mer et au-dessus de la surface, ainsi que celles relatives à la survivabilité des bâtiments. Le démonstrateur SLAMF/ESPADON a pour objet de valider un concept d'emploi d'un drone de surface et de robots sous-marins pour la détection de mines.

Les études du domaine terrestre concernent essentiellement l'architecture et les capteurs des futurs systèmes complexes, leur fonctionnement en réseau, la protection du combattant et des véhicules, ainsi que les munitions. On peut citer, en guise d'illustration, le projet pour l'étude du futur système de combat de contact (MGCS) conduite en coopération avec l'Allemagne.

Le domaine innovation et technologies transverses a vocation à renforcer les synergies autour des technologies duales et à participer au financement des projets innovants des PME ou des laboratoires de recherche académique. Par ailleurs, le domaine couvre les expérimentations de technologies ou de produits existants, en conditions représentatives d'une utilisation militaire, à l'instar des travaux sur les composants en nitrure de gallium qui visent à développer et pérenniser une source européenne de composants hyperfréquence ultraperformants.

Enfin, le ministère de la défense fait traditionnellement appel à une recherche stratégique externalisée, par le canal des instituts de recherche, afin de répondre aux besoins d'expertise des différents organismes du ministère. Les champs d'investigation de ces études portent sur les domaines politico-militaires, géopolitiques, économiques et sociaux. Ces études permettent également de conduire des veilles thématiques ou géographiques, d'organiser des séminaires fermés ou publics, ou encore de solliciter une expertise étrangère.

A ce titre, après la réforme de gestion conduite en 2009, qui avait contribué à la mise en place d'un meilleur « suivi qualité », à la valorisation des productions ainsi qu'à l'amélioration du dialogue de gestion interne, le dispositif de soutien à la recherche stratégique mis en œuvre par la DAS sera révisé en profondeur en 2015. Cette évolution répond au constat fait par le Livre blanc de 2013 sur la fragilité structurelle croissante du

champ de la recherche stratégique national. A cette fin, les contrats d'études seront réorientés au profit de contrats pluriannuels plus spécialisés, permettant un investissement financier moyen plus important de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euros par an et par contrat, contre 50 000 en moyenne pour les contrats actuels, afin de gagner en efficacité dans les domaines jugés prioritaires.

Cette nouvelle politique s'accompagnera de la mise en œuvre d'un partenariat fort avec le champ universitaire, comme cela a été acté par le ministre en mai dernier. Ce partenariat devrait se traduire par l'élaboration d'une cartographie des pôles d'expertise universitaires et conduire au développement de la connaissance mutuelle des domaines d'expertise et des dispositifs de financement. Il devrait par ailleurs aboutir à la création de mesures spécifiques de soutien de filières d'expertise, comme le financement d'allocations postdoctorales et la création de chaires spécialisées. La France est en effet profondément handicapée par l'inexistence d'une filière « relations internationales » comme d'une filière « défense et stratégie » dans son système universitaire, contrairement à la situation constatée chez nos principaux partenaires.

Pour finir, il me semble important de vous présenter un état des lieux de la réforme de la gouvernance de la fonction « relations internationales et stratégie » du ministère de la défense, qui se traduit principalement par la création de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). En 2013, le ministre de la défense a décidé, afin de garantir une meilleure cohérence des composantes de l'action internationale du ministère de la défense et d'en supprimer les doublons, de créer une direction générale d'administration centrale chargée de piloter l'action internationale et les affaires stratégiques du ministère de la défense.

La DGRIS sera constituée à partir de l'actuelle délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère, à laquelle elle se substitue, ainsi que d'éléments transférés de l'état-major des armées (EMA), de la direction générale de l'armement (DGA) et, dans une moindre mesure, du secrétariat général pour l'administration (SGA).

Le chef d'état-major des armées (CEMA) et le délégué général pour l'armement (DGA) conserveront chacun sous leur autorité hiérarchique les équipes spécialisées leur permettant de réaliser le volet international de leur mission qui n'est pas détachable de leurs attributions. Il s'agit, pour le DGA, des activités internationales ayant un impact direct sur la conduite des coopérations en matière d'armement et du soutien aux exportations d'armement (SOUTEX) et, pour le CEMA, de la coopération internationale liée à l'activité opérationnelle des forces et à la garantie de leur sécurité.

Les missions et l'organisation de la DGRIS ont été définies au premier semestre de cette année, après un processus d'audit fonctionnel et en étroite coordination avec l'EMA et la DGA. Elles ont été validées lors d'un comité exécutif ministériel présidé par le ministre le 3 avril 2014. Un comité de pilotage suit ainsi les modalités de la mise en œuvre de la réforme dans toutes ses dimensions pratiques.

Présenté aux instances de concertation internes du ministère le 29 septembre dernier, le projet de décret portant organisation de la future DGRIS est actuellement à Matignon. La création de la DGRIS doit ainsi permettre de doter le ministère de la défense d'un outil assurant la cohérence de son action en matière internationale, dans le cadre des décisions et orientations fixées par le ministre en matière internationale.

Cette future direction générale se verra dotée de compétences dépassant le strict champ des relations internationales, puisqu'elle pilotera également les travaux de prospective stratégique et coordonnera les travaux nécessaires à la préparation du Livre blanc et à son actualisation régulière.

Aux termes du projet de décret, ses missions seraient les suivantes :

- premièrement, piloter et coordonner l'action internationale du ministère en matière de relations bilatérales avec les Etats étrangers, valider les plans de coopération et en superviser le déroulement ;
- deuxièmement, contribuer à la définition des positions de la France au sein des organisations internationales traitant des questions de défense, coordonner, valider et adresser les instructions du ministre destinées aux représentations militaires et de la défense auprès de ces organisations internationales et de promouvoir les positions françaises ;
- troisièmement, définir la stratégie d'influence internationale du ministère de la défense ;
- quatrièmement, élaborer des études et des propositions en matière de stratégie de défense ;
- cinquièmement, suivre la planification de défense et de veiller, en liaison avec le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, à l'articulation entre la stratégie de défense et ses évolutions et la programmation militaire élaborée par le chef d'état-major des armées ;
- sixièmement, piloter et coordonner l'action du ministère dans le domaine de la lutte contre la prolifération, de la maîtrise des armements et du désarmement ;
- septièmement, proposer les orientations en matière de contrôle des exportations de matériels de guerre et assimilés et de biens à double usage et coordonner les travaux du ministère dans ce domaine ;
- huitièmement et enfin, représenter le ministère auprès des autres départements ministériels pour les questions touchant à l'action internationale de défense, à l'exception des activités opérationnelles, de la conduite des coopérations en matière d'armement et du soutien aux opérations d'exportation.

Je pourrai, si vous le souhaitez, revenir devant votre commission vous présenter cette future direction générale dès qu'elle sera opérationnelle.

M. Jacques Gautier, président. – Je vous remercie, Monsieur le directeur. Vous nous rassurez en ce qui concerne le suivi du Livre blanc puisqu'avec mon collègue Daniel Reiner, nous avons demandé qu'un comité de suivi soit constitué, car il nous paraissait important de prendre en compte la réalité des relations internationales et de ne pas nous contenter de la réactualisation périodique et formelle du contenu de ce document.

M. Jeanny Lorgeoux, co-rapporteur. – Concernant le renseignement, nous constatons une baisse des crédits de fonctionnement purement techniques de la DGSE de l'ordre de 0,4 %. Il faut par ailleurs souligner l'effort interne conduit par cette direction pour rationaliser ce champ d'opération. Qu'en est-il du volet qualitatif de la gestion de carrière des

agents et de l'évolution de la répartition des effectifs entre personnels civils et militaires du ministère de la défense, de la réforme des personnels d'encadrement et du renforcement de l'attractivité des carrières des ingénieurs ? Qu'en est-il également du recrutement des qualifications professionnelles considérées comme rares qui constituent, comme l'indique la Loi de programmation militaire, un élément fondamental de notre positionnement et de la reconnaissance de la DGSE parmi les services de renseignements les plus efficaces au monde ? S'agissant de la DPSD et de la contre-ingérence au sein de l'outil de défense lui-même, quel bilan tirez-vous de l'instauration des zones à régime restrictif ? Votre direction dispose-t-elle des moyens d'inspection suffisants pour assurer sa mission ?

Mon collègue et co-rapporteur André Trillard m'a transmis deux questions qu'il souhaitait vous poser : l'une sur la DGRIS, à laquelle vous avez répondu lors de votre présentation, et l'autre sur le bilan du régime d'appui aux entreprises pour l'innovation duale (RAPID). Ce dispositif mis en place en 2009 et prenant part au pacte « défense-PME » a été étendu en 2011 aux entreprises intermédiaires de moins de 2 000 salariés. Quel en est, aujourd'hui, le bilan ?

M. Xavier Pintat. – J'aurai deux questions. La première porte sur le développement de notre capacité de renseignement, qui est pour partie fondée sur le développement de notre compétence spatiale. Vous est-il possible de nous faire un point rapide sur l'avancée des deux programmes destinés à améliorer nos capacités d'observation et d'écoute, en l'occurrence les programmes satellitaires MUSIS et CERES ? Ma seconde question concerne le suivi du « plan d'action réactivité » élaboré lors du dernier sommet de l'OTAN au Pays de Galles, qui a notamment décidé la création d'une force opérationnelle interarmées à très haute réactivité et à très haut niveau de préparation. Que peut attendre la France, en termes stratégiques, d'une telle décision, et quelles seront les incidences de cette décision sur l'évolution des systèmes d'armes futurs ?

M. Robert del Picchia. – S'agissant de la restructuration de votre direction et de la mise en place d'un nouveau système d'information, je me souviens d'un rapport que nous avons présenté dans notre commission et qui soulignait, entre autres questions, le manque de coordination entre les différents services. Une telle situation présentait une réelle gravité, en ce qu'elle empêchait la transmission à haut niveau de l'information. Je n'ai d'ailleurs pas retrouvé dans votre propos la notion d'anticipation, qui est distincte de la notion de prospective et que nous évoquions dans notre rapport. Cette restructuration sera-t-elle de nature à faciliter l'anticipation, qui s'inscrit quant à elle sur une durée de un à deux ans, et contribuera-t-elle à une meilleure coopération entre les services ?

M. Philippe Errera. – Les questions relatives aux ressources humaines de la DGSE ne relèvent plus du programme 144, mais désormais, comme vous le savez, du programme 212. Je peux tout de même indiquer que les volets quantitatif et qualitatif sont liés dans un certain nombre de domaines où se fait jour une concurrence entre les besoins exprimés par les services gouvernementaux et par le secteur privé, notamment dans le secteur de la cyber-sécurité. Dans ce domaine notamment, il a d'ailleurs été constaté une sous-consommation des crédits en 2014 du titre 2, en raison des difficultés éprouvées par le recrutement de spécialistes.

S'agissant de la DPSD, du bilan des zones à régime restrictif ainsi que celui du dispositif RAPID, je vous adresserai - avec votre permission, Monsieur le Président - ma réponse par écrit, puisque je ne dispose pas, à cet instant, des éléments requis.

Il nous semble cependant que RAPID a été à l'origine d'un grand nombre d'avancées, à l'instar du travail effectué sur l'exosquelette Hercule qui a vocation à assister les combattants pour le port des charges lourdes. Ce programme répond ainsi à une diversité de besoins exprimés à la fois par les forces armées et le secteur civil, dans des domaines comme le BTP, la sécurité ou encore la logistique. La rapidité avec laquelle des progrès ont été enregistrés dans ce programme me semble tout à fait remarquable, puisqu'en 2015-2016, cet exosquelette devrait assister l'ensemble du corps et rivaliser, à son avantage, en termes de fluidité et d'opérabilité, avec ses concurrents étrangers. De tels résultats ont ainsi été atteints avec des investissements moindres qu'à l'étranger et en privilégiant la synergie entre les capacités de recherche civile et militaire.

Le « plan d'action réactivité » élaboré lors du sommet de Newport répondait, d'une part, à un besoin immédiat de nature politique exprimé par l'ensemble de nos alliés, et plus particulièrement les pays d'Europe centrale et orientale confrontés à la politique extérieure conduite par la Russie en Ukraine et surpris par la rapidité avec laquelle des moyens militaires ont été déployés. Il s'agissait ainsi de conforter le rôle de l'OTAN auprès de ses vingt-huit alliés, même dans le cas où on n'invoque pas l'article 5 du Traité en l'absence d'agression armée contre l'un des alliés. Cette démarche répondait, d'autre part, à un second objectif distinct, dont la poursuite a toujours été soutenue par la France, à savoir la capacité d'une mobilisation rapide des forces de l'OTAN dans une optique de gestion de crise (et pas seulement à l'Est) et pour contrecarrer la lenteur de la réaction parfois constatée de l'organisation.

La création de cette force d'action nouvelle, désignée par l'acronyme VJTF (« *Very High Readiness Joint Task Force* ») a ainsi répondu à ces deux objectifs. La France demeure cependant l'un des rares pays membres doté de la capacité de déploiement rapide de forces armées, comme elle a pu notamment le faire en Libye ou au Mali, du fait de ses institutions et de ses capacités. En outre, le pré-positionnement de nos forces, notamment en Afrique, contribue au renforcement de cette capacité pour ce qui est des opérations en Afrique.

Cette nouvelle force devrait non seulement rassurer nos alliés d'Europe centrale et orientale en cas de menace sur le flanc Est, mais aussi pouvoir être utilisable sur le flanc Sud où la France est aujourd'hui très active.

D'autres décisions, prises au niveau national et visant à aider nos alliés d'Europe centrale et orientale à renforcer leurs propres capacités, se sont avérées complémentaires à la création de cette nouvelle force, à l'instar du renforcement du partenariat franco-polonais existant. D'ailleurs, la France a proposé à la Pologne, qui accueille sur son sol le Corps multinational nord-est dont le commandement est à Szczecin, à la fois l'affectation d'officiers dans ce commandement et un partenariat avec le corps de réaction rapide basé à Lille ou avec l'état-major de l'Eurocorps de Strasbourg ; une telle démarche s'inscrit en cohérence avec les besoins identifiés par les trois nations-cadres du Corps multinational de Szczecin que sont la Pologne, l'Allemagne et le Danemark.

Pour ce qui est de la prospective, nous avons déjà, suite à votre rapport, mis en œuvre un certain nombre de réformes et nous sommes à votre entière disposition pour venir vous les présenter. La principale d'entre elles vise à renforcer le comité de coordination recherche et prospective (CCRP), qui rassemble les utilisateurs et donneurs d'ordres – la DAS, l'EMA, la DGA, le SGA, la DRM, la DGSE, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs

intéressés à puiser dans les capacités de recherche externes – de façon à coordonner et à prioriser les demandes.

Cette démarche représente un réel progrès par rapport à la situation passée. La création de la DGRIS permettra de mieux articuler notre réflexion sur la stratégie de défense avec la prospective, via la création d'une direction unique qui comprendra un pôle prospective à part entière chargé notamment du pilotage des travaux extérieurs au ministère (centres de recherche privés, etc.), une sous-direction de la stratégie de défense notamment chargée du suivi et de l'actualisation régulière du Livre blanc, ainsi qu'une sous-direction en charge de la lutte contre la prolifération.

Dans le cadre du CCRP, des groupes de travail sont d'ores et déjà en cours de constitution, en conformité d'ailleurs avec les orientations du Livre blanc de 2013. L'un des objectifs du CCRP est de s'assurer que l'anticipation à court terme et la prospective, à moyen et long termes, ne soient pas séparées d'une manière par trop artificielle afin d'éclairer utilement les travaux de la stratégie de défense.

Je ne peux en revanche m'exprimer pleinement sur CERES et MUSIS, qui relèvent du programme 146.

M. Daniel Reiner. – Les études amont enregistrent une baisse de 0,8 % par rapport à 2014, mais c'est tout de même 100 millions de plus par rapport aux années précédentes. Un tel effort consenti sur la programmation d'études amont répond à l'enjeu de conserver des bureaux d'études performants. Cette démarche impose de faire des choix pertinents dans ce domaine ! Certaines PME nous ont cependant fait part de leur déconvenue s'agissant des retombées des plans d'études amont qui semblent bénéficier davantage aux grands groupes, du fait de leurs relations privilégiées avec la DGA. Il serait ainsi dommage de consacrer un effort financier qui suscite en définitive une insatisfaction parmi les entreprises ! Comment assurer la sélection de ces programmes qui évite un tel écueil ? Ce constat ressort de nos nombreux contacts avec les entreprises et me conduit à vous interroger sur l'éventuelle amélioration du processus de sélection des entreprises pour ces études amont.

Autre question, sur l'analyse stratégique : suite à notre contribution à l'actualisation du Livre blanc pour 2012, qui comprenait des analyses pertinentes sur les menaces, nous avons formulé la proposition d'une analyse stratégique « glissante » et non rythmée au gré de la succession, désormais chaque six ans, des Livres blancs. En pratique, comment comptez-vous conduire et délivrer aux responsables concernés une telle analyse ?

Enfin, comment organisez-vous l'externalisation de certaines analyses stratégiques et quels sont les organismes que vous sélectionnez ?

M. Aymeri de Montesquiou. – J'aurai deux brèves questions à caractère politique. Où en est la coopération entre l'OTAN et la Russie ? Quelles sont les retombées de la regrettable affaire « Snowden » qui m'apparaît comme un scandale : les Etats-Unis se sont-ils engagés à cette occasion et avons-nous les moyens de contrôler si ces engagements sont bel et bien tenus ? Sommes-nous en mesure d'opposer des contre-mesures afin d'éviter, à l'avenir, que de tels événements ne surviennent à nouveau, ou devons-nous simplement accorder créance aux Etats-Unis ?

M. Michel Boutant. – Le Livre blanc avait identifié la cyberdéfense comme une priorité. Pouvez-vous nous préciser comment celle-ci conduit à un effort particulier en matière

d'études-amont ? Par ailleurs, comment sont sélectionnés les candidats au programme d'accueil des personnalités d'avenir étrangères et comment celui-ci devrait-il évoluer dans les prochaines années ?

M. Gaëtan Gorce. – Quelle est la part respective des personnels civils et militaires dans votre direction et comment va-t-elle évoluer dans la nouvelle DGRIS ?

M. Philippe Errera. - S'agissant de la sélection des candidats à l'obtention des études-amont, les orientations sont approuvées dans le document d'orientation S&T, qui est lui-même approuvé en comité ministériel des investissements (CMI) et rassemble tous les principaux responsables du ministère, au-delà de la seule DGA, sous l'autorité du ministre.

En ce qui concerne l'analyse stratégique, le document évoqué par M. Daniel Reiner émanait du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale mais la direction des affaires stratégiques y a contribué activement. Dans le domaine de la stratégie de défense, notre démarche est triple : d'une part, suivre, pour le ministère de la défense, l'ensemble des travaux de mise en œuvre du Livre blanc actuel et de sa déclinaison dans la LPM ; d'autre part, identifier et analyser les évolutions ou ruptures stratégiques pouvant modifier notre posture et notre stratégie de défense et, enfin, préparer dans la durée les travaux d'actualisation du prochain Livre blanc pour le ministère. Pour conduire cette nouvelle mission de façon continue, la future sous-direction de la stratégie de défense travaillera dans la même direction que le pôle prospective, mais en sera distincte. Dans le cadre d'une démarche nécessairement transverse, cette sous-direction assurera aussi le secrétariat permanent du nouveau Conseil pour la stratégie de défense que le futur directeur général animera et auquel participeront l'ensemble des acteurs concernés. Elle animera également d'autres instances plus informelles et constituées en fonction des besoins, comme des groupes de travail ad hoc rassemblant les différents responsables du ministère, sur des thématiques plus ponctuelles, par exemple, les capacités et la doctrine de la Russie ou encore la problématique de la montée en puissance.

Ce qui est frappant, c'est que le champ et la complexité des défis, dûment identifiés dans le Livre blanc paru en 2013, se sont avérés tout à fait pertinents.

S'agissant de la conduite concrète des études et recherches stratégiques, il nous arrive de solliciter, à titre individuel, des chercheurs en fonction de leurs compétences et pour un montant inférieur au seuil fixé pour les marchés publics, soit 23 000 euros. Les autres études dépassant ce montant font l'objet d'un appel d'offres qui, certes, garantit l'équité et la transparence entre les candidats mais qui implique, en retour, une plus grande lourdeur procédurale, tant pour leur sélection que pour leur rétribution.

Deux autres outils se sont par ailleurs révélés extrêmement utiles : les observatoires, d'une part, qui peuvent être mis en place par des instituts de recherche à l'issue d'un appel d'offres et le mécanisme des subventions, d'autre part, qui vise à renforcer les capacités des instituts de recherche en leur permettant d'accroître leur visibilité, notamment par le biais d'un renforcement de leurs publications.

J'en viens à présent à la situation de la coopération entre l'OTAN et la Russie. Certes, celle-ci n'était pas très développée avant l'annexion de la Crimée et elle est aujourd'hui proche du point mort ; les ministres des affaires étrangères des vingt-huit Etats membres ont pris la décision, lors de leur réunion de juin dernier, de geler la coopération pratique tout en maintenant les échanges politiques. Les difficultés se trouvent plutôt du côté

russe, dans la mesure où a été réaffirmée la volonté de l'OTAN, lors du Sommet de Newport, de renouer avec la coopération le jour où les actions de la Russie seront en cohérence avec ses engagements, en particulier au titre de l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997.

Pour ce qui est de la cybersécurité, parmi les préconisations du Livre blanc, figurait dès 2008 le durcissement de la sécurité de nos réseaux, qu'ils soient gouvernementaux, c'est-à-dire placés sous la responsabilité de l'ANSSI, ou encore relevant de la responsabilité directe du ministère de la défense, qui incombent au centre d'analyse et de lutte informatique défensive (CALID), et des infrastructures critiques civiles, relevant des opérateurs du secteur privé. C'est pourquoi la dotation de nouveaux moyens, financiers, technologiques et humains, intervenue depuis 2008, nous paraît, rétrospectivement, pertinente, même si l'ampleur de la menace est bien supérieure aujourd'hui qu'à cette époque. Les études amont dans le domaine de la cybersécurité s'élèvent à 25 millions d'euros, sur un total de 730 millions d'euros, ce chiffre ne prenant pas en compte les crédits alloués spécifiquement à la cybersécurité pour la DGSE, la DRM ainsi que la DPSD.

Le programme des personnalités d'avenir pour la défense en est à sa quatrième édition. Analogue au programme d'invitation des personnalités d'avenir mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères, il n'est pas unique à la France, puisque les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou encore l'Allemagne organisent également des programmes similaires. Notre objectif est d'inviter des personnalités qui sont issues du domaine de la défense, entendue au sens large, et qui ne connaissent pas la France, dans une logique de rayonnement et d'influence. Ces personnes rencontrent alors un large panel de responsables gouvernementaux et non-gouvernementaux.

M. Jacques Gautier, président. – Notre commission a déjà eu l'occasion de recevoir de telles personnalités.

M. Philippe Errera. – Je vous suis très reconnaissant de l'accueil que vous réservez aux invités de ce programme. Cette démarche est tout à fait essentielle. Elle s'inscrit dans une logique de soutien aux exportations dont ces personnalités sont destinées à devenir des relais dans leur pays respectif. Nous accueillons ainsi une trentaine de personnalités par an, au terme d'un processus de sélection impliquant nos ambassades et nos missions de défense, qui sont les plus à même d'identifier les meilleurs candidats à ce programme. Un programme de suivi devrait d'ailleurs, avec le recul de plusieurs promotions, nous permettre d'évaluer la pertinence de nos choix initiaux et de constituer, à terme, un réseau d'anciens, relayé par nos missions diplomatiques.

S'agissant de la proportion des civils et des militaires dans la future DGRIS, celle-ci devrait quasiment atteindre la parité, avec un effectif global de 209 agents. Outre une efficacité renforcée, l'objectif de la création de la DGRIS est de réaliser des économies en diminuant le nombre des personnels consacrés aux relations internationales, à la DGA, à l'EMA ainsi qu'à la DAS, à hauteur de 57 équivalents temps-plein (ETP), soit une déflation des effectifs de l'ordre de 12 % sur le périmètre des relations internationales du ministère.

M. Jacques Gautier, président. – Vous contribuez ainsi à l'objectif global de déflation des effectifs du ministère.

Mme Gisèle Jourda. – S'agissant de la direction du renseignement militaire (DRM), quels sont les missions et les moyens qui lui sont confiés ?

M. Philippe Errera. – Les moyens qui sont conférés à cette direction relèvent du programme 178 consacré à l'appui aux forces, et il m'est difficile de répondre à la place du chef d'état-major des armées. La DRM assume deux grandes missions : une mission d'analyse transverse sur les développements susceptibles d'avoir un impact en matière de défense (technologiques ou en matière de prolifération par exemple), distincte de celle de la DGSE, et une mission opérationnelle d'appui aux forces sur les théâtres d'opération où nos forces sont engagées, comme au Sahel ou en Irak.

M. Jacques Gautier, président. – Le 13^{ème} régiment de dragons-parachutistes fournit, si je puis dire, les yeux et les oreilles de la DRM !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pourriez-vous évoquer la coopération en matière de prospective de défense, en particulier dans le domaine du terrorisme ?

M. Philippe Errera. – Le ministère a ainsi une coopération avec un grand nombre de partenaires, soit dans un cadre *ad hoc*, soit dans le cadre de dialogues stratégiques établis dans la durée et qui permettent de confronter nos analyses sur un certain nombre de dossiers, comme l'évolution du djihadisme international. Cette coopération s'inscrit en complément des programmes de coopération plus opérationnels que peuvent mettre en œuvre la DGSE ou la DGSi avec leurs homologues étrangers. Je citerai l'exemple de Singapour qui suit tout particulièrement l'évolution du djihadisme en Irak ou en Syrie notamment, afin d'en évaluer les répercussions en Asie du Sud-Est. Nous avons également des relations très étroites avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni, ainsi qu'avec l'Italie, qui suit particulièrement l'évolution de la Libye, et l'Australie, elle aussi confrontée à la problématique des combattants étrangers et impliquée dans la campagne aérienne contre Daesh.

M. Jacques Gautier, président. – Le Sénat vient d'ailleurs de décider, sur la proposition du Groupe UC-UDI, de la création d'une commission d'enquête sur les filières de Daesh.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Puisque vous travaillez essentiellement au niveau bilatéral sur la question du djihadisme, pensez-vous que la création d'un observatoire multilatéral dédié serait opportune ?

M. Philippe Errera. – Pour ce qui est de l'analyse des grandes évolutions du terrorisme international, une approche multilatérale est toujours possible. En revanche, la lutte contre ce phénomène repose sur l'échange de renseignements, qui s'opère avant tout sur une base bilatérale.

M. Jacques Gautier, président. – Je vous remercie, Monsieur le directeur, de votre intervention et du soin que vous avez apporté à répondre de manière complète à nos questions. J'ai également bien noté que vous nous invitiez à vous rendre visite lorsque votre nouvelle direction sera opérationnelle.

La séance est levée à 16 h 20.

Mercredi 29 octobre 2014

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

La séance est ouverte à 9 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Programme « Soutien de la politique de la défense » - Mission « Défense » - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Programme « Equipement des forces » - Mission « Défense » - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 12 h 35.

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

La séance est ouverte à 14 h 30

Loi de finances pour 2015 – Programmes « France Médias Monde » et « TV5 Monde » - Mission « Comptes de concours financiers : avances à l'audiovisuel public » - Audition de Mme Laurence Franceschini, directrice général des Médias et des Industries culturelles au ministère de la Culture et de la Communication (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 dite convention STCW et du code STCW– Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Jeanny Lorgeoux et le texte proposé 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. Christian Cambon, en remplacement de M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur –
Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui les amendements à l'annexe de la convention internationale de 1978 sur la formation des gens de mer, la délivrance des brevets et la veille ainsi qu'au code qui l'accompagne.

Notre collègue rapporteur, M. Jeanny Lorgeoux, fait partie de la délégation sénatoriale qui assiste actuellement à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies et c'est donc à moi qu'il revient de vous lire son intervention qu'il m'a communiquée.

Cette convention fixe pour la première fois, à un niveau international, des normes minimales en matière de formation des capitaines, officiers et matelots, de délivrance des brevets et de veille. Son champ d'application est limité aux gens de mer servant à bord des navires de mer armés au commerce et à la plaisance professionnelle.

Elle est issue des travaux d'une conférence internationale à laquelle ont participé, en 1978, 72 Etats sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), organisme, qui comme vous le savez, est rattaché à l'Organisation des Nations-Unies (ONU) et dont le champ de compétence recouvre le domaine de la navigation maritime et ses effets sur le milieu marin.

La convention se donne pour objet « d'améliorer la sauvegarde de la vie humaine et des biens en mer et la protection du milieu marin ».

En fixant des exigences minimales en matière de qualification, de compétence et de formation des gens de mer, elle lutte contre la prolifération des équipages insuffisamment formés et s'attaque également à la réduction du « dumping social » dans le secteur fortement internationalisé du transport maritime. Sa portée est grande car en 2013, on dénombrait 17 867 marins français (16 242 au commerce et 1 625 à la plaisance professionnelle) embarqués sur des navires français et étrangers.

Adoptée à Londres le 7 juillet 1978 et entrée en vigueur en France le 28 avril 1984, elle a conduit à une mise à jour régulière du droit français afin de tenir compte des amendements successifs qui sont venus la modifier en 1991, 1994, 1995, 1998, 2004 et en 2006.

Avant de vous présenter la dernière modification soumise aujourd'hui à votre approbation, je tiens à évoquer l'apport des amendements adoptés le 7 juillet 1995 (entrés en vigueur le 1^{er} février 1997). Sur le plan formel, ils ont en effet principalement introduit un nouveau code qui contient l'essentiel de la réglementation technique applicable aux gens de mer, regroupée en huit chapitres tels que Capitaine et service Pont, Services machines, Radiocommunications et opérateurs de radiocommunication etc...

Sur le fond, ces amendements de 1995 ont notamment imposé aux parties, d'une part, la mise en place d'un système de contrôle de la qualité de leur dispositif de formation et de délivrance des titres et, d'autre part, l'enregistrement sur une base de données consultable, à tout moment, de tous les brevets délivrés.

Depuis le 1^{er} février 2002, les titres délivrés par la France sont ainsi consultables sur la base de données « Authentification des titres STCW » (*Standards of Training, Certification and Watchkeeping for seafarers*), du nom de l'acronyme anglais de la convention.

En ce qui concerne la toute dernière modification de la convention que nous examinons aujourd'hui, elle a été adoptée à Manille le 25 juin 2010. Elle n'a pas modifié l'architecture de la convention. Elle porte exclusivement sur l'annexe technique et le code.

Elle a notamment permis de rendre obligatoire ce qui n'était auparavant que des recommandations.

Poursuivant l'objectif principal de la convention, qui est « la sauvegarde de la vie humaine et des biens en mer », ces amendements visent principalement à réduire les facteurs de risques humains auxquels sont imputables près de 80 % des événements de mer. A cet effet, ils renforcent les normes minimales requises en matière de formations, de compétences, de qualifications, d'aptitudes physiques requises pour s'acquitter des tâches dévolues au gens de mer à bord des navires.

À titre d'illustration, ces amendements créent de nouveaux titres professionnels, notamment celui d'officiers électroniciens ; posent de nouvelles exigences d'aptitude physique, notamment d'acuité visuelle ; développent la formation aux nouvelles technologies, notamment à ECDIS (*Electronic Chart Display and Information System, système de visualisation des cartes électroniques et d'information*), au management et à la gestion des personnels sur les navires ainsi qu'à la sensibilisation à la pollution et favorisent la formation à distance, notamment par le e-learning et généralisent la formation à la sécurité de tous les personnels à bord d'un navire marchand, y compris contre les attaques par des pirates.

Ils prévoient également de nouvelles règles en matière de temps de travail et temps de repos, de lutte contre l'alcoolisme ; et enfin ils renforcent les mécanismes d'application de la convention, notamment en luttant contre les fraudes relatives aux titres professionnels.

Par ailleurs, des recommandations ont également été introduites dans la partie facultative du code, notamment pour la formation des personnels exploitant des systèmes de positionnement dynamique, (*systèmes contrôlés par ordinateur permettant à un navire de maintenir sa position en utilisant ses propres moyens de propulsion*), ainsi que pour la formation des capitaines et officiers servant à bord des navires exploités dans les eaux polaires.

Ces amendements sont entrés en vigueur pour la France le 1^{er} janvier 2012. Toutefois conformément aux dispositions transitoires, la France dispose un délai d'au plus 5 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2016, pour intégrer dans son droit interne les exigences introduites par les amendements de Manille.

La plupart d'entre elles existent déjà en droit français. Ne nécessiteront des modifications du droit interne que les amendements relatifs :

- aux nouvelles définitions ;
- au contenu des formations ;
- aux nouvelles formations ;
- au recyclage des certificats d'aptitude existants ;
- aux nouveaux titres de formation professionnelle maritime ;
- à la mise à jour des formations pour embarquer à bord des navires-citernes, des pétroliers et des navires à passagers ;

– ainsi qu’aux nouvelles modalités de prévention des addictions.

En conclusion, les amendements de Manille apparaissent comme un outil majeur de prévention contre les événements de mer et leur impact sur les hommes et le milieu marin, objectif poursuivi dès l’origine par la convention. Je vous rappelle qu’au 31 août 2014, 158 Etats représentant 98,80 % du tonnage de la flotte commerciale mondiale avaient approuvé ou ratifié la convention de 1978.

Ces amendements répondent aux attentes de la France qui, membre depuis l’origine de l’Organisation maritime internationale (OMI), a toujours cherché à promouvoir la sécurité maritime et la prévention de la pollution des mers, notamment dans la Manche, un des couloirs de navigation les plus encombrés du monde et ce en dépit d’une flotte de commerce peu importante.

Enfin ces amendements ont déjà été intégrés dans le droit européen par la voie d’une directive du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

C’est pourquoi je vous propose d’adopter 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) et de prévoir son examen en séance publique, le jeudi 6 novembre 2014, selon la procédure simplifiée.

M. André Trillard. – Je me réjouis de l’amélioration des conditions de formation des gens de mer. Il y avait une anomalie car nous avons, à bord des bateaux, des officiers de qualité avec des marins quasiment sans formation. La France me semble peu concernée car elle ne forme pas de marins de base. Elle a en revanche beaucoup d’officiers dans la marine marchande et il est souhaitable que les ordres soient compris et correctement exécutés par les personnels sous leurs ordres. Nous avons connu des accidents fâcheux. On parle du Costa Concordia avec son capitaine mais on parle moins des accidents causés par des personnels formés à peu de frais. Il reste cependant la question des personnels des paquebots de croisière qui relève davantage de l’hôtellerie. En tant qu’ élu de Saint-Nazaire, c’est un sujet que je connais bien.

M. Christian Cambon, président. – On peut se dire que cette convention protège les côtes françaises. Quand on pense notamment au nombre de bateaux qui empruntent le rail de Brest, il est vivement souhaitable que les marins soient mieux formés.

M. Robert del Picchia. – En effet, il faut savoir que 800 navires traversent la Manche chaque jour. Par curiosité, je me demandais quels étaient les rares pays qui n’avaient pas ratifié la convention internationale de 1978.

M. Christian Cambon, président. – Pour voir la liste de ces pays, je vous renvoie aux annexes du rapport.

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

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

Ratification de l'accord entre la France et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 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. – Monsieur le Président, mes chers collègues, l'accord que je vous présente vise à donner un cadre juridique aux services de transport aérien entre la France et le Turkménistan.

Il s'agit du premier accord dans ce domaine entre nos deux Etats, qui a été signé à Achgabat le 2 mars 2013 à l'occasion de la visite au Turkménistan du ministre des Affaires étrangères. La signature de cet accord est intervenue dans la perspective de la mise en service d'une liaison aérienne directe entre Paris et Achgabat exploitée par la compagnie nationale turkmène, Turkmenistan Airlines. Cette liaison aérienne, qui était en projet depuis une dizaine d'années, est effective depuis le 20 décembre 2013.

Avant de vous présenter cet accord, je voudrais dire quelques mots du Turkménistan et des relations que la France entretient avec ce pays.

Issu de l'éclatement de l'URSS en 1991, le Turkménistan est un grand pays quasiment désertique, presque aussi vaste que la France et peuplé de seulement 5 millions d'habitants. Son régime politique a évolué ces dernières années vers davantage d'ouverture, ce qui s'est traduit par une réforme de la constitution en 2008 et l'émergence d'un parti d'opposition. Le pouvoir reste concentré dans les mains du Président, élu pour cinq ans au suffrage universel direct, et la situation du pays au regard des droits de l'homme n'est pas irréprochable. Sur le plan économique, la croissance est tirée par l'exploitation des hydrocarbures (qui représentent 50 % du PIB et 90 % des exportations), en particulier du gaz, dont le Turkménistan possède d'importantes réserves.

Les relations entre nos deux pays se sont développées depuis l'élection, en 2007, du président Berdymoukhamedov, et surtout depuis la visite en France de celui-ci en février 2010. Néanmoins, le Turkménistan n'est que le troisième partenaire commercial de la France en Asie centrale, derrière le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. Nos relations commerciales reposent quasi exclusivement sur de grands contrats, ce qui les rend très fluctuantes.

Elles sont en outre déséquilibrées, au profit de la France. En 2013, le volume total des échanges s'est élevé à 126 millions d'euros, dont 123,5 millions d'euros pour les exportations françaises et seulement 2,5 millions d'euros pour les importations en provenance du Turkménistan. Les exportations françaises sont essentiellement composées de biens d'équipements mécaniques et électriques ainsi que de biens intermédiaires (minéraux, produits chimiques) utilisés dans l'industrie extractive.

Avec une part de marché de 3%, la présence française demeure limitée mais tend à se développer, quatorze entreprises françaises y étant implantées. Il existe depuis 2010 une commission mixte pour la coopération économique et un groupe de travail dans le domaine de l'énergie, qui servent de support aux relations économiques entre nos deux pays.

J'en reviens à l'accord sur les services aériens qui nous intéresse ici.

Comme je l'ai dit, il est étroitement lié à l'ouverture d'une liaison aérienne entre Paris et Achgabat par Turkmenistan Airlines depuis la fin de l'année 2013. Auparavant, les liaisons entre les deux capitales s'effectuaient nécessairement avec des escales, le plus souvent en Allemagne (Francfort) ou en Turquie (Istanbul).

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent accord, les services aériens fournis par la société nationale turkmène sont autorisés par un procès-verbal signé en novembre 2012 à l'occasion de consultations bilatérales. L'application de ce procès-verbal repose sur la bonne coopération des parties, il n'apporte aucune garantie juridique en cas de contentieux.

Le présent accord définit, quant à lui, un cadre juridique complet applicable aux services aériens entre les deux Etats.

Ainsi, il comporte des dispositions - classiques pour ce type d'accord bilatéral - qui reprennent globalement les clauses du modèle d'accord aérien établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) : octroi des droits (droit de survol du territoire, droit d'y effectuer des escales techniques, droit d'embarquer et de débarquer des passagers, des bagages et du fret), désignation des entreprises de transport aérien, exploitation des services agréés, sûreté et sécurité, redevances et droits de douanes, représentation commerciale des compagnies aériennes, tarifs, transferts de recettes...

Il instaure en outre un système de règlement des différends (article 21 de l'accord), qui offre aux entreprises et aux Etats une sécurité juridique.

Les dispositions de cet accord sont également conformes au droit communautaire, de sorte que la France pourra, le cas échéant, désigner des compagnies aériennes européennes établies sur son territoire en vue d'exploiter les services aériens entre les deux pays.

Pour la France, il apporte, par ailleurs, une garantie importante, qui est le libre survol du territoire turkmène par les compagnies françaises et la possibilité d'y effectuer des escales techniques.

En effet, le Turkménistan n'a pas encore adhéré à l'Accord de Chicago du 7 décembre 1944 relatif au transit des services aériens internationaux, qui stipule que les compagnies des Etats parties ont le droit de traverser son espace aérien et d'atterrir pour des raisons non commerciales.

Ce volet est particulièrement important pour la société Air France. En 2011, la compagnie française, dont les vols quotidiens à destination de l'Asie du Sud-Est transitent au-dessus du territoire turkmène, s'était en effet vu interdire l'accès à cet espace aérien du fait d'un contentieux, ce qui a occasionné pour elle un important manque à gagner.

Il est à noter qu'à l'heure actuelle, aucune compagnie aérienne française ne dessert le Turkménistan, ni les autres pays d'Asie centrale ou ne projette de le faire.

La desserte est donc exclusivement le fait de la compagnie nationale turkmène qui effectue deux vols par semaine entre les deux capitales. Entre l'ouverture et août 2014, quelque 5 000 passagers ont emprunté la ligne.

Ainsi, le trafic passagers entre les deux pays est très faible et son potentiel de développement reste relativement limité.

En effet, si l'ouverture d'un service direct a permis de capter une partie de la clientèle qui transitait via la Turquie ou l'Allemagne, celle-ci est quantitativement modeste (environ 2 000 passagers annuellement) et, d'autre part, le principal marché européen avec le Turkménistan se situe au Royaume-Uni où la communauté Sikh utilise les services de la compagnie turkmène pour se rendre en Inde via une escale à Achgabat, ce qui rend peu probable le transfert d'une partie de ce trafic via Paris.

Le trafic passagers pourrait néanmoins être appelé à croître, à la faveur du développement des relations économiques et du tourisme entre nos deux pays.

Pour mémoire, il existe également des liaisons aériennes ponctuelles entre la France et le Turkménistan pour le trafic de fret, dont les besoins sont très irréguliers.

Pour conclure, je soulignerais que cet accord bilatéral est d'autant plus nécessaire qu'il n'y a actuellement pas d'accord aérien entre l'Union européenne et le Turkménistan.

Aussi je vous propose :

- d'adopter le projet de loi n° 370 (2013-2014) autorisant la ratification du présent accord relatif aux services aériens entre la France et le Turkménistan ;

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le jeudi 6 novembre prochain.

Les Français connaissent mal le Turkménistan, ce qu'on peut regretter. La présence française dans ce pays est réduite, tant en ce qui concerne les personnes que les entreprises, alors même que son potentiel est considérable. D'une manière générale, les Français s'intéressent peu à l'Asie centrale. Il est vrai que le Turkménistan garde une mauvaise image du fait d'atteintes aux droits de l'homme, illustrées notamment par l'emprisonnement de journalistes entre 2006 et 2013. La France aurait pourtant intérêt à développer sa présence au Turkménistan. A cet égard, il serait nécessaire de signer une convention fiscale avec ce pays, afin d'y sécuriser nos investissements.

M. André Trillard. – Il reste parmi les pays dont le survol est interdit, sauf accord contraire, ce qui n'inspire pas vraiment confiance.

M. Daniel Reiner. – Cette démocratie a indéniablement des marges de progression.

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

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

Adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. André Trillard et le texte proposé par la commission pour 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. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous poursuivons notre examen par un autre accord « maritime », relatif cette fois à la responsabilité des transporteurs et l'indemnisation des victimes.

Il vous est proposé d'adopter le projet de loi n° 270 (2013-2014) visant à ratifier un protocole de 2002 à la convention d'Athènes de 1974, relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages.

À titre liminaire et avant d'en venir aux dispositions très techniques, je souhaiterais faire une observation sur la portée de cette ratification.

Le régime de droit commun de la responsabilité des transporteurs de passagers par mer, défini par la Convention d'Athènes, telle que modifiée par le Protocole de 2002, est déjà appliqué en France, depuis le 31 décembre 2012. En effet, ses stipulations ont été reprises par un règlement communautaire du 23 avril 2009.

Alors pourquoi cette ratification ?

Elle permet essentiellement de mettre en cohérence la politique conventionnelle de la France car nous n'avons pas ratifié la Convention de 1974.

La première mouture de la Convention, issue des travaux de l'Organisation Maritime Internationale, visait à établir un régime de responsabilité du transporteur, fondé sur la faute.

Entrée en vigueur le 28 avril 1987, elle a été ensuite modifiée en 1976 et 1990. Toutefois, la France n'a pas jugé opportun de la ratifier car elle n'offrait pas de plus-value par rapport au droit français de la responsabilité.

La convention de 1974 était alors profondément différente de sa dernière version, fixée dans le protocole du 1er novembre 2002, qui est soumis aujourd'hui à votre approbation, avec la Convention.

Elle ne comportait pas de responsabilité sans faute, ni de présomption de faute du transporteur, seulement une responsabilité pour faute prouvée.

Elle n'imposait pas d'obligation de s'assurer pour le transporteur, ni de droit pour la victime de demander directement réparation à l'assureur du transporteur.

Tout cela a changé avec le Protocole de 2002. Il convient donc aujourd'hui d'adhérer à la convention, ses stipulations ayant été modifiées et intégrées dans notre ordre juridique pour une plus grande protection des victimes.

Qu'en est-il du texte ?

La question est technique mais sa philosophie est simple. Elle consiste à encadrer la responsabilité du transporteur, dans un sens favorable aux victimes du transport maritime international.

C'est une nécessité face à l'intensification du trafic maritime. J'en prendrai comme exemple les 19 millions de passagers croisiéristes au niveau mondial en 2009.

En outre, ce phénomène s'est accompagné d'une augmentation de la taille des navires et corrélativement de leur capacité d'accueil. Celle-ci peut être comprise entre 2 500 passagers et 3 800 passagers pour les grandes compagnies. Ce sont des facteurs d'aggravation des pertes en vies humaines, en cas de naufrages.

Par ailleurs, le texte de la Convention dans sa dernière version a été élaboré peu de temps après le naufrage du navire Joola au large de la Gambie qui a causé 1 863 morts. C'était un navire transporteur de passagers qui effectuait la liaison régulière entre Dakar et la région de Casamance. Il a chaviré alors que le bateau transportait 1 928 personnes, pour une capacité de 550 passagers. Cette tragédie a été causée par plusieurs facteurs, notamment la surcharge du navire ainsi que le défaut d'entretien d'un navire déjà ancien qui avait connu des avaries récentes.

La Convention, modifiée par le Protocole, vise donc à prévenir ces drames, en encadrant plus strictement la responsabilité des transporteurs, d'une part, et en favorisant l'indemnisation des victimes, d'autre part.

Son champ d'application couvre l'ensemble des transports internationaux de passagers et de leurs bagages, sous réserve que le navire batte pavillon d'un Etat Partie à la convention, que le contrat de transport ait été conclu dans un Etat Partie et que le lieu de départ ou de destination se trouve dans un Etat Partie.

Les principales innovations du texte, par rapport à ses versions antérieures, résident dans :

- 1) la mise en place d'un régime de responsabilité sans faute du transporteur ;
- 2) l'obligation du transporteur de souscrire une assurance couvrant sa responsabilité ;
- 3) le droit des victimes à demander réparation directement auprès de l'assureur. Cette action directe tend à faciliter le recouvrement des sommes dues à la victime.

S'agissant du premier point, le Protocole prévoit la responsabilité du transporteur sans faute, c'est-à-dire objective, en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager causées par un événement maritime.

Elle est toutefois limitée à un plafond de 250 000 unités de compte, soit un peu plus de 370 000 dollars. Le transporteur ne peut s'en exonérer qu'en prouvant que l'événement résulte d'un acte de guerre, d'hostilité, de guerre civile, d'insurrection ou d'un cas de force majeure.

Au-delà des 250 000 unités de compte, le fondement de la responsabilité est celui de la faute présumée. En d'autres termes, le transporteur est responsable, à moins qu'il ne démontre que l'événement générateur du préjudice est survenu sans faute ou négligence de sa part.

En cas de préjudice résultant de la mort ou de lésions corporelles d'un passager, non causé par un événement maritime, le régime de la responsabilité est celui de la faute prouvée. La charge de la preuve repose sur le demandeur.

La deuxième innovation réside dans la mise en place d'un mécanisme d'assurance obligatoire qui pèse sur le transporteur. Son montant minimum est de 250 000 unités de compte (un peu plus de 370 000 dollars) par passager et par événement.

Enfin, la troisième nouveauté est certainement la plus protectrice des mesures puisqu'elle consiste en la création d'une action directe, en faveur de la victime contre l'assureur.

La convention d'Athènes ainsi amendée permet donc une meilleure indemnisation des passagers de mer, que sa version d'origine.

La France n'ayant pas ratifié le texte de 1974, vous êtes donc invités à le faire dans le cadre de l'approbation du Protocole. Convention et Protocole sont, en effet, considérés comme un seul instrument, aux termes de l'article 15 du Protocole.

C'est pourquoi, je vous propose d'adopter le projet de loi n° 270 (2013-2014) et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 6 novembre 2014.

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

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

Ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Jacques Legendre et le texte proposé par la commission pour 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. Christian Cambon, en remplacement de M. Jacques Legendre, rapporteur. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin un nouvel accord aérien conclu entre la France et la République du Gabon.

Malheureusement, notre excellent collègue rapporteur, M. Jacques Legendre, a été impérativement retenu à New York, dans le cadre d'une délégation sénatoriale à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies. Il m'a donc communiqué son intervention que je m'appête à vous lire.

La France est actuellement liée au Gabon par un traité relatif au transport aérien, en date du 18 février 1977 qui avait déjà remplacé un précédent traité en la matière, signé le 2 décembre 1963.

Ces liens conventionnels tissés au fil du temps témoignent non seulement de la solidité des relations franco-gabonaises, en matière aérienne, mais également de la volonté de

placer celles-ci, dans un cadre mieux adapté aux évolutions du marché de transport aérien, en pleine conformité avec le droit communautaire de la sécurité et de la sûreté.

C'est l'objet de l'accord, qui a été signé le 27 novembre 2012 et qui viendra se substituer au traité de 1977.

À titre liminaire, votre rapporteur souhaite rappeler que cet accord, qui s'inscrit dans le cadre de la politique bilatérale de la France, répond à l'ensemble des exigences conventionnelles fixées au niveau national comme international.

En effet, bien que distinct des accords aériens de la politique de voisinage de l'Union, cet accord doit respecter certaines normes communautaires, notamment en matière de sécurité. En outre, il est largement inspiré du modèle indicatif établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Enfin, il s'inscrit dans le cadre d'une politique conventionnelle qui fait du continent africain un enjeu stratégique du point de vue des marchés aériens. En effet, la France est actuellement liée par des accords aériens avec 43 Etats Africains.

L'accord en vigueur de 1977 a constitué un cadre juridique stable jusqu'à présent. Il a permis d'assurer le développement des services de transport aérien entre la France et le Gabon. En l'espèce, on observe que le trafic annuel de « passagers » est de l'ordre de 135 000 personnes. Il a même atteint, en 2013, le seuil des 144 000 passagers.

Toutefois, l'accord de 1977 se révèle trop ancien à bien des égards. Il appartient à une « génération de traités », dépourvue de certaines stipulations, considérées aujourd'hui comme nécessaires au bon développement des services aériens. Il s'agit notamment du droit pour les compagnies aériennes de signer des accords commerciaux pour leurs services aériens dit « partage de codes » ou encore du droit d'établir librement les tarifs.

Le fait que la Compagnie Air France soit la seule à desservir les lignes directes entre la France et le Gabon, illustre également la sous-optimisation des relations aériennes. En effet, l'accord de 1977 ne permet à chaque Etat partie de ne désigner qu'une seule entreprise de transport aérien.

Côté gabonais, aucune compagnie aérienne ne dessert la France, pour d'autres raisons, certes, que l'accord. En effet, la liste « noire » des transporteurs aériens, faisant l'objet d'une interdiction d'exploitation générale dans l'Union européenne, mentionne toutes les compagnies gabonaises, à l'exception de trois transporteurs, Gabon Airlines, Afrijet et SN2AG, sous réserve d'utiliser certains appareils.

Cette observation renvoie à un autre constat, celui de la nécessité de moderniser l'accord de 1977, afin d'y introduire les stipulations les plus récentes en matière de sécurité et de sûreté.

L'absence de desserte de l'aéroport de Port-Gentil, pour des raisons de non-conformité des infrastructures aux normes de sécurité et de sûreté aériennes, illustre également cette préoccupation constante.

Fort de ce constat, revenons au présent accord.

Il a donc pour objet d'actualiser le traité de 1977 afin de garantir notamment l'optimisation de l'exploitation des services aériens, dans la plus grande sécurité.

Tout d'abord, la modernisation des relations aériennes franco-gabonaise conduit à une certaine libéralisation du marché. À titre d'illustration, l'article 3 du nouvel accord autorise la France à désigner plusieurs transporteurs, notamment toute compagnie aérienne communautaire, établie sur le territoire français, pour desservir les routes France-Gabon.

L'article 15 pose également le principe de la liberté de fixation des tarifs par les compagnies aériennes. Cela devrait constituer une avancée significative, en termes d'impact sur l'activité des compagnies aériennes. Cette stipulation apporte plus de souplesse en permettant de prévenir les blocages éventuels sur ces tarifs.

En effet, sous réserve d'être justes et raisonnables, les tarifs ne seront plus fixés par entente entre entreprises de transport aérien, comme cela est prévu dans l'accord de 1977. Ils ne seront pas non plus soumis à l'approbation systématique des autorités aéronautiques. Ils seront réputés approuvés, sauf avis contraire.

Cette nouvelle liberté a constitué un point de discussion lors des négociations. Il a été précisé à votre rapporteur que « la principale difficulté d'application potentielle [du texte] pourrait provenir [de la liberté tarifaire]. C'est, en effet, sur cet article que la partie gabonaise s'est montrée la plus regardante lors des négociations. En effet, le Gabon a par le passé protesté officiellement contre le niveau de tarification des vols proposés par Air France entre Paris et le Gabon ».

Enfin, la mise en conformité de certaines stipulations par rapport aux normes européennes est prévue par l'accord afin de prévenir tout accident ou détournement.

L'article 8 organise les inspections au sol, lors de l'atterrissage d'appareils gabonais en France. Il prévoit également le droit de suspendre l'autorisation d'exploitation, en cas d'avis défavorable à l'issue de l'inspection.

Quant à la sûreté, l'article 9 stipule l'engagement des Etats Parties à respecter le cadre de l'ensemble des conventions multilatérales en vigueur, en faisant explicitement référence à la coopération et à l'assistance mutuelle en ce domaine.

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

- d'adopter 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;

- et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 6 novembre.

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

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

**Approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967,
modifiée, sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux -
Examen du rapport et du texte de la commission**

La commission examine le rapport de M. Christian Cambon et le texte proposé par la commission pour 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. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin un avenant à un accord de 1967 qui a permis la construction d'un réacteur à très haut flux, à Grenoble, destiné à la recherche. Celui-ci est exploité par l'Institut Laue Langevin appelé ILL, qui a été créé à cette occasion. Ce projet est le fruit d'une initiative franco-allemande à laquelle s'est joint le Royaume-Uni en 1973.

I. De quoi s'agit-il ?

Cette convention a conduit à la création d'un centre de recherche, leader mondial dans la production de faisceaux de neutrons, produit par le réacteur exploité par l'Institut.

Étant électriquement neutres, les neutrons constituent une sonde de grande précision non-destructive car ils pénètrent aisément la plupart des matériaux.

Les neutrons se comportent comme les aiguilles d'une boussole. Ils peuvent donner des informations uniques sur les propriétés magnétiques.

Cette technologie est destinée aux scientifiques dans le cadre de leurs recherches fondamentales ou appliquées. En effet, la principale mission de l'Institut consiste à fournir du « temps de faisceau de neutrons » aux scientifiques pour leurs expériences. Le matériel adéquat est mis à leur disposition ainsi que l'expertise des techniciens sur place.

Un comité d'experts scientifiques accepte préalablement leur demande. Ce sont près de 1 500 chercheurs qui, chaque année, souhaitent ainsi disposer de la technologie neutronique de l'Institut.

L'Institut permet non seulement de répondre aux questions des chercheurs en science fondamentale, mais également de collaborer avec des départements de la recherche et du développement du secteur privé, dans le cadre d'applications concrètes. Celles-ci sont extrêmement variées. Elles peuvent porter sur la conception des moteurs ou encore la fabrication de plastiques ou de produits d'entretien.

Ce réacteur est situé à Grenoble dans le campus GIANT. Cette implantation a permis à l'Institut de rayonner et de bénéficier de synergies, notamment avec le laboratoire

européen de biologie moléculaire et le synchrotron ERSF, instrument électromagnétique destiné à l'accélération de particules élémentaires.

L'Institut est financé essentiellement par les trois pays fondateurs, pour plus des deux tiers, selon une clé de répartition de 33 % respectivement pour l'Allemagne et le Royaume-Uni et 34 % pour la France. Le reste demeure à la charge de douze pays partenaires scientifiques, tels que l'Inde ou le Danemark. Le budget de l'Institut était d'un peu plus de 100 millions d'euros en 2013.

II. Venons-en au cinquième avenant à la convention

La convention a été modifiée à plusieurs reprises, en 1971, 1974, 1976, 1981, 1993, 2002 et plus récemment le 1^{er} juillet 2013. Or, en votant le projet de loi, vous approuverez non seulement le dernier accord modificatif mais également la convention et ses amendements successifs qui n'ont pas été soumis à l'examen du Parlement. En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat dite « Aggoun », la présente ratification emportera autorisation parlementaire des précédents textes.

Le dernier avenant poursuit un double objectif :

- Prolonger de dix ans le terme de la convention ;
- Mettre en conformité les stipulations de la convention avec la législation sur la gestion des déchets ainsi que sur la couverture des coûts de démantèlement.

En ce qui concerne la prorogation de la convention, le terme actuel fixé au 31 décembre 2013, est reporté jusqu'au 31 décembre 2023.

Le réacteur a, en effet, été mis en marche le 31 août 1971. Il est naturellement soumis aux contrôles de l'Autorité de sûreté nucléaire. Toutes ses structures sont régulièrement remplacées. Ainsi la cuve a été entièrement changée au début des années 1990. Le redémarrage de l'installation « neuve » a été effectué en 1995. Cette cuve a donc actuellement l'équivalent de seulement huit années de fonctionnement à pleine puissance. En outre, un montant de trente millions d'euros a été investi dans le renforcement sismique du bâtiment réacteur.

Quant à une éventuelle explosion du type « Tchernobyl », je vous rassure, elle est écartée en raison de la très petite taille du cœur du réacteur. Celui-ci est constitué de 10 kg d'uranium. Nous sommes bien loin des 190 tonnes du cœur du réacteur de Tchernobyl.

C'est pourquoi, il vous est proposé aujourd'hui d'autoriser cette prorogation qui sera toutefois la dernière. En effet, une nouvelle source de production de neutrons est en cours de construction en Suède. Il s'agit de l'ESS (European spallation source). C'est une technique différente de celle du réacteur. Les neutrons ne sont pas obtenus par fission mais par bombardements des noyaux. Cette nouvelle technologie est financée par 17 pays européens dont la France.

La fin programmée du réacteur à horizon 2023 conduit nécessairement à la question de son démantèlement. C'est aussi l'objet du cinquième avenant. Il vise à mettre en conformité les stipulations conventionnelles avec la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion des déchets radioactifs. Les trois pays fondateurs s'engagent à prendre en charge les coûts de gestion des déchets et du démantèlement, selon la clé de répartition d'origine.

Les pouvoirs publics allemands et britanniques ayant déjà accompli la procédure d'approbation, respectivement fin 2013 et début 2014, il appartient désormais à la France de ratifier cet instrument.

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

- d'adopter 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 et de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 6 novembre.

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

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

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 – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Alain Néri et le texte proposé par la commission pour 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 – L'Union européenne et ses États-membres ont conclu en juin 2012 un accord d'association avec six États d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panama).

Cet accord est original à double titre.

En premier lieu, s'agissant des parties concernées :

Il implique, côté européen, d'une part l'Union qui agit en application de ses compétences définies par le traité de Lisbonne, et notamment de ses compétences exclusives, en particulier dans le domaine du commerce international, et d'autre part, les États-membres pour les dispositions qui entrent dans le cadre de compétences partagées avec l'Union ou de compétences propres. Ceci n'est pas, à mes yeux, sans soulever quelques interrogations sur le plan juridique. Ceci conduit de fait à soumettre pour ratification aux États-membres des stipulations qui n'entrent plus dans leur domaine de compétences, celles-ci ayant été déléguées à l'Union et sur lesquelles, ils se sont, d'ores et déjà, prononcés dans le cadre des procédures communautaires, le cas échéant, après avis de leur Parlement national comme c'est le cas en France en application de l'article 88-4 de la Constitution. Cette situation serait propice à créer une certaine ambiguïté quant aux conséquences juridiques qu'emporterait une

éventuelle décision négative des assemblées parlementaires lorsqu'elles sont saisies pour en autoriser la ratification en France en application de l'article 53.

Cette décision n'aurait, semble-t-il, aucun effet sur l'application des dispositions de la compétence exclusive de l'Union. D'ailleurs, elles sont entrées en vigueur à titre provisoire dès la ratification par la seule Union européenne et les pays d'Amérique centrale comme le texte le prévoit. Toutefois, on peut s'interroger sur la capacité qui serait ouverte alors à l'une des parties de dénoncer l'Accord au motif d'une rupture de l'équilibre d'ensemble du traité.

Il serait légitime d'évaluer l'intérêt qu'il y a à rassembler dans un même texte des dispositions qui obéissent à des modes de ratification différents. La répartition des dispositions en deux instruments eut apporté, me semble-il, plus de solidité juridique.

Côté américain, les six Etats que je viens de citer appartiennent au Système d'intégration centraméricain (SICA). L'organisation n'est pas signataire, mais en établissant un cadre commun dans leurs relations avec l'Europe, l'Accord contribue à promouvoir l'intégration régionale des pays concernés.

Le développement de l'intégration régionale est important pour l'Amérique centrale, qui, sur une superficie un peu inférieure à celle de la France, regroupe près de 45 millions d'habitants mais ne peut être considérée comme une entité politique, unie, homogène et solidaire. Certains États (Guatemala, Salvador) ont connu une longue trajectoire autoritaire, le Costa Rica une expérience plus démocratique, alors que d'autres (Nicaragua) ont conservé une rhétorique révolutionnaire et populiste.

Leurs pratiques et traditions économiques sont tout aussi diverses : fondées sur la monoculture du café (Guatemala, Costa Rica, El Salvador) ou de la banane (Honduras) ou encore économie tertiaire s'agissant du Panama. L'Amérique centrale peine toutefois à combler un déficit flagrant dans le domaine industriel. La plupart de ces États sont par ailleurs engagés dans un processus d'« assainissement bancaire » afin de se mettre en conformité avec les règles internationales.

Vingt ans après la fin des guerres civiles, l'Amérique centrale se trouve toujours confrontée à de nombreux défis. Elle doit sortir de la discrimination et de la violence quotidienne, pour trouver les voies d'un développement juste, inclusif et durable.

Mais dans sa diversité, la région dispose néanmoins des moyens de son émergence : elle bénéficie d'une position géographique exceptionnelle et d'une démographie favorable. L'économie est dynamique : le PIB régional a augmenté de 52% entre 2009 et 2013. Ce dynamisme s'explique aussi en partie par les liens commerciaux étroits que la région a tissés avec les États-Unis.

En second lieu, l'accord est original dans son contenu.

Il s'agit d'abord de développer un partenariat politique privilégié, fondé sur des valeurs communes, en particulier la démocratie et les droits de l'Homme, le développement durable, la bonne gouvernance et l'État de droit, avec l'engagement de les promouvoir sur la scène internationale, notamment dans les enceintes multilatérales.

Il s'agit ensuite de favoriser la coopération dans tous les domaines d'intérêt commun, afin de rendre le développement économique et social plus équitable et plus durable

dans les deux régions, de renforcer et d'approfondir le processus d'intégration régionale ainsi que les relations de bon voisinage.

Il s'agit enfin de favoriser l'intensification des échanges commerciaux. En effet, les relations économiques avec l'Union européenne restent modestes. En 2012, l'Union européenne était le troisième partenaire commercial des pays d'Amérique centrale avec un peu plus de 6 milliards d'euros d'échanges de biens. Elle compte pour 13,4% de leurs exportations et 6% de leurs importations et l'excédent commercial de l'Amérique centrale s'accroît.

Pour l'Union européenne et ses États membres, il s'agit d'ouvrir de nouveaux débouchés à l'exportation, de rééquilibrer une balance commerciale structurellement déficitaire et d'obtenir des garanties quant à la protection de la propriété intellectuelle et des indications géographiques.

En complément aux démantèlements tarifaires (95% des lignes tarifaires dont 100% pour les produits industriels), l'accord comporte des engagements pour une élimination progressive de certains obstacles techniques et une facilitation de la circulation des marchandises. Il couvre la plupart des sujets commerciaux non tarifaires d'intérêt offensif européen, parmi lesquels les mesures sanitaires et phytosanitaires, les services, les marchés publics et la propriété intellectuelle, qui font l'objet de chapitres spécifiques. L'accord prévoit ainsi la reconnaissance et la protection de plus de 200 indications géographiques européennes. Il contient enfin des stipulations quant au respect des engagements relatifs aux normes sociales et environnementales.

Il s'agit donc d'un accord de libre-échange de nouvelle génération, qui couvre non seulement les sujets traditionnels du commerce international mais également les domaines liés (développement durable, concurrence, propriété intellectuelle).

L'entrée en vigueur du volet commercial ouvre donc des perspectives prometteuses. La Commission européenne estime que les échanges commerciaux pourraient augmenter de l'ordre de 20%, soit une valeur de plus d'un milliard d'euros. À long terme, l'accord pourrait accroître le revenu national des six pays, allant de 0,5% pour le Nicaragua à 3,5% pour le Costa Rica.

Il faut signaler également que l'accord a prévu des dispositifs spécifiques (clause de sauvegarde, contingents tarifaires provisoires, mécanisme de stabilisation) pour certaines productions sensibles des pays concernés et notamment pour les productions ultramarines, je pense à la banane, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une résolution européenne votée par le Sénat en 2011. L'Union européenne, de son côté, a mis en place un dispositif de compensation en attribuant une aide aux producteurs de 40 millions d'euros en 2013, année d'entrée en vigueur de l'accord.

En conclusion, je considère :

- que le développement des échanges avec l'Amérique centrale est un objectif souhaitable pour les États-membres de l'Union européenne ;
- que l'ouverture de certains marchés doit néanmoins être réalisée avec précaution surtout lorsqu'elle impacte des régions fragiles comme les régions ultramarines. L'accord et les mesures d'accompagnement répondent

partiellement aux inquiétudes. Ils supposent toutefois une évaluation régulière, des procédures efficaces d'alerte et probablement une certaine pérennité dans les aides apportées ;

- que l'accord présente l'intérêt de traiter de façon globale des questions politiques, de coopération et de commerce, mais soulève néanmoins des interrogations sur l'articulation des compétences entre l'Union et les États-membres comme je l'ai précédemment exposé ;
- qu'il permet aussi d'inclure, plus que par le passé, les pays d'Amérique centrale dans les processus multilatéraux et d'établir un dialogue donnant l'opportunité de faire prévaloir davantage les positions européennes dans ces processus et notamment dans les organisations internationales.

En conséquence, sauf à rappeler ces préoccupations aux instances européennes et au gouvernement, je ne peux que recommander l'adoption du projet de loi autorisant sa ratification. L'examen du projet selon la forme simplifiée est inscrit à l'ordre du jour de la séance du 6 novembre.

M. Daniel Reiner. – Je suppose que l'on a étudié l'ensemble des détails y compris sur le plan juridique s'agissant d'un accord conclu par l'Union européenne avec les pays d'Amérique centrale. Cela étant dit, le sujet est sensible concernant les productions ultramarines, notamment la banane, car les productions d'Amérique centrale arrivent sur le marché à des prix beaucoup plus bas. L'Union européenne a toujours eu tendance à vouloir ouvrir le marché. Les Allemands le souhaitent car ils sont de gros consommateurs de ces produits. Nous nous y sommes souvent opposés. J'espère qu'en approuvant ce texte de libéralisation des échanges, on ne met pas en difficulté ces spécificités de l'approvisionnement du marché français pour les bananes en provenance des Antilles ; nous irions au-devant de graves difficultés. Avez-vous pris que toutes les assurances sur ce sujet ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je suis allé dans cette région l'année dernière. C'était la première visite ministérielle française depuis seize ans. Il y avait une absence totale de la France au niveau politique. Dès lors, les Français ne sont pas retenus dans les appels d'offres quand il y en a. Il n'y a pratiquement pas de Français pour répondre aux besoins de conseils et d'expertises des gouvernements et des administrations. Les Espagnols sont présents en raison de la proximité linguistique, mais aussi les Allemands en grand nombre. Je vois dans cet accord un regain d'intérêt de la France tirée par ses partenaires européens qui ont réalisé qu'il y a une place et des parts importantes à occuper sur ces marchés ouverts et en croissance. Mais s'agissant des régions ultramarines, il y a effectivement des inquiétudes.

M. Alain Néri, rapporteur. – Nous avons à nous prononcer sur ce texte dans son ensemble. Il s'agit d'un accord mixte qui comprend des dispositions qui restent de la compétence propre des États. Mais nombre de dispositions relèvent de la compétence exclusive de l'Union et sur lesquelles les États-membres ont été amenés à se prononcer dans le cadre du processus d'examen interne à l'Union.

S'agissant de la banane, la question avait été évoquée au Sénat puisqu'il y a eu le vote d'une résolution européenne en 2011 et que lors de l'examen du texte au titre de l'article 88-4 de la Constitution, la commission des affaires européennes a formulé des observations qui ont été transmises au ministre. Il en a été tenu compte en partie, puisque l'accord prévoit le maintien de quotas avec une dégressivité des droits de douane sur un certain nombre de

produits dont les bananes, une clause de sauvegarde générale, une clause de stabilisation particulière pour les productions des régions ultrapériphériques et qu'une compensation financière d'environ 40 millions d'euros par le Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI) a été mise en place au bénéfice de ces régions.

Je mesure les difficultés et les inquiétudes. Il faut sans doute être prudent mais d'un autre côté l'accord ouvre aussi la possibilité de développer des relations commerciales et politiques avec ces États.

M. Daniel Reiner. – Nous devrions prendre le temps de faire expertiser cette question et de recueillir les éléments d'information supplémentaires. C'est un sujet tellement sensible qu'il est difficile de se prononcer sans cela.

M. Christian Cambon, président. – Lorsque nous examinons des conventions, certaines ne posent pas de problèmes, d'autres abordent des questions sensibles. Il faudrait qu'on puisse les examiner plus en détail, le cas échéant en séance publique, quand cela impacte des secteurs économiques. Nous devrions évoquer cette question en Bureau de la Commission.

M. Daniel Reiner. – Serait-il possible de retarder la discussion de ce projet ou à défaut de renoncer à son examen en forme simplifiée ?

M. Jacques Gautier. – Il me semble utile de reporter l'examen de ce texte et éventuellement de demander l'avis de nos collègues de la commission de l'économie et de celle des affaires européennes.

M. Daniel Reiner. – Et peut-être de nos collègues de la délégation pour l'outre-mer.

M. Alain Néri, rapporteur. – Le sujet est sensible. Nous pourrions demander le report de la discussion.

M. Christian Cambon, président. – A défaut, il faudrait que nous envisagions un retour à la procédure normale pour son examen en séance publique. La commission demande le report de la discussion en séance publique afin de lui permettre d'obtenir un complément d'information.

La commission a demandé un complément d'information et le report de la discussion en séance publique.

La séance est levée à 17 h 10

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 28 octobre 2014

– Présidence de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente, et de M. Alain Milon, président. –

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d’administration, et Daniel Lenoir, directeur, de la Caisse nationale d’allocations familiales

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission entend MM. Jean-Louis 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 XIV^e) de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Mme Colette Giudicelli, vice-présidente. – M. Alain Milon, victime d’un retard de train, m’a demandé d’ouvrir cette séance au cours de laquelle nous accueillons M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d’administration de la Caisse nationale d’allocations familiales (Cnaf), accompagné de M. Daniel Lenoir, directeur. Des économies ont été annoncées sur la branche famille pour 2015 mais leur ventilation a notablement évolué depuis un mois. L’Assemblée nationale a voté, vendredi, le principe d’une modulation des allocations familiales selon le revenu, mais supprimé l’article relatif à la prime à la naissance. Le plan n’est plus celui sur lequel le conseil d’administration de la Cnaf avait été consulté début octobre. Nous souhaiterions néanmoins entendre vos observations sur les débats en cours. Comment les caisses font-elles face à leurs missions, un an après la signature d’une nouvelle convention d’objectifs et de gestion avec l’Etat ?

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d’administration de la Caisse nationale d’allocations familiales. – Le texte sur lequel notre conseil d’administration avait rendu un avis négatif a en effet considérablement évolué depuis. Même si je m’en suis entretenu hier soir avec les représentants des principales tendances représentées, je ne peux pas vous donner sa position sur la modulation. En revanche, je puis relayer des interrogations sur la mise en œuvre de ce dispositif. Celui-ci reste universel, puisque toutes les familles de deux enfants continuent d’en être bénéficiaires, bien que les versements soient réduits pour certaines. Il est cependant plus complexe, ce qui contrarie la simplification recherchée par la convention d’objectifs et de gestion, signée en juillet 2013.

Il nous faudra en effet suivre désormais non seulement l’évolution des familles, mais aussi celle de leurs ressources. La question de la modulation avait déjà été soulevée par Jean-Marc Ayrault qui avait finalement tranché en faveur de la fiscalisation avec la modification du quotient familial ; notre observatoire des charges avait alors conclu à une surcharge de travail pour les agents des caisses. Tout est faisable : la loi, quelle qu’elle soit, sera appliquée. Cependant, cette surcharge arrive au moment où nous retrouvons un peu d’air, où les files d’attente diminuent.

Nous interpellons la ministre sur la question de la transmission par la direction générale des finances publiques (DGFIP) des informations sur les ressources du million et demi de familles qui ne bénéficient que des allocations familiales et dont, par conséquent,

nous ignorons le revenu. Un délai est prévu pour la mise en œuvre technique : si celle-ci peut attendre le 1^{er} juillet 2015, cela nous laisse quelques mois pour adapter notre système informatique.

M. Daniel Lenoir, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales. – En tant que gestionnaire, je n'ai pas à prendre parti dans le débat sur la définition de la politique familiale. Que la représentation nationale se rassure : avec une application au 1^{er} juillet 2015, nous y arriverons. Les premières estimations du coût de fonctionnement et de l'impact en termes d'équivalents temps plein (ETP) de ces mesures donnent des chiffres inférieurs à ceux qui avaient initialement circulé : ce serait significativement moins que 600 ETP.

Un échange permanent avec la DGFIP économiserait un temps de travail significatif et éviterait de complexifier les procédures pour les allocataires. Reste le problème des changements de situation ; nous sommes en train de mettre en place des dispositifs de simplification, notamment grâce à notre site *caf.fr*.

Quant au nombre de places de crèches, le conseil d'administration n'a pas délibéré mais le projet de budget de Fonds national d'action sociale (Fnas) financera l'ensemble des places nouvelles. La difficulté – et je n'apprendrai rien aux membres de la Haute assemblée, jadis qualifiée de grand conseil des communes de France – résidera dans la faiblesse de l'offre proposée par les communes, du fait de leurs contraintes financières. C'est pourquoi il est proposé d'augmenter les aides à l'investissement.

La situation des caisses d'allocations familiales (CAF) s'est considérablement améliorée depuis un an. Ce matin, le délai de traitement des dossiers était revenu à cinq jours, soit deux ou trois de moins ; les dossiers à plus de quinze jours – les plus sensibles, qui demandent des rendez-vous... – n'en représentent plus que 6 à 7 %. Les CAF ont connu une forte réorganisation avec la mise en place de l'accueil sur rendez-vous, des mesures de simplification telles que la suppression des pièces justificatives pour l'allocation de rentrée scolaire pour les 16-18 ans et l'aide au logement étudiant : les pièces justificatives ne sont pas une sécurité, puisqu'il est facile de les falsifier ; c'est pourquoi nous les remplaçons par des contrôles ciblés assortis de sanctions dissuasives. Nous enregistrons une forte fréquentation de notre site *caf.fr*, accessible également par *smartphone*, grâce à une application.

Mme Caroline Cayeux, rapporteure. – Je suis attachée au principe d'universalité des allocations familiales. Que se passera-t-il si l'on en vient à constater que les allocations versées aux familles ayant des revenus de plus de 6 000 ou 8 000 euros sont si faibles qu'elles ne valent pas le coût de leur gestion ? N'est-ce pas une porte ouverte à leur suppression pure et simple pour ces familles ? Quelle sera la surcharge de travail occasionnée par la modulation ? Des revenus tels que les treizièmes mois seront-ils pris en compte ?

Les conséquences financières de la réforme du congé parental dépendent du nombre de pères qui accepteront de le prendre. Le gouvernement parle de 10 %, ce qui générerait une économie de 50 millions d'euros en 2015, et jusqu'à 290 millions par an en 2017. Est-ce réaliste ? Qu'en est-il du transfert de charges à prévoir vers les autres dispositifs ? Le décalage du début du paiement de la prestation de base de la Paje au mois suivant la naissance sera-t-il un allègement de charges suffisamment important pour justifier les difficultés de trésorerie que ne manqueront pas de rencontrer certaines familles ?

Malgré les mesures incitatives prévues, les communes auront-elles les moyens de construire de nouvelles crèches ? La baisse des dotations conduit les élus locaux à revoir à la baisse de nombreux projets. Une crèche, ce n'est pas seulement de l'investissement, mais aussi de lourdes dépenses de fonctionnement. La réduction à deux ans de la durée du congé parental amènera des enfants à être gardés un an plus tôt. Enfin, quelle est l'incidence de la réforme des rythmes scolaires sur le budget de la Cnaf ?

M. Jean-Louis Tourenne. – L'augmentation du nombre de places en crèche ne sert à rien si nous ne définissons pas à qui elles servent. Elles ne constituent pas le moyen normal de résorption de l'écart entre l'offre et la demande. Cela coûte très cher : une crèche de vingt places coûte près de 60 000 euros à une commune. Pourquoi les vingt enfants qui y sont gardés reçoivent-ils de l'argent public, alors que les autres, gardés chez des assistantes maternelles, ne bénéficient d'aucun avantage particulier de la collectivité ? Peut-être parce qu'il s'agit d'un moyen de cohésion sociale ayant pour effet de compenser des carences éducatives chez des enfants auxquels il donne la possibilité de réussir dans la vie. Il faut donc s'assurer que les bénéficiaires de cette dépense sont issus de milieux populaires et que, dès lors, elle sert bien l'intérêt de la société en luttant contre le déterminisme social.

Deuxième remarque que certains taxeront de procès d'intention : les assistantes maternelles ont trouvé un bon moyen pour se faire financer avec la création des maisons d'assistants maternels (MAM). Présentées comme des moyens d'amélioration de leurs conditions de vie, elles finissent par avoir des effets problématiques, comme lorsque l'enfant est gardé par une autre assistante maternelle que celle avec laquelle les parents ont signé un contrat. Comme nous pouvions le supposer, les collectivités sont maintenant sollicitées pour les financer. Quelles sont les intentions de la CAF ?

Le principe de l'universalité des allocations familiales n'est pas tombé du ciel ; c'est le résultat d'une convention établie par des gouvernants. Nous décidons maintenant, comme pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de prendre en compte les ressources du bénéficiaire...

M. Jean-Noël Cardoux. – Cela n'a rien à voir !

M. Jean-Louis Tourenne. – Il serait intéressant de comparer ce que perçoivent, par enfant, les familles du décile ayant les revenus les plus élevés et celles du décile aux revenus les moins élevés...

Mme Isabelle Debré. – Le principe d'universalité a toujours guidé notre politique familiale et c'est ce que le Gouvernement veut briser. Il faut faire des économies : qui le conteste ? Mais faut-il les faire sur les familles ? Vous parlez des crèches : les familles ne payent pas les mêmes tarifs ! Les familles des classes moyennes payent beaucoup plus...

Mme Patricia Schillinger. – Plus, oui ; pas beaucoup plus.

Mme Isabelle Debré. – Je souhaite que ce soit l'intérêt de l'enfant qui prime et non le revenu des parents. Demain, que modulerons-nous ? Les remboursements de médicaments, le forfait hospitalier, l'accès à l'école publique ? Certains parlent d'une réforme de gauche, qu'ils assument ; s'il m'arrive de soutenir des initiatives de gauche, bien que n'étant pas de gauche, je considère qu'il ne faut pas toucher à l'enfant.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris à cela. Vous ne pouvez pas comparer APA et allocations familiales, qui n'ont rien à voir ! Je ne comprends pas vos propos sur les crèches ; vous semblez souhaiter qu'elles pallient une éducation que les parents ne seraient pas en mesure de donner. Une telle approche pervertit le principe. Le but des crèches est de garder les enfants des familles où les deux parents travaillent, c'est tout. Cela représente une charge importante pour les communes : autrefois maire d'une commune de 6 000 habitants, je me souviens que cela représentait un déficit de fonctionnement de 3 000 euros par an et par enfant.

Comment peut-on dire que les assistantes maternelles se sont bien débrouillées pour faire financer les MAM ? Cet excellent dispositif ne se développe pas assez. Où en est-on depuis la loi de 2010 ? Vous parlez d'un problème d'offre pour les places en crèches ; j'en ai parlé avec la CAF du Loiret : il y aurait un effort de communication à faire sur ce sujet, car c'est beaucoup moins coûteux qu'une crèche.

M. Philippe Mouiller. – La modulation des allocations familiales constitue surtout un message négatif concernant un des derniers atouts français : la démographie. Vous estimez que les coûts supplémentaires liés à la modulation seront moins élevés qu'initialement prévu, mais avez-vous un chiffre ? Quelle est la tendance budgétaire à prévoir pour les aides à l'investissement des collectivités ? La question des compétences entre communes et intercommunalités sur les MAM, d'une part, et les garderies, d'autre part, pose des difficultés avec la CAF.

M. Yves Daudigny. – On ne saurait diviser notre commission entre les défenseurs de la famille et ceux qui veulent y porter atteinte. Comme l'a dit Marisol Touraine à l'Assemblée nationale la semaine dernière, c'est quand les familles sont fortes que la devise républicaine peut tenir ses promesses. Défendre la branche famille, c'est défendre ses moyens. Or, n'en déplaise à certains, la situation de déficit de 2012 était le résultat d'une mesure de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le transfert d'une part de CSG de la branche famille à la Cades et son remplacement par un panier de recettes non pérennes. A cela s'opposent les 2,5 milliards de dépenses nouvelles engagées par le Gouvernement actuel pour augmenter diverses prestations.

Notre système de protection sociale ne perdurera que s'il évolue. Oui, le principe d'universalité est maintenu ; la plupart des aides sont soumises à des conditions de revenu. Dire, comme j'ai pu l'entendre sur les ondes, qu'une famille dont le revenu avoisine celui d'un parlementaire moyen va quitter la France à cause de cette modulation relève de la caricature. Nous pouvons faire évoluer notre système autour de principes de justice que nous pouvons partager.

Quels moyens seront-ils mis en œuvre pour éviter les effets de seuil par un lissage ?

Pour parler des places d'accueil, certains conseils généraux, comme celui de l'Aisne, peinent à héberger tous les mineurs isolés étrangers. Nous n'avons plus de place pour héberger les jeunes placés sur décision de justice et la responsabilité du président de conseil général pourrait être engagée.

L'application par les CAF de normes strictes conduit à des refus de financement d'activités dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Pourriez-vous donner des consignes de souplesse pour les dossiers qui vont dans le bon sens, même si certaines règles

ne sont pas totalement respectées ? Les CAF doivent encourager les collectivités qui avancent dans ce domaine.

Mme Patricia Schillinger. – J’ai présenté en juillet dernier un rapport sur la petite enfance devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : la diversité des modes de garde est une richesse unique. Je le vois d’autant plus que depuis l’Alsace, je peux comparer avec les deux pays voisins – Suisse et Allemagne – qui ont une offre très restreinte. Chaque euro dépensé pour la petite enfance est bien dépensé. J’ai toujours été surprise de constater qu’il était plus facile de dépenser 700 000 euros pour construire un giratoire plutôt que pour aider les familles.

Il y a cependant des moments où il faut réformer. Si une famille fait des enfants, ce n’est pas pour toucher les allocations familiales, comme on peut l’entendre ici ou là. Vous êtes des hommes et des femmes de terrain, vous entendez aussi la demande d’accompagnement des familles.

Mme Laurence Cohen. – La mesure proposée présente de graves dangers pour la cohésion sociale : elle remet en cause le pacte social mis en place par le Conseil national de la Résistance. D’un premier abord, elle peut apparaître comme juste à des personnes désespérées. Mais elle peut être lourde de conséquences : pourquoi continuer à participer à un système de protection sociale s’il n’est d’aucun apport pour votre famille ? Demain, modulera-t-on le remboursement des médicaments ? S’agit-il de la seule solution pour faire des économies ? Personne ne parle du nœud du problème, à savoir la baisse des cotisations patronales à la branche famille, prévue par le pacte de responsabilité. Des solutions, mon groupe en propose...

Mme Isabelle Debré. – Nous aussi !

Mme Laurence Cohen. – ... mais pas de cette nature. Luttons contre le travail non déclaré, dont la Cour des comptes a chiffré le coût ; cela a été contesté, mais nous attendons toujours les preuves. Réformons la fiscalité et ne mélangeons pas tout. Modulons les cotisations patronales en fonction de l’attitude des entreprises vis-à-vis de l’emploi, pour ne pas pénaliser les entreprises vertueuses.

Il ne faut pas opposer les modes de garde. J’ai eu le sentiment – mais peut-être ai-je mal compris – que M. Tourenne voulait réserver à certains enfants la garde en crèche : attention à la ghettoïsation ! Vous soulevez par là le manque criant de moyens des collectivités territoriales. Les MAM sont précieuses ; il est utile que les assistantes maternelles aient des lieux où elles puissent échanger.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Comment gérerez-vous les effets de seuil, qui promettent de donner du fil à retordre ? Quelle sera la périodicité de l’ajustement au revenu : tous les trimestres, tous les ans ? Certaines professions ont des revenus qui varient beaucoup dans l’année. Procéderez-vous à de rappels de trop-perçu ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – L’augmentation de la précarité fait tomber des bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) dans une spirale des impayés qui leur inflige la double peine, avec la suppression des aides et une dette exponentielle. On se rapproche du tiers-monde quand certaines familles ont un reste à vivre de trois euros. Ne peut-on pas continuer à verser les APL dès lors qu’un plan d’apurement des impayés a été mis en place ?

M. Olivier Cadic. – Au Royaume-Uni, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant. D'environ 100 euros par mois, elles ne sont versées qu'à la mère, et en aucun cas au père. Le gouvernement de David Cameron les a plafonnées il y a un an pour les familles ayant un revenu de plus de 60 000 euros par an.

Le diable se nichant dans les détails, comment allez-vous faire pour appliquer cette mesure ? Combien coûtera-t-elle ? *Quid* du supplément familial de traitement qui a fait l'objet d'un article dans *Le Point* ? Vous parlez de la devise républicaine à laquelle nous sommes tous attachés : lorsqu'une catégorie de la population est avantagée, cela pose un problème vis-à-vis de l'égalité.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ces questions suscitent des débats passionnés. L'universalité des allocations familiales est là depuis leur création, à la suite de la guerre, dans un but démographique et de cohésion sociale. Faut-il y toucher ? La modulation proposée est-elle la bonne réponse, laquelle aurait combiné universalité et équité sans effet de seuil ? La cause du déficit de 2,3 milliards de la branche famille est la prise en charge, en 2010, d'une partie des dépenses de la branche vieillesse, avec de bonnes raisons, celles de la compensation des bonifications de pensions, ainsi que d'un transfert de CSG à la Cades. En 2015, nous n'aurons pas les 700 millions prévus à l'origine, mais 400 millions. Si l'on ajoute 130 millions au titre du congé parental et de mesures diverses, cela représente 530 millions. Le compte n'y est pas et il manque 2,3 milliards.

Enfin, les prestations de la Cnaf sont multiples et complexes. Ne serait-il pas souhaitable de simplifier, ne serait-ce que pour réaliser des économies de gestion ?

Mme Isabelle Debré. – Quelle seront les économies nettes dégagées par la modulation si l'on tient compte des coûts de gestion directs et indirects ?

M. Jean-Louis Deroussen. – Notre mission consiste à appliquer les mesures que vous votez. Techniquement, nous savons comment corriger les effets de seuil. Ensuite, faut-il maintenir un système universel et uniforme ? Il ne m'appartient pas de trancher le débat. Certains s'inquiètent que la dégressivité des aides, qui conduit à verser parfois des prestations très faibles avec un coût de gestion important, ne conduise à terme à les supprimer. Les mêmes questions se sont posées pour les allocations logement.

Le choix du conjoint qui bénéficie du congé parental relève du couple. Aujourd'hui, dans 96 % des cas, c'est la femme qui le prend. L'avenir dira si la réforme modifiera cette répartition. Dans tous les cas, nous devons proposer une solution d'accueil. Dans l'actuelle convention d'objectifs et de gestion comme dans la précédente, nous nous sommes attachés à augmenter le nombre des places d'accueil tout en renforçant la diversité des modes de garde, individuels et collectifs. Les crèches sont plus adaptées à un milieu urbain et dense. En revanche, en milieu rural, il est plus judicieux d'encourager l'installation d'assistantes maternelles. Notre objectif est de créer 100 000 places d'accueil individuelles et 100 000 places en collectif d'ici à 2017. Le Fnass a été rebasé mais les objectifs demeurent. Avec les fonds publics aux territoires ou les schémas territoriaux de service aux familles, nous nous efforçons d'atteindre ces objectifs. Nous prenons ainsi parfois en charge jusqu'à 80 % de l'investissement. Il est toutefois souhaitable que les collectivités territoriales y participent aussi. Les mesures incitatives semblent bien accueillies par les collectivités.

Nous avons 11 millions d'allocataires : 4,8 millions touchent des allocations familiales dont 1,5 million qui ne touchent que ces allocations. Notre travail consistera à connaître les ressources de ces dernières.

Oui, la branche famille est en déficit, mais notre équilibre de branche manque de stabilité. On nous a transféré les majorations familiales sur les pensions, soit 4,5 milliards qui étaient autrefois pris en charge par le FSV. Nous finançons aussi pour un montant de 4 milliards d'euros l'allocation vieillesse des parents au foyer. Comment parvenir à l'équilibre si l'on ne cesse d'accroître nos charges ? Il nous faudrait aussi des ressources stables. Une partie du produit de la CSG dont nous bénéficions a été transférée à la Cades, qui avait besoin de recettes pérennes, et remplacée par des taxes au rendement plus incertain. Chaque année les paramètres changent. Difficile de parvenir à l'équilibre dans ces conditions.

Il y a 900 maisons d'assistantes maternelles. Les CAF souhaitent des conventions, mais elles ne sont pas obligatoires. Le suivi nous échappe, même si nous assurons le reste à charge. L'accueil des jeunes enfants doit répondre à l'objectif de cohésion sociale. La PSU et les participations familiales ont pour objet de favoriser l'égalité d'accès quels que soient les revenus de la famille. De même, nous cherchons à renforcer l'accueil des enfants handicapés.

M. Daniel Lenoir. – En tant que gestionnaire, il ne m'appartient pas de prendre position sur l'opportunité de la modulation. La faisabilité de cette réforme dépend de nos systèmes d'information et de l'organisation de nos services. La loi prévoit sa mise en place le 1^{er} juillet 2015. Cela est faisable, mais il serait souhaitable que les règles de gestion soient fixées au plus vite pour tenir compte du temps de *reset*, lié à la modification de nos modèles informatiques : nous devons en effet faire tourner nos applications à blanc pour nous assurer que les modifications apportées n'affectent pas les autres paramètres. Le lissage des effets de seuil n'est pas très compliqué.

Le surcroît de charge de travail avait été évalué, en 2013, dans le rapport Fragonard. Celui-ci estimait le besoin en ETP à 660. Le coût serait ici moins élevé car le dispositif voté par l'Assemblée nationale est moins complexe...

Mme Nicole Bricq. – C'est-à-dire ?

M. Daniel Lenoir. – La différence serait de l'ordre de 20 % en moins. Il est difficile d'être plus précis, car nous ne disposons pas des informations concernant le revenu des contribuables. Selon que nous utilisons les données fournies par les prestataires ou celles de Bercy, la charge pour nos services ne sera pas la même. Nous souhaiterions pouvoir réaliser des échanges informatisés avec les services fiscaux...

Mme Isabelle Debré. – Donc vous ne savez pas !

M. Daniel Lenoir. – Nous avons des contacts avec le ministère des finances. Il faut qu'il mette en place une procédure d'échange. En outre, la direction a engagé dans le cadre de la COG, avec le soutien du conseil d'administration, un plan de gains de productivité. Une partie des ETP nécessaires en proviendra. Des mesures de simplification ont déjà été prises – je plaide pour qu'il y en ait davantage. L'essentiel repose sur des dispositifs de transmission automatique des données. Lorsqu'à l'assurance maladie, nous avons lancé le programme Sesam-Vitale, nous avons réalisé d'importantes économies de gestion.

Le revenu considéré est le revenu annuel imposable. Nous devons aussi prendre en compte les changements de situation en cours d'année. Si la déclaration est informatisée, la charge est allégée. Ainsi, le chiffrage sera inférieur à l'estimation que j'évoquais et les modalités de mise en œuvre de la prestation peuvent faire varier encore le coût à la baisse.

J'avais été interrogé par Mme Schillinger lors de la rédaction de son rapport sur les collectivités territoriales et la petite enfance. Notre objectif est de mettre en place une offre diversifiée de 200 000 places sans compter les 75 000 places en classes-passerelles de l'éducation nationale. Nous cherchons à nous adapter aux territoires. Nous avons expérimenté dans dix-huit départements, dont le Pas-de-Calais, des schémas territoriaux des services aux familles. Il s'agit d'appliquer le principe de subsidiarité pour définir les réponses adaptées à l'échelon le plus approprié. Si nous préférons souvent l'intercommunalité car elle coïncide avec le bassin de vie, dispose d'une capacité d'investissements plus importante, et constitue un interlocuteur unique pour les CAF, les règles sont précisées dans le cadre de chaque schéma territorial de façon concertée.

Nous réaliserons une étude économique car les coûts d'investissement ont été multipliés par deux en dix ans, tandis que les coûts de fonctionnement varient de un à deux selon les crèches. Il importe d'améliorer la gestion des structures d'accueil des enfants.

Outre la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, notre politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants a aussi pour objectif de renforcer l'égalité des chances. Un colloque que nous avons organisé avec deux *think tanks* de sensibilité différente, l'Institut Montaigne et Terra Nova, a montré que l'existence de structures d'accueil collectives représente un facteur de réduction des inégalités. Toutefois il ne faut pas oublier non plus les structures d'accueil individuelles : la diversité est importante. Les MAM ne disposent pas de statut positif juridique et il y a d'autres dispositifs d'appui comme les relais d'assistantes maternelles que nous cherchons à développer avec la COG.

Enfin, en juillet, notre conseil d'administration a simplifié la procédure pour les rythmes scolaires. Le Fnass rebasé couvre le développement des places d'accueil collectif et individuel. Les schémas territoriaux visent à définir l'offre la plus adaptée tout en s'efforçant de réduire les inégalités territoriales. En France, la capacité d'accueil des enfants de moins de 3 ans est de 52 % en moyenne, mais de 25 % en Seine-Saint-Denis contre 95 % en Haute-Loire. L'objectif de la COG est d'assurer leur développement partout. Les CAF financent jusqu'à 80% la création d'une place de crèche ce qui soulage les communes. Nous avons simplifié les procédures des collectivités territoriales auprès du Fnass en créant un dossier unique tout en clarifiant, en lien avec l'AMF, la distinction entre activités scolaires et périscolaires.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

La séance est levée à 11 heures.

Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Catherine Procaccia, sur le projet de loi n° 771 (2013-2014) relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La réunion est ouverte à 15 heures.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis. – L'annonce par le Président de la République au début de l'année 2013 de la nécessité d'un « choc de simplification », dans le prolongement du pacte de compétitivité qui venait d'être présenté au Parlement, a semblé faire découvrir à certains ce qui, pour la majorité d'entre nous ici et pour les entreprises, semble être une évidence : l'accumulation des normes et leur instabilité est un frein au développement de l'activité et de l'emploi.

Ce constat n'est pas nouveau et ne fait plus débat : rares malheureusement sont les semaines sans qu'une comparaison internationale sur ce point ne soit défavorable à la France. Ainsi, dans le dernier classement réalisé par le Forum économique mondial, notre pays se situe au 121^{ème} rang sur 144 pays en ce qui concerne le poids de la réglementation.

Les gouvernements qui se sont succédé ont chacun fait part de leur intention de corriger cette situation, sans succès réel jusqu'à présent. Le Parlement a dès l'origine été en pointe sur ce sujet, avec sous la précédente législature les quatre propositions de loi de simplification du droit de notre collègue député Jean-Luc Warsmann dont notre commission s'était déjà, à l'époque, saisie pour avis. J'étais déjà rapporteur pour avis de notre commission sur le dernier de ces textes.

Le Parlement est aussi en pointe pour inventer de nouvelles normes sans pour autant en supprimer d'anciennes. Et je ne parle pas de l'administration dont la créativité en ce domaine est exceptionnelle.

Il faut donc saluer la volonté actuelle de poursuivre ce mouvement dont le peu de résultats perceptibles souligne l'insuffisance. Des initiatives ont été prises récemment, avec par exemple la création par un décret du 8 janvier dernier du conseil de la simplification pour les entreprises, placé auprès du Premier ministre. Co-présidé par le député Laurent Grandguillaume et l'entrepreneur Guillaume Poitrinal, il a émis une première série de cinquante recommandations, dont certaines sont traduites dans le présent projet de loi, et sera chargé d'en assurer l'évaluation. On peut toutefois douter de la nécessité de créer une instance consultative supplémentaire alors qu'il existe des organisations représentatives des employeurs, qui m'ont d'ailleurs fait part de leur regret de ne pas avoir été sollicitées sur ce sujet.

A l'opposé de cette volonté politique affichée, on assiste depuis dix-huit mois à un empilement de normes nouvelles qui pèsent lourdement sur l'activité des entreprises et dont la logique même échappe parfois à l'entendement.

Pour ne parler que de ce qui relève du champ de compétence de notre commission, je pense en premier lieu au plancher de vingt-quatre heures hebdomadaires pour le travail à temps partiel. Pourquoi vingt-quatre heures alors que la durée légale de travail

demeure à trente-cinq heures ? Pourquoi une règle uniforme quel que soit le secteur économique ? Pourquoi un dialogue social de branche apaisé ne peut-il pas s'établir dans des domaines, comme le commerce ou les services, pour lesquels une dérogation est indispensable ?

A ce jour, un dialogue social constructif sur ce sujet a eu lieu dans trente-sept branches. C'est insuffisant, puisque ces accords ne couvrent que 38 % des salariés à temps partiel en France. Qui plus est, cette réglementation est source d'insécurité juridique, en particulier concernant les dérogations individuelles qui peuvent être demandées par les salariés.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité constitue un second signal contradictoire de la part du Gouvernement concernant sa volonté de simplifier la vie des entreprises. J'aurais aimé trouver des réponses aux difficultés qu'il suscite dans ce projet de loi plutôt que d'apprendre que des décrets ont été publiés le 10 octobre dernier sans concertation préalable.

Renvoyé au fond à la commission des lois, le projet de loi comporte quarante-huit articles traitant de thèmes aussi divers que le droit de l'environnement, le droit des sociétés ou le droit du travail. Quatre commissions se sont donc saisies pour avis sur les articles relevant de leurs compétences.

Déposé à l'Assemblée nationale le 25 juin, ce texte y a été adopté le 22 juillet, après avoir été examiné par une commission spéciale. La procédure accélérée ayant été engagée, une commission mixte paritaire se réunira après son examen par le Sénat, pour une adoption définitive souhaitée avant la fin de l'année.

Huit articles entrent dans le champ de notre commission et portent principalement sur le droit du travail. Trois d'entre eux ont été ajoutés par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale pour répondre à des urgences juridiques. D'autres sont d'importance moindre et visent à assurer la lisibilité de notre droit.

L'article 1^{er} habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à favoriser le développement des dispositifs de titres simplifiés de déclaration des cotisations de sécurité sociale. Il s'agirait, selon les informations que j'ai recueillies lors de mes auditions, d'étendre le champ d'application du titre emploi-service entreprise (TESE) aux entreprises comptant jusqu'à vingt salariés, alors qu'il est aujourd'hui réservé aux entreprises d'au plus neuf salariés. Cet outil, similaire au chèque emploi-service universel (Cesu) des particuliers employeurs, permet de réaliser en ligne les formalités liées à l'embauche d'un salarié, les déclarations aux organismes de protection sociale et le règlement des cotisations dues.

L'article 2 contient une seconde habilitation à agir par ordonnance afin d'harmoniser les notions de jour utilisées dans le code du travail. Ce n'est pas la première fois qu'une telle tentative est faite, mais j'espère qu'elle aboutira sur la base de la notion la plus simple et la plus compréhensible, pas simplement par les juristes mais aussi par les salariés et les employeurs : celle de jour calendaire. Le jour ouvrable prête de plus en plus à confusion, tandis que la définition du jour franc est trop méconnue.

Il a été convenu, lors de la dernière grande conférence sociale, de l'urgence de relancer l'apprentissage qui est en perte de vitesse en raison des effets délétères de la politique

menée par le Gouvernement dans ce domaine. La création d'une aide à l'embauche d'un apprenti de mille euros pour les entreprises de moins de cinquante salariés avait été annoncée, soumise à des conditions restrictives : ne pas avoir employé d'apprenti dans l'année précédant la signature du contrat d'apprentissage et être couvert par un accord de branche étendu portant sur le développement de l'alternance.

C'est le dispositif qui figure à l'article 2 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale au mois de juillet. La situation a évolué depuis lors, avec notamment la tenue à l'Élysée le 19 septembre dernier des assises de l'apprentissage. A cette occasion, le Président de la République a annoncé un assouplissement des critères d'attribution de l'aide, qui sera destinée aux entreprises de moins de deux-cent cinquante salariés et pour laquelle un accord de branche ne sera pas obligatoire en 2015. Je souscris pleinement à ces nouvelles orientations.

La version présente dans le projet de loi est donc obsolète. C'est en partie pour cette raison que le Gouvernement m'a fait part de son intention de la retirer du texte pour la réintroduire par amendement dans le projet de loi de finances pour 2015, actuellement en discussion à l'Assemblée nationale. Je n'y suis pas opposée, mais il me semble qu'il appartient au Gouvernement de déposer un amendement de suppression et de confirmer à notre assemblée les nouveaux contours de cette aide. Il ne resterait donc à cet article qu'une disposition annexe, qui prévoit que l'Etat fournisse à Pôle emploi la liste des entreprises qui s'acquittent du malus apprentissage car elles ne respectent pas le quota d'alternants qu'elles doivent avoir dans leur effectif, afin de les accompagner.

L'article 2 *ter* traite du portage salarial. Ceux d'entre vous qui siégeaient déjà ici en 2008 se souviennent que c'est à l'occasion de la loi de modernisation du marché du travail que cette forme triangulaire d'emploi est entrée dans le code du travail. A cette occasion, la loi a confié à la branche du travail temporaire la mission de conclure un accord professionnel sur l'encadrement du portage et les conditions de son exercice. Cet accord a finalement été signé le 24 juin 2010 par toutes les organisations syndicales, à l'exception de Force ouvrière (FO), puis tardivement étendu par un arrêté du 24 mai 2013.

Dans le cadre d'un recours contre cet arrêté, FO a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci a estimé, dans une décision du 11 avril dernier, que le législateur avait fait preuve d'incompétence négative en confiant aux partenaires sociaux le soin de définir des règles qui relevaient du domaine de la loi. Il a toutefois laissé jusqu'au 1^{er} janvier 2015 pour corriger cette situation.

Il y a donc urgence à agir et un cadre consensuel, l'accord de 2010, sur lequel bâtir cette réglementation. Cet article 2 *ter* habilite donc le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour que le 1^{er} janvier prochain le portage salarial ne se retrouve pas dépourvu de base juridique.

L'article 2 *quater* vise aussi à répondre à une situation préoccupante d'insécurité juridique, issue celle-ci de la réforme du temps partiel. Si, depuis le 1^{er} juillet dernier, la règle des vingt-quatre heures est pleinement applicable pour toute nouvelle embauche, un salarié peut obtenir, sur demande écrite et motivée, une durée de travail inférieure pour faire face à des contraintes personnelles ou cumuler plusieurs activités. Que se passe-t-il si ces contraintes disparaissent et qu'il souhaite augmenter sa durée de travail au-delà du seuil légal ? L'employeur est-il forcé d'accéder à sa demande ? La loi est aujourd'hui silencieuse sur ce point, malgré plusieurs questions posées au ministre à ce sujet.

Il en va de même pour les contrats en cours à la date de la réforme, pour lesquels la durée de vingt-quatre heures est en principe applicable à partir du 1^{er} janvier 2016. Qu'en sera-t-il à cette date ? Tous les salariés à temps partiel devront-ils passer à vingt-quatre heures ?

Alerté sur ce point depuis le vote de la loi de sécurisation de l'emploi, le Gouvernement s'est enfin décidé de réagir et devrait mettre en place une procédure unique pour répondre à ces deux cas de figure. Tout salarié se trouvant dans les situations que je viens de citer devrait bénéficier d'une priorité de passage à une durée de travail supérieure, lorsqu'un poste compatible avec ses qualifications se libère, et non d'une augmentation automatique de sa durée de travail, qui serait tout simplement impossible à mettre en œuvre dans l'immense majorité des entreprises. L'article 2 *quater* habilite donc le Gouvernement à sécuriser juridiquement ce dispositif, et je l'interrogerai en séance publique pour qu'il nous confirme cet engagement.

Les articles 23 et 24 concernent principalement les relations entre les hôpitaux publics et les régimes obligatoires d'assurance maladie. On peut donc s'interroger sur leur place dans ce texte. Ce sont néanmoins des mesures techniques tendant, pour l'article 23, à réduire le nombre de documents nécessaires dans le cadre du passage à la facturation dématérialisée et, pour l'article 24, à prévoir que lorsqu'une caisse primaire rejette la facture d'un hôpital celui-ci ne puisse la faire saisir, ce qui aurait notamment pour effet de bloquer le compte de la caisse. En elles-mêmes ces mesures ne posent guère de difficultés.

Elles s'inscrivent cependant dans le cadre de la facturation individuelle et au fil de l'eau prévue par le programme Fides (facturation individuelle des établissements de santé à l'assurance maladie obligatoire) dont la Fédération hospitalière de France (FHF) souhaite le retrait. La FHF en a notamment appelé au Président de la République, qui se serait montré réceptif à l'argument des coûts générés par Fides pour les hôpitaux publics. Ces considérations nous éloignent de la vie des entreprises et trouveraient mieux leur place dans le cadre du PLFSS. Néanmoins je relève que ce type de facturation est prévu depuis la loi de financement pour 2004, que sa mise en œuvre a été plusieurs fois repoussée et qu'une expérimentation étendue a débuté en 2010. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a finalement fixé le début de la généralisation de Fides à mars 2016.

Notre commission a à plusieurs reprises marqué son attachement à ce que les hôpitaux publics individualisent et transmettent les factures le plus rapidement possible et je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui opportun de revenir sur ce principe.

Enfin, l'article 31 supprime une disposition relative aux institutions de gestion de retraite supplémentaire devenue obsolète.

Plusieurs reproches peuvent être faits à ce projet de loi. Sur la forme, il n'est jamais très agréable pour le législateur d'être dessaisi de sa fonction principale au profit de l'administration par le biais des ordonnances : je sais que ce point de vue dépasse les clivages politiques. Les habilitations sont rédigées, pour la plupart d'entre elles, dans un langage vague et imprécis qui laisse à penser que le Gouvernement ne sait pas lui-même quelle orientation précise il souhaite leur donner. Mon expérience m'ayant appris à me méfier des assurances données à l'oral par les cabinets ministériels, c'est au ministre qu'il appartiendra d'apporter en séance publique les précisions nécessaires.

Sur le fond, les mesures proposées me semblent quelque peu hétéroclites et ne parviendront pas, à elles seules, à remplir l'objectif ambitieux que se fixe le projet de loi. Il traduit la schizophrénie de l'actuelle majorité, entre la volonté que je veux croire sincère de certains de ses membres de restaurer la compétitivité de notre pays et la myopie de certains autres envers les très fortes difficultés que connaissent nos entreprises aujourd'hui, en particulier les TPE et PME, à cause des initiatives menées depuis le printemps 2012.

Pour autant, peut-on s'opposer à un texte qui apporte des réponses à des difficultés ponctuelles rencontrées par les entreprises et qui comporte des mesures qui doivent être adoptées dans les plus brefs délais ? Telle n'est pas ma philosophie. C'est pourquoi je vous invite à adopter ces articles, modifiés par les amendements que je vais vous proposer et qui ne remettent pas en cause l'équilibre du projet de loi.

M. Jean-Noël Cardoux. – La conclusion de ce rapport résume parfaitement la situation : en raison de la situation de la majorité gouvernementale, nous étudions un texte hétéroclite, qui n'est que d'affichage. Il ne permettra pas de créer le choc de simplification administrative auquel aspirent toutes les entreprises. Il faudrait aller beaucoup plus loin et beaucoup plus vite.

On assiste au détricotage par l'actuel gouvernement de mesures inacceptables qu'il a lui-même introduites. Les dangers de la réforme du temps partiel avaient déjà été dénoncés lorsque la loi transposant l'Ani avait été examinée, mais nous n'avons pas été écoutés. La politique menée en matière d'apprentissage aboutit à saborder un dispositif qui pourrait créer des emplois et qui est soumis à une réglementation inutilement tatillonne. Nous avons mis en garde sur le compte personnel de prévention de la pénibilité et avons prédit qu'il serait inapplicable, notamment pour les petites entreprises, en raison du coût de sa mise en œuvre. Quant au PLFSS, il prévoit une mesure d'ampleur sans précédent sur les caisses de congés payés, qui interviennent en particulier pour le bâtiment. Dans six mois, il faudra faire marche arrière.

Sous couvert de simplifier la vie des entreprises, cette danse de tango, avec son pas en avant suivi de deux pas en arrière, vise à modifier de mauvaises mesures passées en force ces dernières années. La montagne accouche donc d'une souris. De plus, on fait passer l'innovation technologique pour de la simplification. J'en veux pour exemple la dématérialisation, qui est simplement la conséquence du progrès technique. C'est de la poudre aux yeux.

M. Claude Bérit-Débat. – Nous examinons un bon texte de simplification, qui répond aux demandes précises d'entreprises de toutes tailles, des TPE comme des plus grandes. Je m'en félicite, tout en m'interrogeant sur les conclusions du rapporteur qui souhaite l'adoption du texte après en avoir été très critique. L'ensemble du texte me convient, et je le voterai avec beaucoup d'optimisme.

Mme Nicole Bricq. – Depuis que je suis parlementaire, j'ai vu chaque nouveau gouvernement annoncer qu'il allait simplifier le droit et la vie des entreprises, sans résultats probants. C'est pourquoi je tiens à saluer la méthode retenue par le gouvernement actuel, avec un conseil de simplification qui rassemble des parlementaires et des chefs d'entreprise. Ce texte traduit une quinzaine des premières recommandations qu'il a faites, et d'autres doivent être annoncées cette semaine.

Il est inévitable que ce texte puisse être qualifié de fourre-tout, car il est le reflet de la politique transversale et interministérielle que le Gouvernement souhaite mettre en place. Tout le monde est concerné par la simplification, car tout le monde contribue à la complexité, y compris les parlementaires.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité, autour duquel il y a bien eu une concertation, est l'exemple même d'une bonne idée dévoyée pour devenir un mécanisme infernal pour les petites entreprises. Un ministre doit surveiller son administration, car il y a eu dans ce cas une reprise en main par l'appareil administratif, qui a du mal à se dessaisir de ses prérogatives. Ce qui est demandé est impossible à faire, et je suis heureuse que le Gouvernement ait compris en simplifiant le dispositif.

Ce texte va dans le bon sens, et il faut souhaiter que le projet de loi porté par Emmanuel Macron qui nous est annoncé contienne de nouvelles mesures de simplification, auxquelles notre commission devra être attentive.

Notre travail doit porter davantage sur le contrôle de l'exécution des mesures que nous votons, tout particulièrement dans le cas des ordonnances. La politique est un art de l'exécution : cette formule n'est pas de moi mais elle est très juste.

Je trouve enfin qu'il faut faire attention au choix des mots et employer les mots justes. La schizophrénie est une maladie très grave, dont on ne guérit pas.

M. Alain Milon, président. – Le terme schizophrénie est couramment utilisé en politique, notamment par Marisol Touraine l'an dernier lors de l'examen du PLFSS pour qualifier l'opposition sénatoriale d'alors.

M. Georges Labazée. – Les critiques formulées contre les ordonnances sont une constante depuis que le Parlement existe et je les partage. Toutefois, légiférer par ordonnance pour élargir le TESE me semble être une bonne chose, car il s'agit d'un outil qui fonctionne bien et la mesure envisagée constitue un véritable progrès en matière de simplification.

Mme Annie David. – Pour ce texte fourre-tout, je regrette que le Sénat n'ait pas mis en place une commission spéciale comme l'Assemblée nationale. Elle aurait permis d'avoir un travail transversal sur le texte et le regard de nos collègues de toutes les commissions.

Il est dommage que le conseil de la simplification soit composé d'élus et de chefs d'entreprise mais pas de salariés...

Mme Nicole Bricq. – Il y a un membre de l'Unsa.

Mme Annie David. – En tout cas les représentants des salariés n'ont pas été consultés sur ce texte alors qu'il traite de questions en matière de droit du travail qui entrent dans le champ de l'article L. 1 du code du travail. Je regrette que sur ce point la loi n'ait pas été appliquée.

Il est stupéfiant de constater que la règle des vingt-quatre heures soit déjà remise en cause alors que lors du débat sur la transposition de l'ANI, le vote de plusieurs de nos collègues a été lié à cette mesure. A peine appliquée, elle est remise en cause.

Je conteste enfin le recours aux ordonnances, qui aboutit à légiférer sans les parlementaires.

Mme Pascale Gruny. – Au vu de mon expérience professionnelle, je pense parfois qu'il faut arrêter de simplifier car le résultat risque d'être pire que la situation de départ. C'est par exemple le cas avec la réforme des règles relatives à l'affichage du règlement intérieur dans les entreprises.

Il ne faut pas oublier l'insécurité juridique pour les entreprises. Le TESE est bien une mesure de simplification, mais les petites entreprises à qui il est destiné ont tendance à considérer qu'il remplit l'intégralité de leurs obligations alors qu'il ne fait pas disparaître les procédures à suivre en matière de licenciement.

Les entreprises en ont assez des changements permanents dont est victime l'apprentissage, qui pourtant est source d'emploi et un facteur d'insertion professionnelle déterminant pour nos jeunes. La stabilité des règles est indispensable.

Mme Catherine Deroche. – Même si ce texte est insuffisant, les entreprises n'en peuvent plus. Elles sont au bord de l'implosion en raison de l'inflation des normes et de leur caractère mouvant. Tout ce qui peut les aider est bon à prendre.

Je suis heureuse que le conseil de la simplification soit piloté par Guillaume Poitrinal dont l'essai « Plus vite ! La France malade de son temps » montre comment le temps administratif et législatif s'est complètement déconnecté de celui des entreprises. Elles n'ont plus confiance dans le politique.

Nous avons dénoncé dès l'examen de la dernière réforme des retraites le compte personnel de prévention de la pénibilité. Les TPE ne peuvent pas mettre en œuvre cette usine à gaz. Le Gouvernement s'était engagé à publier uniquement les décrets concernant quatre facteurs de pénibilité pour essayer de surmonter les difficultés liées aux six autres en concertation avec les entreprises. Finalement les décrets concernent l'ensemble des dix facteurs : le Gouvernement n'a pas tenu parole et les entreprises ont été abusées.

M. René-Paul Savary. – La règle des vingt-quatre heures est catastrophique pour l'aide à domicile, va conduire à des licenciements et aggravera la crise.

Le compte personnel de prévention de la pénibilité est ingérable. J'espère que nous pourrions travailler à élaborer une mesure comprise, applicable, et supportable par nos entreprises.

M. Louis Pinton. – Je tiens à partager avec vous et vous invite à méditer ces quelques lignes dont l'écriture remonte à 1895 : « Il ne faut pas croire du reste que c'est parce que la justesse d'une idée est démontrée qu'elle peut produire ses effets, même chez les esprits cultivés. On s'en rend compte en voyant combien la démonstration la plus claire a peu d'influence sur la majorité des hommes. L'évidence éclatante pourra être reconnue par un auditeur instruit ; mais il sera vite ramené par son inconscience à ses conceptions primitives. Revoyez-le au bout de quelques jours, et il vous servira de nouveau ses anciens arguments, exactement dans les mêmes termes. Il est, en effet, sous l'influence d'idées antérieures devenues des sentiments ; or, celles-là seules agissent sur les mobiles profonds de nos actes et de nos discours ».

M. Daniel Chasseing. – Je suis président d'une association de maintien à domicile de personnes âgées ou handicapées. Le plancher des vingt-quatre heures, s'il paraît louable, est un frein à l'embauche pour une première activité alors que la durée de travail pourrait ensuite très vite dépasser ce seuil légal.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis. – J'ai gardé un goût amer du précédent texte de simplification examiné par notre commission et dont j'étais le rapporteur, la dernière loi Warsmann, qui avait été rejeté malgré les mesures importantes qu'il contenait.

Notre droit est tellement complexe que sa simplification ne peut pas se faire au moyen d'un seul texte, mais j'ai le souvenir de la recodification du code du travail qui, présentée comme une œuvre de simplification, a finalement eu pour résultat sa complexification. Plus de stabilité serait indispensable, et il faudrait également que l'administration respecte notre souhait de simplification.

La règle des vingt-quatre heures est issue d'un Ani signé par l'ensemble des organisations patronales, il est donc quelque peu ironique d'entendre aujourd'hui leurs récriminations à ce sujet. Il est évident qu'il s'agit d'une aberration, source de nombreux problèmes, et qu'une meilleure écoute des différents domaines d'activité aurait été nécessaire avant de s'accorder sur un tel seuil. Des accords de branche dérogatoires ont certes été signés, mais ils ne couvrent pas tous les secteurs dans lesquels il est matériellement impossible d'appliquer cette nouvelle obligation.

Le Gouvernement envisagerait de mettre en place, pour les salariés qui travaillent moins de vingt-quatre heures mais souhaitent avoir des horaires de travail supérieurs à ce seuil, une priorité de passage à la durée demandée, sans caractère automatique. Il s'agit de sécuriser le stock des contrats en cours. Il faudrait aller plus loin, pour prendre en compte des cas de figure comme les mi-temps thérapeutiques, mais il y a autant d'éventualités que de situations spécifiques. Néanmoins ce qui est annoncé devrait répondre aux principales sources d'insécurité juridique.

Concernant le compte personnel de prévention de la pénibilité, la publication du décret fixant les seuils d'exposition aux dix facteurs de risques professionnels le 10 octobre dernier a surpris les entreprises alors qu'il était convenu, à l'issue de la mission de concertation menée par Michel de Virville, que seulement quatre d'entre eux seraient appliqués au 1^{er} janvier 2015. Quelle urgence y avait-il à le publier avec, pour les six autres facteurs, plus d'un an d'avance ? Il s'agit d'une maladresse du Gouvernement. Il faut toutefois se souvenir que la prise en compte de la pénibilité est issue de la réforme des retraites de 2010 : peut-être faudrait-il revenir à ce dispositif.

Peu d'entreprises utilisent aujourd'hui le TESE, et il ne faut pas nier le problème de sécurité juridique qu'il peut faire peser. Contrairement au Cesu, qui ne couvre qu'une seule convention collective, il s'applique dans le champ de plusieurs centaines d'entre elles. Il faut y être vigilant, mais il semble y avoir un accord sur le principe de son extension. Des doutes existent néanmoins sur la capacité des Urssaf à faire face à la charge de travail supplémentaire si le recours au TESE venait à se généraliser.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1, à l'article 1^{er}, vise à ce que l'ordonnance relative à l'extension du TESE prévoie qu'il tienne compte des conventions collectives particulières.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Annie David. – Je suis d'accord avec l'esprit de l'amendement n° 2, mais il ne faut pas que la simplification atténue la portée des distinctions entre les différentes notions de jour, qui ont chacune leur signification précise. Elle ne doit pas se faire au détriment des salariés. Je ne voterai donc ni cet amendement, ni le projet de loi.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis. – L'amendement du Gouvernement vise à sortir de ce projet de loi la prime à l'embauche d'un apprenti. Elle sera réintroduite dans le projet de loi de finances pour 2015, en tenant compte des assouplissements annoncés par le Président de la République. Au vu des engagements que j'ai reçus, j'y suis favorable.

Mme Nicole Bricq. – En raison de ses incidences financières, cette disposition a effectivement plus sa place dans une loi de finances.

L'amendement n° Gouv.1 est adopté.

Mme Nicole Bricq. – La transmission obligatoire prévue par l'amendement n° 7 ne risque-t-elle pas de se heurter à un problème de secret fiscal ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis. – J'aurais souhaité que la liste des entreprises qui acquittent la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) puisse être transmise à d'autres organismes que Pôle emploi, car celui-ci ne me semble pas le mieux à même de contribuer efficacement au développement de l'apprentissage. Néanmoins il semblerait que ce soit le seul qui, ayant le statut d'opérateur de l'Etat, puisse justement en avoir communication.

Mme Nicole Bricq. – Je m'abstiens.

L'amendement n° 7 ainsi que les amendements n° 9, 11, 8, 12 et 13 sont adoptés.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement n° 13 vise à pérenniser le contrat de travail à durée déterminée à objet défini, issu de l'Ani du 11 janvier 2008 et dont l'expérimentation s'est achevée en juin dernier. C'est une mesure souhaitée aussi bien par ceux qui ont adopté ce contrat, notamment le secteur de la recherche, que par le Gouvernement.

Mme Annie David. – Je ne voterai certainement pas cet amendement !

Mme Nicole Bricq. – Le Gouvernement apportera sans doute des modifications à cet amendement, mais il est utile de sécuriser ce contrat pour le monde de la recherche.

La commission adopte l'amendement n° 13.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle est saisie, assorties des amendements qu'elle a adoptés.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
Développement des dispositifs de titres simplifiés et de guichets uniques de déclaration et de paiement des cotisations et contributions de protection sociale			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	1	Assurer la prise en compte par le TESE des conventions collectives particulières	Adopté
Article 2			
Harmonisation des notions de jour dans la législation du travail et de la sécurité sociale			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	2	Garantir que l'harmonisation des notions de jour ne modifiera pas les délais existants	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Création d'une aide à l'embauche d'apprentis pour les entreprises de moins de cinquante salariés			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	7	Rendre obligatoire la transmission à Pôle emploi de la liste des entreprises soumises à la CSA	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour fixer le régime juridique du portage salarial			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	9	Prévoir un cas de recours au CDD spécifique au portage salarial	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	11	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	8	Clarifier la répartition du paiement des cotisations sociales entre la personne portée et l'entreprise de portage	Adopté
Article 2 quater (nouveau)			
Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour sécuriser les conditions d'application de la réglementation du travail à temps partiel			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	12	Précision du champ de l'habilitation	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	13	Meilleure définition de l'objet de l'ordonnance	Adopté
Article additionnel après l'article 2 quater (nouveau)			
Mme PROCACCIA, rapporteur pour avis	14	Pérennisation du contrat de travail à durée déterminée à objet défini	Adopté

AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 bis Création d'une aide à l'embauche d'apprentis pour les entreprises de moins de cinquante salariés			
Gouvernement	Gouv.1	Retrait de la prime pour l'embauche d'un premier apprenti du projet de loi	Adopté

La réunion est levée à 16 heures 12.

Mercredi 29 octobre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

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)

La réunion est ouverte à 10 h 05.

La commission procède à l'audition 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 (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

M. Alain Milon, président. – Nous recevons ce matin, à la demande du Gouvernement, M. Erik Rance, directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), dans la perspective du renouvellement de son mandat.

Je rappelle que l'article L. 1451-1 du code de la santé publique prévoit l'audition préalable par les commissions concernées, avant leur nomination ou leur reconduction, des présidents ou directeurs d'une dizaine d'agence sanitaires.

Je rappelle aussi que cette procédure d'audition est bien distincte de celle fixée par l'article 13 de la Constitution qui, quant à elle, prévoit pour certaines fonctions un vote de la commission.

Il s'agit donc d'une audition à visée informative, et en l'espèce, elle va nous permettre d'effectuer avec M. Rance un bilan de ses trois premières années à la direction de l'Oniam qui lui avait été confiée au mois d'octobre 2011.

Je précise que M. Rance est inspecteur général des affaires sociales et qu'à ce titre il avait exercé, avant son arrivée à l'Oniam, de nombreuses responsabilités dans le champ de la protection sociale.

L'Oniam, vous le savez, est issu de la loi Kouchner de 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé, avec pour mission générale l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs.

Je vais laisser la parole à M. Erik Rance, afin qu'il évoque brièvement l'activité de l'Oniam et, peut-être, certains dossiers d'actualité – je pense au Mediator.

Il répondra ensuite à nos questions.

M. Erik Rance, directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam). – Je suis honoré d'être auditionné par votre commission et de la confiance que me témoigne la ministre des affaires sociales en proposant le renouvellement de mon mandat.

La loi du 4 mars 2002 que vous avez mentionnée a investi l'Oniam de deux missions principales. Il s'agit en premier lieu de l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs. Jusqu'à la loi de 2002, la victime souhaitant se faire indemniser d'un accident médical devait faire reconnaître l'existence d'une faute de l'établissement ou du professionnel de santé. La loi consacre au contraire la possibilité de faire indemniser par la solidarité nationale un accident médical résultant d'un aléa thérapeutique. Il s'agit en second lieu de fournir les moyens humains et logistiques nécessaires aux commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CCI) chargées d'instruire les demandes d'indemnisation des accidents médicaux. Ces commissions constituent une véritable émanation de la démocratie sanitaire puisqu'elles sont indépendantes, présidées par un magistrat et qu'elles regroupent l'ensemble des parties prenantes (les assureurs, l'Oniam, les représentants des médecins et des établissements de santé publics ou privés, les représentants des usagers du système de santé et des personnalités qualifiées).

Entre 2002 et 2011, le législateur a attribué à l'Oniam de nouvelles missions qu'il exerce directement, c'est-à-dire sans passage préalable par les CCI : l'indemnisation des préjudices liés à des vaccinations obligatoires, à des mesures sanitaires d'urgence, aux contaminations par le VIH, le VHC et le VHB et à des transfusions sanguines. Enfin, l'Oniam a été chargé en 2011 d'instruire les demandes d'indemnisation des préjudices liés au Mediator. Il mobilise pour ce faire – j'y reviendrai – un collège d'experts indépendants.

Je crois pouvoir indiquer que l'expertise de l'Oniam est aujourd'hui reconnue. Les indicateurs en témoignent : 85 % des contentieux auxquels l'office est confronté sont tranchés en sa faveur ; 95 % des offres qu'il présente aux victimes sont acceptées par elles ; 50 % des litiges soulevés en matière d'accidents médicaux sont réglés par la voie amiable. Cela n'aurait pas été possible sans le soutien de l'ensemble des partenaires (associations de victimes et assureurs) et sans la qualité de l'expertise de tous les agents de l'Oniam.

J'en viens au bilan des actions que j'ai eu la responsabilité de mener au cours des dernières années. Ma nomination en 2011 a coïncidé avec la mise en place du dispositif d'indemnisation des victimes du Mediator et les premiers mois de mon mandat n'ont donc pas été faciles.

Les demandes d'indemnisation des préjudices liés au Mediator font d'abord l'objet d'une instruction par un collège d'experts. Dans un premier temps, ce dernier a fait usage d'une jurisprudence relativement restrictive quant à l'établissement d'un lien de causalité entre l'usage du Mediator et le préjudice invoqué : la charge de la preuve incombait à la victime, ce qui est très difficile en matière de produits de santé. Malgré lui, le collège n'a pas réussi à développer toute la pédagogie dont il aurait voulu faire montre auprès des médias.

Mi-2013, la présidence du collège a été confiée à Alain Legou, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation. Celui-ci a imprimé une nouvelle marque en actualisant la jurisprudence sous l'empire de laquelle travaille le collège et en élargissant le faisceau des indices qui peuvent permettre l'établissement d'un lien de causalité. Ceci a permis de relever considérablement le taux d'indemnisation des victimes du Mediator. Le travail important que nous avons effectué avec Alain Legou a également beaucoup porté sur la communication ; il convenait en effet de rappeler que le Mediator était susceptible d'entraîner des préjudices lourds mais que ces préjudices correspondaient à des pathologies précisément identifiées. Les taux d'indemnisation auxquels nous aboutissons aujourd'hui sont conformes aux données de la science.

Le second axe de mon action visait à assurer des indemnisations plus rapides. L'un des principaux avantages de la procédure en vigueur devant l'Oniam est non seulement la gratuité pour les victimes (prise en charge des frais d'expertise par l'office, caractère facultatif du ministère d'avocat) mais aussi la plus grande rapidité dont doit faire preuve le dispositif par rapport à la voie juridictionnelle. Or lorsque j'ai pris mes fonctions, le constat était celui d'un allongement des délais de traitement des dossiers. Il nous a fallu prendre des mesures d'urgence avec le soutien du gouvernement.

Le troisième axe consistait à enrichir notre compétence en matière d'expertise. La phase d'expertise constitue en effet un moment important pour la victime qui peut exposer ce qui lui est arrivé. Nous nous trouvons, de façon générale, dans une période de pénurie d'experts. On ignore souvent que certains médecins peuvent être experts auprès des CCI et de l'Oniam tout en conservant leur activité. Afin de constituer un vivier d'experts, nous avons conclu un protocole d'accord avec la commission nationale des accidents médicaux (CNAMed), qui est chargée de dresser la liste des experts, et la fédération des spécialités médicales (FSM).

La dernière orientation poursuivie était de veiller à l'originalité du dispositif. L'Oniam s'est fait reconnaître par la justice la capacité à ne pas suivre l'avis des CCI. Si cette divergence d'appréciation peut être fondée juridiquement, elle reste peu compréhensible pour l'observateur extérieur, en particulier pour la victime. Dans ce contexte, nous nous sommes réunis régulièrement avec les présidents des commissions régionales pour échanger afin d'éviter les malentendus. Nous avons également communiqué aux CCI les raisons pour lesquelles nous ne suivons pas leur avis, une pratique qui n'avait jusqu'alors pas été mise en place.

Ces actions ont été conduites avec l'objectif plus général d'approfondir les relations amiables tant avec les assureurs - auprès desquels nous recouvrons les sommes que nous avons engagées au titre d'accidents médicaux dont nous estimons après-coup qu'ils ont été fautifs - qu'auprès des victimes.

Les orientations que je souhaite mettre en œuvre dans les prochaines années reposent sur une réflexion collective menée au sein de l'Oniam. Nous avons bâti un projet d'établissement qui fait tout d'abord ressortir les atouts dont dispose l'office : la qualité de notre expertise juridique et l'engagement de nos collaborateurs ainsi que de toutes les parties prenantes dans l'accompagnement des victimes. Mais nous avons également des marges de progrès s'agissant principalement de la qualité de la relation que nous tissons avec notre environnement.

Pour l'avenir, le premier axe des actions à mener porte donc sur la nécessité de mieux communiquer sur l'Oniam. Il s'agit de mieux faire connaître l'existence du dispositif de règlement amiable des conflits auprès des assureurs et du grand public et d'être plus pédagogue sur la prise en compte obligatoire du critère de gravité dans l'indemnisation des accidents médicaux par la solidarité nationale. Aujourd'hui, les CCI sont en effet contraintes de rejeter deux tiers des dossiers qui leur sont présentés car ils ne remplissent ce critère. Cette orientation passe notamment par la mise en place d'un nouveau site Internet d'ici la fin de l'année et par des actions de communication sur lesquelles nous sommes en train de réfléchir avec le ministère.

Le deuxième axe vise le raccourcissement des délais d'instruction et la constitution d'un vivier d'experts dans les conditions que j'ai mentionnées précédemment.

Le troisième axe concerne la qualité de la relation avec notre environnement. A cet égard, plusieurs partenariats ont déjà été conclus avec le collectif interassociatif sur la santé (Ciss), les fédérations hospitalières (FHF, FHP, Fehap), le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom), le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Cnop) ainsi qu'avec la FSM. Nous avons un projet de protocole d'accord avec la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA). Cela passe également par amélioration de l'accueil des victimes elles-mêmes (refonte de l'accueil téléphonique, meilleure formation et soutien des personnels).

Le dernier axe est de veiller à l'affirmation et à la diversification du rôle de l'Oniam. Celui-ci est aujourd'hui devenu l'interlocuteur de référence en matière d'accidents médicaux. Il doit être prêt à se voir confier toute nouvelle mission dès l'instant où celle-ci entre dans son champ de compétences. Il serait sans doute utile à la collectivité nationale que les données dont nous disposons soient exploitées par les autorités sanitaires à des fins de prévention et de recommandations de bonne pratique, dans le respect bien sûr des exigences de confidentialité et de secret médical.

Pour conclure, travailler à la direction de l'Oniam demande d'articuler des préoccupations de gestion avec d'autres dimensions de nature plus juridique et d'accompagner des personnels souvent soumis à rude épreuve face à la souffrance exprimée par les victimes. Mais il s'agit également d'une tâche exaltante, au cœur du service public qui vient en aide à nos concitoyens durement atteints par les conséquences d'un aléa thérapeutique.

M. Michel Amiel. – Pouvez-vous rappeler les fondements de la faute médicale ? Est-elle reconnue par la jurisprudence, ou par vos services ? Par ailleurs, je constate qu'il existe beaucoup de polémiques au sujet des vaccins contre l'hépatite B (qui, après avoir été longtemps abandonnés, reviennent quelque peu en force), et contre les infections à papillomavirus humain. Ces discussions ont une dimension médicale, mais aussi philosophique, qui est respectable en tant que telle. Quelle est la gestion des risques liés à ces vaccins ? L'actualité récente nous montre par ailleurs que les notions d'accident du travail et d'imputabilité liée à un vaccin sont distinctes. En définitive, beaucoup de personnes et de groupes d'intérêt s'opposent aujourd'hui à la vaccination. Le Haut Conseil de la santé publique, dans un rapport récent, a rappelé que l'on vaccine contre certaines maladies qui ne sont plus forcément d'actualité, comme la poliomyélite ou la diphtérie. Enfin, j'ai le sentiment que l'Oniam intervient peu dans les médias alors que votre organisme pourrait jouer un rôle de régulateur, voire de modérateur, dans certaines affaires rendues publiques.

M. Erik Rance. – S’agissant de la caractérisation de la faute médicale, il revient à l’expert, eu égard à ses connaissances, de déterminer s’il y a eu ou non maladresse ou un défaut dans l’organisation du service. On parle d’aléa thérapeutique lorsque survient un accident anormal par rapport à l’état antérieur du patient et dont la probabilité est inférieure en général à 5 %. Face à cet événement exceptionnel et indésirable, qui ne doit pas être confondu avec les effets indésirables, la loi a prévu d’engager la responsabilité sans faute de l’Etat, et d’indemniser la victime au nom de la solidarité nationale. Comme je l’ai indiqué précédemment, la moitié des avis des commissions régionales de conciliation et d’indemnisation des accidents médicaux aboutit à une indemnisation supportée par les assureurs, l’autre moitié par la solidarité nationale.

S’agissant des conséquences de la vaccination contre l’hépatite B, le sujet a été tranché juridiquement, puisque le Conseil d’Etat a établi une présomption d’imputabilité lorsque les symptômes surviennent quatre à six mois après la vaccination. Une commission régionale à Bordeaux a récemment reconnu cette imputabilité, contrairement à la Commission d’indemnisation des victimes d’infractions. Nous avons été confrontés à la même difficulté avec le vaccin contre le virus H1N1. Il faudra attendre que l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) se prononce. En cas d’absence de consensus médical, il reviendra à la justice de trancher, comme ce fut le cas pour l’hépatite B.

J’ajoute que la loi interdit à l’Oniam d’intervenir dans les médias en cas d’accident médical, au nom du secret médical, ce qui me semble justifié. En revanche, je pense que nous devons améliorer notre communication institutionnelle, afin d’expliquer les critères d’imputabilité et d’indemnisation.

Mme Catherine Deroche. – Pouvez-vous nous rappeler le budget de l’Oniam et ses effectifs ? Quels liens entretenez-vous avec les autres institutions dans le domaine de la sécurité sanitaire ?

M. Erik Rance. – Nous disposons en 2014 d’un budget 170 millions d’euros, dont 15 millions de droit de tirage si notre organisme avait dû se substituer au laboratoire responsable pour indemniser les victimes du Mediator. Mais toutes les propositions d’indemnisation de l’Oniam sur ce dossier ont été acceptées, rendant caducs ces droits de tirage. Le budget en 2015 atteindra 163 millions d’euros pour indemniser les accidents médicaux. Les indemnisations pour les accidents liés à l’hépatite B bénéficieront d’une enveloppe de 16 millions d’euros, contre 21 millions cette année, compte tenu de l’apparition de nouveaux traitements. Comme nous devons attendre la consolidation de l’état des victimes, ces chiffres ne constituent que des prévisions. Nous consacrons 10 millions d’euros pour les frais de personnel, qui concernent 105 équivalents temps plein, soit 120 collaborateurs environ : 70 personnes travaillent au siège, dont 20 sont dédiées au dossier du Mediator.

Je souhaite resserrer les liens de l’Oniam avec les autres agences dans le domaine sanitaire. Nous avons noué une relation étroite avec l’Etablissement français du sang, qui était en charge jusqu’en 2010 d’indemniser les victimes des vaccins contre l’hépatite B. Je souhaite tisser des liens avec la Haute Autorité de santé (HAS) et le ministère pour améliorer la prévention.

Mme Catherine Génisson. – Quelle est la proportion d’indemnisations liées à des accidents individuels, à des procédures organisationnelles ? Le rôle de votre organisme est plus intéressant si l’on peut agir sur les procédures inadaptées. Faut-il se méfier du personnel médical comme de la peste ?

M. Erik Rance. – Loin de moi l'idée de stigmatiser le personnel médical ! La loi a créé auprès de l'Oniam l'observatoire des risques médicaux, qui indique que la très grande majorité des accidents médicaux ont lieu dans les établissements de santé - ce qui va de soi-, et que deux-tiers de ces accidents concernent la chirurgie. Vient ensuite le domaine de l'orthopédie, et notamment les risques liés aux prothèses. Mais la responsabilité du fabricant de prothèse est assez rarement engagée. Il y aurait un travail à faire sur les accidents médicaux récurrents, afin de déceler les gestes maladroits en cause, et d'aboutir à des recommandations de bonne pratique formulées par les autorités compétentes. Comme je l'ai indiqué, sur les 1 300 avis émis par les commissions régionales, la moitié aboutit à une indemnisation prise en charge par la solidarité nationale, l'autre par les assureurs.

Mme Catherine Génisson. – Il faudrait parfois pouvoir mettre en cause les fabricants de prothèses !

M. Erik Rance. – Encore faut-il que l'expert ait démontré au préalable un défaut de fabrication de la prothèse.

Mme Nicole Bricq. – La loi a introduit récemment dans notre droit les actions de groupe, que la ministre de la santé souhaite adapter dans le domaine sanitaire. Votre organisme sera-t-il concerné par cette mesure ? Ce sujet est important à mes yeux : suite à l'affaire des infections nosocomiales à la clinique du sport à Pairs, révélée en 1997, j'avais déposé une proposition de loi au Sénat pour défendre les victimes.

M. Erik Rance. – Ce sujet est tout récent, car il figure dans le projet de loi relatif à la santé présenté en Conseil des ministres le 15 octobre 2014, dans lequel l'Oniam n'est pas cité à ma connaissance. Je pense néanmoins que notre organisme peut jouer un rôle important au cours de la phase de médiation, compte tenu de son expérience. Face à des dommages sériels, comme dans l'affaire de la Clinique du sport ou du Mediator, nous avons en effet été en mesure de proposer des indemnisations à l'amiable, et de gagner ainsi du temps par rapport à une procédure juridictionnelle.

M. Alain Milon, président. – Je souhaite préciser à mes collègues que nous ne devrions pas examiner le projet de loi relatif à la santé avant mars voire avril 2015.

Mme Colette Giudicelli. – Les infections nosocomiales touchent malheureusement de nombreuses personnes : le nombre de ces infections augmente-t-il ou baisse-t-il ? En d'autres termes, est-il devenu dangereux aujourd'hui d'aller à l'hôpital ?

M. Erik Rance. – De nombreuses mesures ont été prises depuis le début des années 2 000 pour lutter contre les infections nosocomiales. On compte aujourd'hui environ 750 000 nouveaux cas par an en France. Un mécanisme protecteur de quasi présomption en matière de responsabilité médicale a été mis en place : si aucun document ne prouve qu'un patient était touché par une maladie nosocomiale avant son admission à l'hôpital, et qu'il l'a contractée à sa sortie, alors la responsabilité de l'hôpital est engagée. En dessous d'un seuil de gravité fixé à 25 %, ce sont les assureurs qui doivent prendre en charge les indemnités. Au-delà, cette mission incombe à l'Oniam, qui a ainsi à traiter environ 50 dossiers par an. Je précise qu'un seuil de gravité en deçà de 25 % représente malgré tout une gêne réelle pour la victime.

M. Claude Dilain. – Quels sont les liens entre l'Oniam et les associations d'aide aux victimes d'accidents médicaux ? Votre organisme étant l'un des rares établissements

publics à avoir fait le choix de s'installer en Seine-Saint-Denis, ce dont je ne peux que me féliciter. Avez-vous été confronté à des problèmes liés à ce choix ?

M. Alain Milon, président. – De nombreux établissements publics ont déjà fait le choix de s'installer dans votre département mon cher collègue...

M. Erik Rance. – L'Oniam discute avec toutes les associations d'aide aux victimes d'accidents médicaux, mais par souci d'efficacité, nous avons noué des contacts avec le Collectif interassociatif sur la santé (Ciss). Ce collectif désigne par exemple des représentants à notre conseil d'administration. Au-delà de ces liens institutionnels, il existe des relations quotidiennes de collaboration, qui ont débouché récemment sur un protocole de partenariat. Nous nous obligeons ainsi à nous informer réciproquement, notamment à travers nos sites internet. En outre, plutôt que de recourir à des sondages, nous avons préféré demander au Ciss d'évaluer la qualité de nos services, qu'il s'agisse de l'Oniam ou des CRCI.

De nombreux établissements publics sanitaires sont implantés en Seine-Saint-Denis : l'EFS, la HAS, ou encore le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva)... Notre localisation à Bagnolet depuis 2004 n'a pas entraîné de difficultés particulières, les mesures de sécurité actuelles visant en réalité à protéger les agents contre certaines victimes parfois tumultueuses...

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Pierre Mayeur, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse

La commission procède à l'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.

M. Alain Milon, président. – L'audition de M Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), et de Pierre Mayeur, directeur, vient clore le cycle d'auditions que nous avons organisé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015.

Nous souhaitons notamment connaître les évolutions financières de la branche vieillesse en 2015 et au-delà, avoir des précisions sur la mise en œuvre de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. – Le solde de la branche vieillesse du régime général, en déficit continu depuis 2005, arrive enfin à un niveau proche de l'équilibre (- 1,5 milliard d'euros), grâce à une hausse significative des recettes qui lui ont été affectées. Sous l'effet conjugué des différentes réformes législatives et financières intervenues depuis 2010, les ressources supplémentaires atteindront au total 30 milliards d'euros en 2018. Autrement dit, sans ces réformes, le déficit de la Cnav aurait avoisiné 30 milliards d'euros à cette date.

Notre branche, contrairement à celles de l'assurance-maladie et de la famille, bénéficie de deux stabilisateurs automatiques : les transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), afin de compenser les pertes de cotisations liées aux périodes de chômage des salariés,

et le plafond de la sécurité sociale, dont la revalorisation annuelle permet d'augmenter nos ressources.

Nos dépenses ont progressé de 3,9 % en 2013, contre 3,5 % en 2012, du fait de l'augmentation du nombre des départs à la retraite anticipée. Suite à la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et au décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, nous avons enregistré 145 900 départs à la retraite anticipée en 2013, sur un total de 700 000 départs.

Compte tenu de la baisse du nombre de départs annuels à la retraite et de la diminution de la revalorisation des pensions, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier prévoit que la progression de nos dépenses ralentira avec un taux de croissance de 2,3 % en 2014 et 2,5 % en 2015. S'agissant de nos recettes, après une croissance de 5,7 % en 2013, la hausse devrait être de 3,7 % en 2014 et 2,7 % en 2015.

J'ajoute que lors de l'examen pour avis du PLFSS 2015 devant notre conseil d'administration, ce texte n'a recueilli aucune voix, ce qui constitue un fait sans précédent dans l'histoire de notre institution.

M. Pierre Mayeur. – La précédente convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et l'assurance vieillesse couvrant la période 2009-2013, nous avons consacré l'année 2013 à définir nos orientations stratégiques pour la période 2014-2017 : celles-ci ont été adoptées en février 2014 par notre conseil d'administration. La nouvelle COG a ensuite été adoptée début septembre par notre conseil d'administration, avant d'être signée par la ministre le 18 septembre.

Cette convention s'articule autour de trois axes : la coopération interrégimes, la promotion des services numériques et de l'innovation, et le renforcement des performances sociales.

Avec ce dernier axe, nous visons la qualité du service rendu, la maîtrise des risques, la certification des comptes par la Cour des comptes et la réduction de nos coûts de fonctionnement. Nous devons démontrer aux agents de la Cnav la pertinence des réformes engagées. Dans un contexte budgétaire très contraint, le Gouvernement a imposé un effort aux régimes de sécurité sociale de 500 millions d'euros en 2014. Nous devons ainsi « rendre » 743 emplois à l'occasion du départ à la retraite de 1 512 agents, soit un taux de remplacement d'un agent sur deux, étant précisé que nous comptons au total 13 000 agents. Pour mémoire, nous avons déjà rendu 750 emplois sur la période 2009-2013.

Nous avons également fourni des efforts sur notre budget de fonctionnement, puisque comme tous les opérateurs, nous devons réduire nos frais chaque année de 5 % en 2014, 2015 et 2016. Je précise qu'à compter de 2017, nous disposerons de 172 agents pour gérer le compte personnel de prévention de la pénibilité.

M. Gérard Rivière. – S'agissant de l'action sociale des caisses de retraite, nous avons connu d'importantes modifications depuis quatre ans et nous avons mis en place avec la Mutualité sociale agricole (MSA) et le Régime social des indépendants (RSI) un comité de pilotage et de coordination sur tout le territoire. Nous avons aussi créé un label commun dont l'intitulé est « *pour bien vieillir, ensemble, les caisses de retraite s'engagent* ».

La Cnav travaille également en étroite collaboration avec les conseils généraux dans le cadre de la politique gérontologique qui n'est plus centrée sur les aides ménagères mais sur la prévention de la perte d'autonomie. Ce rôle est d'ailleurs reconnu par le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. La dernière COG en a tiré les conséquences, en dédiant 377 millions d'euros à l'action sociale en 2014, contre 365 millions en 2013. En 2017, ces crédits s'élèveront à 395 millions d'euros, soit une progression significative de 8,3 % par rapport au niveau atteint en 2013. La Cnav jouera également un rôle d'adaptation des logements individuels, en lien avec l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat. Nous participons également à la politique de rénovation du logement intermédiaire, c'est pourquoi nos crédits de 80 millions d'euros seront renforcés par des dotations exceptionnelles de l'ordre de 20 millions d'euros de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). En outre, les foyers logement deviendront des « résidences autonomie ».

M. Gérard Roche, rapporteur de la branche vieillesse. – Il convient de rappeler, au préalable, que les dépenses de la branche vieillesse de l'ensemble des régimes obligatoires de base représentent 224 milliards d'euros en 2015, soit la première dépense sociale de France. À elles seules, les dépenses de la branche vieillesse du régime général représentent 120,9 milliards d'euros.

La date de retour à l'équilibre budgétaire de la Cnav, fixée à 2017, n'est-elle pas trop optimiste ?

Je suis étonné par l'opposition massive de votre conseil d'administration au PLFSS pour 2015.

Suite au décret du 2 juillet 2012, quel est le coût des départs anticipés à la retraite ?

Quels ont été les impacts, pour la Cnav, de la loi du 20 janvier dernier garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ? Comment le conseil d'administration de la Cnav s'est-il positionné vis-à-vis des différents décrets d'application qui ont été promulgués au cours de l'année ?

Comment se déroulera concrètement l'intégration financière du régime social des indépendants (RSI) au régime général au 1^{er} janvier 2015, prévue par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 8 août dernier ?

Pouvez-vous faire un point sur le groupement d'intérêt public (GIP) « information retraite », qui constitue une avancée formidable ?

Enfin, en tant qu'ancien président de conseil général, je serai un peu plus critique sur l'action sociale menée par la Cnav. Les personnes classées dans les groupes iso-ressources (GIR) 5 et 6 ne peuvent pas bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), mais seulement de l'aide-ménagère fournie par les régimes de retraite. Or, vos crédits sont insuffisants, et de ce fait peut se développer la tentation de classer en GIR 4, pour les faire bénéficier ainsi de l'APA, des personnes qui relèveraient plutôt des GIR 5 et 6. Au final, 70 % des dossiers que gère le département relèvent du GIR 4.

M. Gérard Rivière. – Le déficit de la Cnav était de 8,9 milliards d'euros en 2010 ; il sera seulement de 1,5 milliard en 2015. Nous prévoyons un léger excédent de

400 millions d'euros en 2017. Certes, ces prévisions dépendent de variables telles que le taux de croissance de l'économie, ou encore de la masse salariale (+ 4,2 % en 2017 et 2018), mais elles restent d'actualité. Le régime est fortement marqué par les effets démographiques et notamment le papy-boom, bien plus importants que ceux liés à l'espérance de vie. En outre, les réformes récentes ont abouti à des effets de seuil, créant des à-coups, qui se feront sentir jusqu'aux générations nées en 1955.

En réalité, comme je le dis devant votre commission depuis trois ans, l'attention ne doit pas tant porter sur le déficit de la Cnav que sur celui du FSV, qui est un vrai sujet de préoccupation. Ce Fonds sert de stabilisateur automatique à la Cnav, tout en creusant son propre déficit. Ainsi, le déficit du FSV devrait atteindre 3,7 milliards d'euros en 2014 (et 2,9 milliards en 2015), pour 20 milliards d'euros d'engagement. En regard, la Cnav enregistrera un déficit de 1,7 milliard d'euros pour une enveloppe de 110 milliards de prestations. Bref, le FSV, qui reposait sur une idée pertinente lors de sa création, est aujourd'hui dans une situation paradoxale compte tenu de son déficit structurel. Son financement, initialement assuré par la contribution sociale généralisée, se complexifie et devient illisible à cause des nombreux « branchements de petits tuyaux » que l'on observe chaque année...

Depuis 2004, pas moins de 900 000 personnes ont pu partir à la retraite de manière anticipée, pour un coût de 17 milliards d'euros. En vérité, malgré une appellation commune, les dispositifs de retraite anticipée pour carrière longue, créés en 2004, qui se seraient éteints d'eux-mêmes sans les réformes engagées depuis 2010, sont bien différents de celui mis en place par le décret du 2 juillet 2012. Lorsque l'on a commencé à travailler à 14 ans et que l'on s'arrête à 60 ans, on a indiscutablement connu une carrière longue. Lorsqu'on a commencé à travailler peu avant 20 ans, c'est plus contestable...

Vous m'avez interrogé, monsieur le rapporteur, sur les effets de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites pour la Cnav. Pour l'instant, elle nous a apporté des ressources nouvelles. La plupart des autres mesures qu'elle prévoit n'auront un effet sur les dépenses qu'à moyen et long terme. Ce sera le cas par exemple pour le décret qui permet d'acquérir un trimestre d'assurance retraite en cotisant 150 heures payées au Smic contre 200 heures auparavant. De la même façon, le décret sur la prise en compte de l'ensemble des trimestres de congé de maternité pour les femmes n'aura un effet que dans plus de vingt ans puisqu'il ne concerne que les mères d'enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015.

A ce jour, 23 décrets d'application de la loi ont été publiés. Il s'agit d'un rythme de parution que je qualifierais de « normal ». Manquent toutefois à l'appel plusieurs décrets importants tels que ceux relatifs au handicap ou bien encore celui relatif au taux plein pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées justifiant d'une incapacité permanente. Ces dispositions sont pourtant censées entrer en vigueur au 1^{er} février 2015...

Pour mémoire, l'avis du conseil d'administration de la Cnav sur le projet de loi garantissant la justice et l'avenir du système de retraites avait été négatif. Les votes négatifs sur ce projet de loi comme sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ont été émis, vous vous en doutez, pour des raisons diamétralement opposées : les syndicats d'employeurs trouvent que les mesures de réduction du déficit structurel sont insuffisantes, les syndicats de salariés déplorent le gel des pensions qui s'est produit en 2014 !

L'intégration financière du RSI est un processus comptable qui se distingue d'un adossement. Mais je dois dire que la façon dont les choses ont été annoncées avait de quoi surprendre. Nous avons appris cette intégration de la bouche de la ministre lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2014 : ni les présidents, ni les directeurs de la Cnav, de la Cnam et du RSI n'avaient été consultés ! L'idée est visiblement d'aller à terme vers des comptes uniques pour la plus grande partie des régimes. L'intégration financière sera accompagnée de ressources nouvelles. La Cnav devant verser une dotation d'équilibre au RSI de 1,7 milliard d'euros en 2015, elle recevra une compensation sous la forme d'une part de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS), impôt que percevait le RSI. Toutefois, la C3S est en cours de disparition. Qu'en sera-t-il en 2016 et 2017, nous l'ignorons pour le moment. J'aurai l'occasion de vous reparler de ce problème puisque je resterai à mon poste jusqu'à l'automne 2017 !

M. Pierre Mayeur. – La loi du 20 janvier 2014 prévoit la création du GIP Union des institutions et services de retraite qui va remplacer le GIP info retraite créé par la loi de réforme des retraites de 2003.

Il s'agit notamment de poursuivre les efforts en matière de droit à l'information des assurés, avec notamment le relevé individuel de situation envoyé tous les cinq ans à partir de l'âge de 35 ans ou bien l'estimation indicative globale à partir de 55 ans. Mais l'Union abordera aussi d'autres sujets. Le Gouvernement a confié une mission de préfiguration de ce nouveau GIP à M. Jean-Luc Izard, directeur du GIP info retraite. Le conseil d'administration du nouveau GIP se réunira en novembre pour acter sa transformation. Les attentes sont très fortes mais rien ne se fera sans les régimes eux-mêmes. Il sera nécessaire de bien cibler les priorités et actions phares qui seront menées par ce nouveau GIP afin de renforcer l'accessibilité et la simplicité de l'information communiquée aux assurés.

M. Gérard Rivière. – En ce qui concerne les GIR, les remontées du terrain de notre côté ne sont pas les mêmes que celles dont vous nous faites part. Selon vous, nous ferions basculer des gens des GIR 5 et 6 au GIR 4 afin qu'ils soient pris en charge par les départements. Or, on nous rapporte plutôt le contraire...

Le conseil d'administration du 5 novembre prochain adoptera le relèvement du taux horaire de l'aide-ménagère à domicile de 3,5 % : comme vous le voyez, nous poursuivons nos efforts en matière d'aide sociale, avec un budget dont le montant est fixé cette année à 377 millions d'euros. Il est par contre exact que lorsque nous rencontrons des difficultés financières en fin d'année, nous avons un peu tendance à serrer les vis. Plus largement, l'augmentation du nombre de personnes âgées, surtout au-delà de 75 ans, ainsi que le maintien de plus en plus fréquent à domicile nous posent des difficultés. J'avais bien conscience du problème au moment de la signature de la convention d'objectifs et de gestion : il aurait sans doute été souhaitable que le budget consacré à l'aide sociale augmente davantage...

M. Pierre Mayeur. – Notre système d'aide sociale ne repose pas sur une obligation légale, c'est ce qui explique que lorsque nous n'avons plus de crédits nous arrêtons les prestations et avons régulièrement recours à des mesures un peu drastiques en fin d'année.

Sur la question des GIR, je crois qu'il serait nécessaire les conseils généraux et les Carsat s'évaluent mutuellement.

M. Dominique Watrin. – De graves problèmes se sont produits cette année dans la Carsat Nord-Picardie auprès de laquelle de nombreux assurés ne parviennent pas à obtenir la liquidation de leur pension de retraite en raison du manque de personnels disponibles. La Carsat a même dû fermer ses portes du 1^{er} au 17 octobre.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, sur 1 800 salariés partis à la retraite dans les Carsat, 267 n'ont pas été remplacés. Pour 115 départs dans la Carsat Nord-Picardie, il n'y a eu que 31 embauches, dont 24 en CDD. Cette situation génère une grande souffrance des personnels, qui en plus de la colère des usagers, subissent une forte augmentation des contrôles au nom de la lutte contre la fraude.

En ce qui concerne la réduction du déficit de la Cnav, vous nous avez expliqué que celui-ci avait pu diminuer grâce à l'apport de 30 milliards d'euros ces dernières années. Nous aimerions savoir qui a fait ces efforts. Les salariés ont vu leur durée de cotisation augmenter, tout comme le taux des cotisations salariales. Les retraités ont subi des gels de pension. *Quid* de la participation du capital ?

En ce qui concerne le compte personnel de prévention de la pénibilité, le Gouvernement a reculé en prévoyant une prise en compte des différents facteurs de pénibilité en deux temps. En outre, certains seuils sont trop élevés : un salarié qui utilise un marteau-piqueur deux heures par jour n'atteint pas le seuil de pénibilité. Or si la pénibilité n'est pas mieux prise en compte, cela représentera au final un surcoût pour notre protection sociale.

Nous partageons votre avis sur la question de l'intégration du RSI au régime général.

Votre action sociale ne nous paraît pas suffisamment tenir compte des inégalités sur le territoire.

M. Georges Labazée. – Au sujet du FSV, je voudrais rappeler le problème de son financement en 2014 par la Casa alors que celle-ci était destinée à financer la prise en charge de la dépendance.

Je pratique localement en Aquitaine un partenariat entre la Carsat, la MSA et les conseils généraux. L'organisation est-elle la même sur l'ensemble du territoire ? La Cnav a-t-elle prévu une péréquation entre les Carsat ?

Avez-vous été saisi par la ministre des affaires sociales du problème des moniteurs de ski qui ne bénéficient pas de droit à l'assurance retraite pour leur période d'activité entre 1963 et 1978, problème que j'avais soulevé en séance publique lors de l'examen de la proposition de loi visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge de liquidation de leur pension de retraite et souhaitant prolonger leur activité au bénéfice des nouveaux moniteurs ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Etes-vous en mesure de chiffrer la contribution respective, dans la diminution du déficit de la Cnav, des effets des mesures d'âge de la réforme des retraites de 2010 et des hausses de cotisations qui ont eu lieu ces dernières années ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous consacrez 80 millions d'euros aux résidences autonomes. Ce montant est insuffisant pour que cette politique soit efficace. Les foyers

logements étaient des structures utiles pour permettre la socialisation de personnes âgées. Hélas, ils tendent de plus en plus à disparaître et à se transformer en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), sous l'effet du vieillissement de leurs pensionnaires.

En termes de prévention, nous sommes condamnés à l'innovation car il nous faut trouver les moyens d'accompagner les personnes âgées de façon digne et restaurer les solidarités de proximité. En outre, les enfants des personnes âgées en veulent toujours davantage, et les plus exigeants sont souvent ceux qui en font le moins pour leurs parents !

Je rejoins Gérard Roche sur la question des GIR 5 et 6. Je crois qu'il serait nécessaire de faire la lumière une bonne fois pour toutes sur ces questions et de définir de bonnes attitudes pour l'avenir. Les montants alloués à l'aide personnalisée à l'autonomie (APA) ont doublé en Ille-et-Vilaine en dix ans et faire passer des personnes des GIR 5 et 6 au GIR 4 cause non seulement un préjudice aux finances départementales mais tend aussi à nuire aux personnes âgées elles-mêmes qui, quand elles sont trop accompagnées, tendent à glisser plus rapidement dans la dépendance.

M. Michel Amiel. – En ce qui concerne la dépendance, je crois que la volonté de maintenir les gens au maximum à domicile ne peut être la réponse adéquate à toutes les situations. En outre, le problème du financement d'un cinquième risque reste entier.

Je souhaiterais aussi évoquer un problème plus ponctuel que j'ai pu observer dans ma ville des Bouches-du-Rhône. Nous avons une résidence foyer pour les personnes handicapées adossée à un Ehpad et quand les personnes handicapées vieillissent, elles sont transférées à l'Ehpad. La cohabitation avec les personnes âgées valides est souvent difficile et je crois qu'il faudrait des structures spécifiques pour les personnes handicapées âgées.

M. Olivier Cadic. – La question des déficits du FSV que vous avez évoquée m'a particulièrement interpellé. Pourriez-vous nous rappeler le montant de ce déficit annuel et la façon dont il est financé ?

Par ailleurs, je souhaiterais, en tant que sénateur des Français de l'étranger, évoquer la question des certificats de vie que doivent produire chaque année les expatriés pour continuer à percevoir leur retraite des régimes français. Il leur faut se rendre au consulat, parfois éloigné de leur domicile, et le réseau diplomatique doit affecter beaucoup de personnels à cette activité. Ne serait-il pas possible, au moins pour les Français qui résident dans un autre pays de l'Union européenne et qui représentent la moitié de nos expatriés, de leur permettre d'avoir recours à un certificat sur l'honneur.

M. René-Paul Savary. – Si l'on veut vraiment rationaliser les coûts, il serait nécessaire de mettre en place un instrument unique d'évaluation pour les personnes âgées et d'amender le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement pour prévoir des instructions communes.

M. Jean-Marie Morisset. – Les Ehpad rencontrent aujourd'hui des difficultés en raison des obligations qui sont les leurs en matière de mise aux normes et d'accessibilité. Les Carsat ont-elles la volonté de leur apporter des aides supplémentaires ?

Mme Catherine Procaccia. – Vous nous avez indiqué que 172 personnes seront affectées à la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité. Comment avez-vous commencé à vous organiser pour mettre en œuvre ce dispositif ?

M. Pierre Mayeur. – Je souhaiterais tout d’abord répondre aux interrogations de M. Watrin relatives à la Carsat Nord-Picardie.

Vous avez raison, cette Carsat rencontre cette année des difficultés, tout comme celle du Languedoc-Roussillon d’ailleurs. Il y a deux raisons à cela. La réforme des retraites de 2010 et le décret du 2 juillet 2012 ont provoqué des départs en retraite beaucoup plus heurtés avec certaines périodes creuses et des périodes où les départs sont beaucoup plus considérables. En 2014, notre réseau a dû faire face à trois pics en avril, juin et septembre. Le pic de septembre a été particulièrement brutal en Nord-Picardie avec la présence très forte d’une population qui compte de nombreuses carrières longues ouvrières. En outre, cette Carsat doit faire face depuis longtemps à un taux d’erreur lors de la liquidation des pensions beaucoup plus important que dans les autres régions, relevé par la Cour des comptes lors de ses opérations de certification, ce qui explique le renforcement des contrôles.

Pour résoudre ces difficultés, je me suis rendu à Lille afin de rencontrer les personnels de la caisse et nous avons décidé de la fermer de manière temporaire, c’est-à-dire de ne plus recevoir pendant quelques jours les personnes qui n’avaient pas encore pris rendez-vous afin que nos techniciens retraite puissent se concentrer sur le stock de dossiers à traiter. Nous allons aussi mettre en place une meilleure coordination entre nos Carsat et prévoir des dispositifs de solidarité et d’entraide. Nos employés de Dijon, d’Orléans et de Nancy seront notamment chargés de venir en aide aux caisses en difficulté. La fin d’année 2014 et le premier semestre de 2015 devraient être des périodes nettement plus calmes.

Au total, monsieur Watrin, je ne pense pas qu’il soit possible d’établir un lien entre les diminutions d’effectifs et les difficultés de certaines caisses puisque toutes les caisses participent aux efforts et ne rencontrent pour la plupart pas de problèmes. C’est vraiment le contexte propre à la Carsat Nord-Picardie qui posait des difficultés, et plus particulièrement la façon d’organiser le travail, mais nous sommes en train de les surmonter grâce au plan d’action de son directeur.

M. Gérard Rivière. – Sur l’action sociale, depuis 2005 et la création de l’APA, les caisses de retraite sont chargées de mener la politique en faveur des GIR 5 et 6 et les départements la politique en faveur des GIR 4 et suivants. Toute la difficulté se concentre sur le passage du GIR 5 au GIR 4. Pour répondre aux questions récurrentes qu’engendre ce partage des responsabilités, nous avons demandé un rapport à l’Igas qui n’a pas mis en lumière de transferts abusifs de prises en charge des Carsat vers les départements ou vice versa.

Plus largement, je crois que la grille Aggir est mal adaptée aux personnes qui ne sont pas dépendantes et néglige les questions relatives à l’environnement de la personne et aux solidarités de proximité. Cette question devrait être mieux traitée grâce au projet de loi sur l’adaptation de la société au vieillissement qui sera prochainement en discussion au Sénat.

Sur le FSV, l’apport de la Casa n’était que provisoire et d’autres ressources lui seront affectées dès 2015. Le déficit du FSV est transféré tous les ans à la Cades qui a 135 milliards d’euros à amortir et bénéficie actuellement de taux historiquement bas. La fin de l’amortissement de cette dette est prévue pour 2024 mais il faudrait pour cela que le régime

général et le FSV ne soient plus en déficit ou bien accompagner le transfert de ces déficits de nouvelles ressources à la Cades.

A l'image de ce qui se produit en Aquitaine, des structures inter-régimes sont mise en place sur l'ensemble des territoires, sous la forme d'associations, de groupement d'intérêt économique (GIE), de groupement de coopération social et médico-social (GCSMS)....

Adapter tous les logements individuels pour faire face au vieillissement coûte très cher, d'autant que les travaux ne seront parfois utiles que pendant une courte période puisque la personne devra partir en établissement ou décèdera.

Nous souhaiterions participer au financement des Ehpad comme nous participons au financement des foyers logement mais la loi de 2005 a raboté les crédits d'intervention de la Cnav et, surtout, nous n'avons pas le droit de participer à leur financement dans la mesure où ils relèvent de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

M. Pierre Mayeur. – Sur le sujet des retraites des expatriés, beaucoup de progrès ont été réalisés avec les autres pays de l'Union européenne dans le domaine de la mutualisation des certificats de vie. Nous avons notamment beaucoup d'échanges dématérialisés avec l'Allemagne au sujet des ressortissants français qui vivent outre-Rhin.

Poursuivre cette mutualisation avec nos partenaires européens permettrait de résoudre les difficultés de 40 % des retraités français qui vivent hors de nos frontières avec un degré de fiabilité identique à celui que nous pouvons garantir en France. La question des pays situés hors de l'Union européenne est beaucoup plus complexe.

Monsieur Lemoine, il est possible d'estimer qu'à court terme les apports de recettes nouvelles ont permis d'accomplir 75 % de la réduction du déficit de la Cnav et les mesures d'âge 25 %. A long terme, les mesures d'âge ont naturellement un impact financier beaucoup plus important.

Madame Procaccia, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a en effet fait de la Cnav l'opérateur chargé de la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité. C'est pour la Cnav une reconnaissance de la qualité de son travail mais nous ne nous prononçons en aucun cas sur les arbitrages politiques qui ont été rendus sur ce dispositif.

Nous avons mis en place une plate-forme de services installée à Limoges qui sera en mesure de répondre aux appels téléphoniques des employeurs et des salariés dès le début du mois de novembre. En outre, dès lundi prochain, le site www.preventionpenibilite.fr sera disponible en ligne.

En 2015, l'activité relative au compte pénibilité devrait être assez limitée. Les employeurs devront déclarer leurs employés confrontés à des facteurs de pénibilité début 2016 avec les DADS et les salariés pourront consulter les informations relatives à leurs données pénibilité sur leur compte individuel en ligne. C'est aussi début 2016 que les DADS seront progressivement remplacées par la déclaration sociale nominative mensuelle, ce qui réclame un travail important de coordination avec les éditeurs de logiciels et les experts comptables.

A plus long terme, les salariés vont acquérir des points, qui leur permettront d'obtenir des majorations de durée d'assurance : toutefois, la montée en charge du dispositif pour nos personnels devrait s'opérer de manière très progressive. Dans l'immédiat, nos agents gèreront les comptes et contrôleront l'exactitude des déclarations des employeurs en cas de contestation des salariés.

Mme Françoise Gatel. – Sur le terrain, les artisans et les dirigeants de PME expriment une très vive inquiétude vis-à-vis des formalités qu'ils auront à accomplir. Il est difficile pour nous autres parlementaires de percevoir si les problèmes qu'ils rencontrent viennent de la nouveauté du dispositif ou bien d'une véritable complexité intrinsèque.

M. Pierre Mayeur. – Les quatre premiers facteurs de pénibilité qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2015 sont les plus simples à mettre en œuvre. Pour les six autres facteurs, les modalités d'application seront plus complexes mais la deuxième mission de Michel de Virville devrait permettre d'établir des guides d'utilisation au niveau des branches que pourront utiliser les employeurs et qui permettront une application harmonisée du dispositif sur l'ensemble du territoire.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme Mme Catherine Procaccia, rapporteur sur la proposition de loi n° 622 (2013-2014) tendant à réformer le système de sécurité sociale des étudiants.

La réunion est levée à 12 heures 40.

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

Mercredi 29 octobre 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 45.

Réforme territoriale - Table ronde avec les associations d'élus

La commission organise une table ronde avec les associations d'élus sur la réforme territoriale :

- M. François Bonneau, président du Conseil régional du Centre, président de la commission Éducation de l'ARF et Mme Karine Gloanec-Maurin, vice-présidente de la Région Centre, présidente de la commission Culture de l'ARF (Association des régions de France) ;

- Mme Catherine Bertin, directeur délégué culture, sport, éducation, Affaires européennes et internationales de l'ADF (Assemblée des départements de France) ;

- M. Claude Raynal, sénateur de la Haute-Garonne, vice-président de Toulouse Métropole, membre du Conseil d'administration de l'AdCF (Assemblée des communautés de France) ;

- M. David Constans-Martigny, chargé de mission « Culture, Éducation et Enseignement supérieur » à l'AMGVF (Association des maires des grandes villes de France).

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 heures.

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

Mardi 28 octobre 2014

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

Simplification de la vie des entreprises – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 15 heures.

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Gérard Cornu sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

M. Rémy Pointereau, président. – Hervé Maurey, qui ne peut être présent à Paris cette semaine, vous prie de bien vouloir l'excuser.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par l'Assemblée nationale le 22 juillet dernier, après engagement de la procédure accélérée.

Mon rapport ne concerne qu'une partie de ce texte : nous nous sommes saisis pour avis de trois articles et la commission des lois, compétente au fond, nous en a délégué trois autres pour examen au fond.

Vous serez peut-être surpris d'avoir à examiner un tel texte aujourd'hui, alors même que nous avons déjà eu à nous prononcer sur un texte de même nature, il y a quelques mois à peine, en janvier dernier.

Je crois que nous partageons tous, ici, l'objectif affiché de ce texte : décomplexifier le droit, simplifier un certain nombre de procédures administratives qui nuisent à la compétitivité de nos entreprises, souvent écrasées sous le poids de démarches trop lourdes, parfois redondantes ou peu rationnelles. Nous l'avons souvent évoqué ici : il est urgent de recréer un environnement favorable et attractif pour l'entrepreneuriat en France.

Ce diagnostic posé, il reste que les parlementaires que nous sommes sont fondés à s'interroger sur la méthode ici retenue. En tant qu'élus locaux, nous sommes en effet bien souvent plus en prise avec les difficultés rencontrées par les entreprises ou même les particuliers, sur le terrain, que les concepteurs des projets de loi, aussi compétents soient-ils.

Je voudrais m'arrêter un instant sur ce point, avant de vous exposer les articles dont nous sommes saisis.

Ce projet de loi est le septième texte de simplification soumis à l'examen du Parlement depuis 2003, et le deuxième, depuis septembre 2013, touchant à la vie des entreprises.

Comme c'était le cas pour le précédent, il vise à mettre en œuvre, avant le 1^{er} janvier 2015, une série de mesures issues des travaux du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, et, plus spécifiquement pour ce texte, du Conseil de la simplification pour les entreprises, récemment créé.

Le constat est sans appel. L'empilement de procédures administratives et de lourdeurs nuit considérablement à la compétitivité de notre pays. Et c'est à quoi ce texte entend remédier.

J'ai souhaité procéder à un examen rigoureux des articles dont nous sommes saisis afin d'émettre un avis équilibré : s'il nous faut lever au plus vite les obstacles administratifs pesant sur les entreprises, nous ne devons pas pour autant nous déposséder de nos prérogatives et souscrire à un texte fourre-tout.

Car si l'ambition de simplification du droit n'est pas nouvelle, elle s'est accélérée en même temps qu'elle changeait de nature. D'instrument occasionnel de nettoyage des codes législatifs, la simplification, depuis quelques années, est devenue permanente. Elle constitue une politique publique à part entière.

Cette évolution doit nous rendre vigilants. Augmentation du rythme, faible cohérence thématique de textes qui, en dépit de leur titre, restent une collection de mesures disparates, recours croissant aux demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance et à la procédure accélérée : tout cela ne saurait devenir un procédé systématique.

Il importe donc de réfléchir à une meilleure association du Parlement à la politique de simplification. Nous ne sommes là ni pour enregistrer des textes que nous n'avons pas même le temps d'anticiper, ni pour accorder des habilitations sans expertise. Or, je puis en témoigner, j'ai eu, encore une fois, des difficultés à obtenir les projets d'ordonnances pour lesquelles une habilitation est sollicitée. Et lequel d'entre nous peut dire qu'il a été associé, ou même informé de quoi que ce soit entre l'examen du projet de loi du mois de janvier et celui-ci ? Je regrette que la méthode de travail « collaborative », prônée par le secrétaire d'État Thierry Mandon, qui parle de « coproduction », de « cosuivi » et de « co-évaluation » des mesures de simplification, ne s'étende pas aux parlementaires !

Sans remettre en cause l'urgence à desserrer les contraintes pesant sur nos entreprises, voilà ce que je tenais, en préalable, à vous dire.

Compétente en droit de l'environnement et sur le secteur des transports, votre commission est donc appelée à se prononcer sur six articles : les articles 8, 11 et 11 *bis* dont l'examen au fond lui a été délégué ; l'article 5, le primo de l'article 7 et l'article 21, dont elle s'est saisie pour avis.

L'article 8 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer une autorisation unique en matière de projets de production d'énergie renouvelable en mer et pour les ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations. L'objectif est de déterminer les conditions sous lesquelles une décision unique pourrait se substituer aux différentes procédures administratives actuellement requises au titre de différentes législations. Je vous proposerai d'adopter cet article, qui devrait permettre à notre pays, où la lourdeur des procédures freine le développement des énergies renouvelables, de rattraper son retard sur ses voisins.

L'article 11 vise à sécuriser les procédures d'instruction des demandes d'expérimentation en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau. Ces expérimentations ont été introduites par la précédente loi de simplification de la vie des entreprises. L'article 11 clarifie une incertitude juridique pour les porteurs de projet, en précisant le cadre juridique applicable et je vous proposerai de l'adopter.

L'article 11 *bis*, inséré par la commission spéciale à l'Assemblée nationale, permet à titre dérogatoire aux restaurateurs d'altitude de convoier leur clientèle le soir par motoneige. L'enjeu est la compétitivité des stations de ski françaises, confrontées à la concurrence, notamment de la Suisse, de l'Italie ou de l'Autriche, où les stations offrent de telles prestations de convoyage. C'est là une mesure attendue par un secteur dont une part importante du chiffre d'affaires tient à ce type de prestations. Évidemment, il nous faudra, eu égard à l'impact environnemental d'une telle dérogation, des assurances quant à son encadrement. Le Gouvernement nous a indiqué que le décret en Conseil d'État y pourvoira et prévoira par exemple que les motoneiges ne pourront circuler, par mesure de sécurité, que sur les voies utilisées par les dameuses. Je vous proposerai d'adopter un amendement de coordination sur cet article.

J'en viens aux articles dont nous sommes saisis pour avis. L'article 5 sollicitait une habilitation pour fusionner les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics et les commissions départementales de la présence postale territoriale. Il a été supprimé à l'Assemblée nationale au motif qu'une telle mesure trouverait mieux sa place dans un texte relatif à la réforme de l'État. Je vous propose que nous nous déclarions favorables au maintien de cette suppression, dans la mesure où les fusions que prévoyait l'article n'étaient ni anticipées, ni à leur place dans un texte de simplification de la vie des entreprises, et alors même que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a pas encore été examiné par le Sénat. Lorsque nous avons interrogé le Gouvernement pour davantage de précisions, il nous a été répondu qu'aucun texte n'était pour l'instant prévu et encore moins prêt.

Le 1° de l'article 7 vise, au vu de la longueur des procédures d'autorisation actuelles, à accélérer les projets de construction et d'aménagement, en modernisant les modalités de participation du public. Il s'agirait de remplacer, pour certains types de décisions, l'enquête publique environnementale par la procédure, plus légère, de mise à disposition du public. Si je souscris pleinement à l'objectif global d'accélération des autorisations d'urbanisme, je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement visant à supprimer l'habilitation et à inscrire directement dans le code de l'environnement une exemption à l'obligation d'enquête publique pour certains projets, qui seront désormais soumis à mise à disposition du public. Cette dernière procédure, moins longue et moins lourde administrativement pour les entreprises, n'en permet pas moins au public de s'exprimer, comme le veut l'article 7 de la Charte de l'environnement. La mise en œuvre de ce dispositif ne s'appliquera pas aux demandes introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Enfin, l'article 21 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la réorganisation du recouvrement des redevances de stationnement sur la voie publique, à la suite de la dépenalisation des infractions au stationnement payant, adoptée, à l'initiative de notre commission du développement durable, dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. L'ordonnance prise grâce à cette habilitation, de caractère technique, doit permettre de renforcer la fiabilité du nouveau système. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de

donner un avis favorable à son adoption. Le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un amendement à cet article, pour étendre l'habilitation à la définition des règles de contestation devant la juridiction administrative spécialisée, dont la création a été prévue par la loi. Cet amendement répond au même objectif, je n'y serai donc probablement pas opposé.

Je pense que nous pouvons tous nous accorder pour émettre un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi, tout en n'accordant qu'avec discernement au gouvernement des habilitations à légiférer par ordonnance. D'où mon amendement à l'article 7.

M. Rémy Pointereau, président. – La simplification administrative et la réduction des normes sont des sujets qui nous préoccupent tous – entreprises, particuliers, élus. Pour prévenir les pesanteurs administratives, véritable fléau pour les entreprises, il serait bon que nous mettions l'accent sur l'impact des lois que nous votons, en les évaluant à l'aune des contraintes qu'elles sont susceptibles d'imposer aux entreprises.

M. Louis Nègre. – Ce rapport me convient parfaitement. Nous sommes tous conscients de la lourdeur de nos 400 000 normes, et favorables à la simplification des procédures administratives. Veillons cependant, ainsi que nous y engage notre rapporteur, à n'accorder d'habilitations à légiférer par ordonnances qu'avec discernement. Pour ce qui concerne l'article 8, relatif aux projets de production d'énergie renouvelable en mer, l'habilitation se justifie, pour éviter que ne se creuse notre retard sur d'autres pays.

Comme sénateur des Alpes-Maritimes, département qui compte de grandes stations de sports d'hiver, je ne saurai être hostile à l'article 11 *bis*, pour autant – et je souscris là encore aux propos du rapporteur – que le convoiement par motoneige qu'il prévoit d'autoriser se fasse dans un cadre respectueux de l'environnement.

Je ne puis qu'être favorable, de même, à une amélioration de la procédure de l'enquête publique, telle que prévue à l'article 7. La ministre de l'écologie elle-même a récemment déclaré qu'il faudrait trouver un système plus efficace de débat public. Pour avoir assisté, dans mon département, à plusieurs de ces débats, j'ai constaté que de toutes petites minorités parviennent parfois à imposer leurs vues par la force, voire à stopper le processus. Il faudra sans nul doute revenir sur cette question de la participation du public, pour éviter d'être pris en otages par des groupes ultra minoritaires. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de supprimer le débat public, mais de trouver des procédures plus légères.

Je suis tout à fait d'accord, enfin, sur les dispositions relatives à la redevance de stationnement. Avec notre collègue Jean-Jacques Filleul, qui a porté le texte sous la précédente majorité, nous nous battons ici depuis plus de dix ans sur ce sujet. La mission interministérielle présidée par le préfet de région Bérard travaille bien, mais nous avons constaté, dès la première réunion, combien était technique le travail en amont nécessaire à la mise en œuvre des dispositions que nous avons adoptées. Nous ne pouvons qu'être favorables à cette simplification qui rendra effective la décentralisation et la dépenalisation du stationnement. C'est un sujet sur lequel il faudra revenir, pour informer pleinement nos nouveaux collègues.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je remercie Gérard Cornu pour sa présentation, conforme à l'esprit du texte, et j'apprécie ses propositions. Ne nous plaignons pas, cependant, de voir arriver de tels textes de simplification à échéance régulière. Nous sommes tous demandeurs de simplification administrative, nous sommes tous en contact avec les entreprises, et nous votons ces textes, mais le vrai problème est que leurs effets tardent à se

faire sentir. Il semble que les organisations professionnelles ne relaient pas aussi rapidement qu'il serait souhaitable les mesures que nous votons.

Gérard Cornu a rappelé que sept textes ont été votés depuis 2003 : cela va dans le bon sens. Les qualifier de textes fourre-tout n'est pas juste : c'est la vocation de ce genre de textes que de porter diverses dispositions. Le Conseil de la simplification pour les entreprises avait proposé cinquante mesures ; si seules certaines apparaissent ici, c'est que ce n'est pas un mince travail que de les mettre en musique.

Je me réjouis que le rapporteur préconise l'adoption des trois articles dont nous sommes saisis au fond. S'agissant de l'enquête publique, il est bon que l'on entreprenne de lever les blocages. C'est là une procédure très complexe dont on a bien souvent le sentiment qu'elle ne donne pas les bonnes réponses aux questions posées. Je serai favorable à l'amendement du rapporteur.

Je tiens beaucoup, à titre personnel, à l'article 21, relatif à la dépenalisation du stationnement. Le préfet Bérard, coordinateur du groupe de suivi, a fait un travail important, qui méritera d'être discuté un jour ici. L'administration se mobilise enfin, et c'est une bonne chose. La direction générale des finances publiques s'est attelée à la tâche pour que soient mises en œuvre les dispositions que nous avons votées, et qui furent une petite révolution. Je suis pleinement favorable à cet article ainsi qu'à l'amendement qui devrait être déposé par le gouvernement.

Mme Odette Herviaux. – A mon tour de remercier Gérard Cornu pour la qualité de son exposé. L'article 8, nos collègues s'en souviendront, répond au vœu que nous avons émis, avec Jean Bizet, lors des débats sur la loi Littoral : les entreprises hésitent à s'engager dès lors que leur projet dépend d'un accord de dérogation à la loi. Il est bon, tout en veillant à éviter toute atteinte à l'environnement, de leur donner un cadre plus lisible.

M. Benoît Huré. – Je veux moi aussi féliciter notre rapporteur, mais je n'en estime pas moins que ce texte, qui n'apporte qu'un début de réponse au problème de la complexité des normes, n'est pas à la hauteur de l'urgence. Le pays va très mal. Je pense aux entreprises, mais aussi au climat d'insécurité juridique dans lequel vivent tous ceux qui entreprennent, les maires, les responsables d'associations, et qui paralyse l'initiative. Dans mon département, un jeune président d'une communauté de communes, en butte à un problème réglementaire alors qu'un investissement important était en jeu, l'a bien illustré en disant que les points de croissance dorment dans les parapheurs de l'administration française. On a besoin de croissance ; or, il existe des leviers qui ne coûtent rien et sont susceptibles de recréer un climat de confiance. C'est une vraie révolution culturelle qu'il faudrait engager.

Cependant, tandis que nous travaillons, année après année, à la simplification des normes, d'autres s'évertuent à en créer de nouvelles... Pourquoi ne pas faire nôtre un principe qui voudrait que le prescripteur de normes soit celui qui paye leur mise en œuvre ? Voilà qui serait de nature à pousser à la sobriété.

Si, pour aller plus vite et plus loin, il faut accorder des habilitations à légiférer par ordonnances, pourquoi pas ? Mais n'est-ce pas implicitement laisser place à l'idée reçue qui veut que le travail parlementaire allonge les procédures ? Or, nous savons tous que tel n'est pas le cas. Ce qui pose bien souvent problème, ce sont les délais dans lesquels sont pris, une fois que nous avons voté un texte, les décrets d'application, sans parler de leur rédaction, qui vient parfois contredire notre intention initiale de simplification.

Notre belle administration de jadis, conseillère et accompagnatrice, en même temps que dotée d'un pouvoir de contrôle et de sanction, a vécu. Elle est tout entière concentrée, de nos jours, sur ces deux dernières missions. L'idée prévaut même qu'elle ne doit pas conseiller celui qu'elle est appelée à contrôler.

Ne nous méprenons pas sur les responsabilités. La croissance dépend de la situation économique, mais aussi du contexte réglementaire. Il est temps que les maires, les responsables d'association, les chefs d'entreprise cessent d'être victimes d'une suspicion permanente.

M. Gérard Miquel. – Je partage un certain nombre des analyses de mes collègues. Un mot de l'amendement proposé par Gérard Cornu à l'article 7. Nous assistons, depuis dix à quinze ans, à une lente dégradation : tandis que les textes deviennent de plus en plus complexes et portent de plus en plus à interprétation, l'administration se consacre avec la plus grande rigueur au contrôle et à la sanction.

Il est également juste de dire que dans les enquêtes publiques, ce sont essentiellement ceux qui sont contre le projet qui viennent s'exprimer, face à qui la majorité consentante reste silencieuse. Moyennant quoi les projets peuvent traîner cinq ans – la durée d'un mandat ! – avec des surcoûts considérables.

J'ai siégé pendant trois ans à la Commission d'évaluation des normes. Nous avons un talent effarant pour compliquer les choses lorsque nous transposons les normes européennes. Nous avons un vrai travail devant nous, car nous n'avons plus les moyens de faire face aux dépenses supplémentaires que toutes ces complications entraînent. Je suis donc très favorable à l'amendement du rapporteur.

M. Benoît Huré. – Je fais partie de ceux qui ont voulu une harmonisation européenne des normes, mais il est vrai que bien souvent, les administrations centrales s'abritent derrière le paravent de Bruxelles. Depuis une vingtaine d'années, quand une norme européenne doit être transposée, alors que les pays européens du sud rédigent un document d'accompagnement de deux pages et ceux du nord de cinq pages en moyenne, la France se singularise en produisant un document de dix-neuf pages, parce que notre administration s'évertue, tout en transposant la norme nouvelle, à conserver les siennes propres. Et c'est ainsi que l'on arrive à l'inverse du but recherché.

Je puis citer une expérience vécue, celle de la carte des zones humides, que chaque pays a dû identifier sur son territoire, selon des critères très précis. J'ai été surpris de constater l'étendue des surfaces recensées en France. Comme président de conseil général, je me suis rendu un jour sur un chantier où avaient été dépêchés des experts de la DREAL (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), parce qu'il était situé en zone humide. J'ai alors constaté qu'en fait de zone humide, ils étaient en train de se pencher sur un borbier où prospéraient quelques joncs, et qui ne devait son existence qu'à l'obstruction d'un ancien réseau de drainage ! Il ne m'en a pas moins fallu agiter la menace d'un recours pour que l'administration reconnaisse enfin que la zone humide en question n'était rien d'autre qu'une zone inondée.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je vous remercie de vos observations. Je rejoins Jean-Jacques Filleul quand il souligne qu'il est important, lorsqu'un texte de simplification est voté, d'en assurer le relai. D'accord avec Benoît Huré pour dire que la simplification doit aller plus loin et plus vite. C'est pourquoi il peut être utile, sur des sujets

très techniques, d'accorder une habilitation à légiférer par ordonnance. Mais pas sur tous les sujets. D'accord également sur le retard des décrets d'application, qui nous pousse bien souvent à mettre dans la loi des précisions qui ne devraient pas y figurer, par manque de confiance dans l'administration centrale, que l'on voit trop souvent, en particulier quand une disposition de la loi est issue d'un amendement d'origine parlementaire, rechigner à prendre les décrets voire s'employer à dévoyer nos intentions à coup de subtilités de langage.

M. Gérard Miquel. – Alors que nous avons, auparavant, une administration déconcentrée composée de fonctionnaires très au fait, ce que l'on constate aujourd'hui, c'est que les agents des DREAL manquent souvent d'une connaissance du terrain.

M. Rémy Pointereau, président. – Je souscris aux propos de Jean-Jacques Filleul, qui souligne que l'on ne voit pas venir les effets des textes de simplification que nous votons. Sans doute faudrait-il travailler davantage en amont, pour éviter d'avoir à remédier *ex post* au manque de lisibilité des textes.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5.

Article 7

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement que je vous propose supprime la première habilitation prévue à l'article 7 et la remplace par l'inscription directe dans le code de l'environnement de la mesure visée. Il s'agit de créer une exemption à l'obligation d'enquête publique pour certains projets, qui seront désormais soumis à mise à disposition du public. Cette procédure, moins lourde administrativement et moins longue pour les entreprises, garantit que le public puisse s'exprimer en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Je vous proposerai de sécuriser la mise en œuvre de cette mesure de simplification en excluant les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

La commission adopte l'amendement n° 1, et émet un avis favorable à l'article 7 ainsi amendé.

Article 8

La commission adopte l'amendement de clarification rédactionnelle n° 2 et l'article 8 ainsi amendé.

Article 11

La commission adopte l'amendement de précision n° 3 et l'article 11 ainsi amendé.

Article 11 bis

La commission adopte l'amendement de coordination n° 4.

Mme Chantal Jouanno. – Je m’abstiendrai sur l’article, sur lequel j’ai une réserve de fond.

La commission adopte l’article 11 bis ainsi amendé.

Article 21

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

Demande de saisine et désignation d’un rapporteur pour avis

La commission désigne un rapporteur pour avis sur la proposition de loi 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.

M. Rémy Pointereau, président. – Cette proposition de loi a été envoyée au fond à la commission des finances, qui a désigné, la semaine dernière, son rapporteur, Jean-François Husson. Certes, ce texte comprend principalement une mesure d’ordre fiscal, mais son objectif relève pleinement de notre compétence. C’est pourquoi notre commission pourrait demander à s’en saisir pour avis. (*Assentiment*).

Ce texte reprend par ailleurs, en les modifiant, les éléments d’une proposition de loi des mêmes auteurs que nous avons examinée pour avis le 10 juin dernier, en en confiant le rapport à Odette Herviaux, qui pourra nous éclairer, de même, sur celui-ci.

Mme Odette Herviaux est nommée rapporteure pour avis sur la proposition de loi 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

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des Finances -

Péage de transit poids lourds et infrastructures de transport – 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

Le compte-rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des finances.

La réunion est levée à 16 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 28 octobre 2014****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –***La réunion est ouverte à 14 h 45***Audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France****La commission procède à l’audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France.**

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, dans une actualité où cette institution est très présente, ainsi que la Banque centrale européenne dont elle fait partie. Si les difficultés économiques que traverse notre pays ne sont pas de la responsabilité première de la Banque de France, vous aviez formulé quelques recommandations pour y remédier, dans la lettre introductive qui accompagnait, au printemps dernier, la remise du rapport annuel de la Banque de France. Face à une situation de stagnation économique persistante dans la zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) met en œuvre une politique monétaire de plus en plus accommodante, notamment de refinancement aux banques et de rachats d’actifs. Quant à la supervision des banques, dont la BCE prendra la responsabilité la semaine prochaine, l’actualité est marquée par les résultats de la revue de la qualité des actifs bancaires et des tests de résistance des banques, sur lesquels vous nous livrerez votre analyse. Quelles suites leur donner ? Quel avenir pour les banques qui ont échoué, si elles ne sont pas en mesure de se recapitaliser ? De manière plus générale, l’opération a-t-elle permis d’identifier des risques spécifiques qui devront faire l’objet d’une vigilance accrue à l’avenir ?

M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France. – Les résultats de l’évaluation des bilans des grandes banques françaises ont été publiés avant-hier – 130 banques de la zone euro ont été passées en revue. J’y reviendrai ainsi que sur les actions décidées par la BCE pour répondre aux difficultés du contexte économique actuel – faible croissance, faible inflation et chômage élevé – même si la politique monétaire ne peut pas se substituer aux politiques économiques des États, qui restent cruciales.

L’évaluation des bilans des grandes banques françaises constituait l’étape ultime avant le transfert de la responsabilité du contrôle prudentiel des banques les plus importantes de la zone euro au Mécanisme de supervision unique (MSU), placé sous l’égide de la BCE, le 4 novembre prochain. Il s’agissait de faire démarrer la supervision unique sur des bases transparentes et robustes de façon à restaurer la confiance des investisseurs et des marchés dans le système bancaire européen. Le champ couvert par cet exercice était large : 130 banques de la zone euro, représentant un bilan de 22,1 trillions d’euros, soit 82 % des actifs bancaires. La France représente un peu plus de 30 % de ce total avec treize groupes bancaires examinés, soit plus de 96 % des actifs du système bancaire français. Notre système bancaire étant plus concentré que les autres, un plus grand nombre d’établissements français sont concernés. La première partie de l’exercice consistait en une revue approfondie des actifs à fin 2013 (*Asset Quality Review*) : la qualité des dossiers de crédit a été examinée, nous avons vérifié que les actifs à risque étaient bien identifiés comme tels et nous avons demandé éventuellement des provisions supplémentaires. Dans un second temps, nous nous sommes

livrés à une projection de cette situation, avec des corrections éventuelles sur les trois prochaines années, selon un scénario de référence dit *baseline* et un scénario *adverse*, comprenant récession, événements économiques brutaux – comme une baisse des prix immobiliers de 30 %, par exemple, s’agissant de la France. À l’issue de cet exercice, les établissements bancaires devaient justifier d’un ratio de solvabilité sur fonds propres d’au moins 8 % en période normale et de 5,5 % en période de stress. En France, tous les établissements ont réussi ces tests, sauf la Caisse de refinancement de l’habitat (CRH), organisme interbancaire de refinancement sécurisé de crédits immobiliers résidentiels, auquel il manquait 124 millions d’euros mais qui avait, par anticipation, augmenté son capital au premier semestre 2014 de 250 millions d’euros. En réalité, son besoin en capital résultait des nouveaux modes de calculs réglementaires introduits au 1^{er} janvier dernier par la directive relative aux règles de capital.

L’évaluation des actifs à fin 2013 a conduit à un ajustement limité dans le cas des banques françaises, de 18 points de base sur le ratio de fonds propres. C’est peu. Les banques françaises représentent 30 % des actifs des banques européennes soumises à l’exercice et seulement 12 % de l’impact total constaté à son issue. Notre supervision a pu sembler intrusive, sévère et désagréable : mais elle a permis une valorisation des actifs proche des résultats de l’exercice coordonné par la BCE. Quant au test de résistance, il a confirmé la capacité de nos banques à résister à des chocs sévères, puisque l’impact moyen s’élève à 231 points de base à l’horizon de fin 2016, alors que l’impact moyen au sein de la zone euro est de 300 points de base. Les banques françaises affichent un ratio de 9 % dans un scénario de stress sévère, bien au-dessus du seuil exigé de 5,5 %. Dans le cadre du scénario de référence, leur ratio global s’établit à 11,8 % contre 8 % demandés. C’est un bon résultat, d’autant que la France a peu utilisé les « options nationales », c’est-à-dire la possibilité de prévoir une période transitoire pour effacer des particularités nationales. Par exemple, les banques françaises déduisent automatiquement de leur capital les non-valeurs provenant des *goodwills* sur des acquisitions, ce qui n’est pas le cas dans les autres pays de la zone euro. Grâce à cette réglementation rigoureuse, l’impact des mesures transitoires est quasi-nul en France – 0,20 point – alors qu’il s’établit en moyenne à un peu plus d’un point dans la zone euro. Cette avance n’apparaît pas dans les chiffres mais elle est réelle.

À ma connaissance, l’exercice n’a pas permis d’identifier de risque méritant une vigilance particulière dans l’activité des banques françaises. Depuis la crise, nos banques ont veillé à réduire les risques afférents aux opérations de marché, et se sont recentrées sur les opérations de clientèle ; elles ne prennent plus de positions directionnelles à risque sur les marchés. Leurs opérations de crédit restent également saines, sans investissement discutable ou risqué reconnu par l’exercice, comme c’est le cas par exemple pour certains établissements allemands spécialisés dans le financement de cargaisons de navires.

La BCE assurera le pilotage central du nouveau système dont elle fera fonctionner les instances. Le Conseil de supervision fera part de ses analyses au Conseil des Gouverneurs. Des progrès restent à faire pour harmoniser les méthodes de surveillance et renforcer la solidité des bilans des banques. Si aucune banque française n’est proche de la limite de fonds propres et n’est contrainte de renforcer ceux-ci très rapidement, des améliorations restent possibles : renforcement de la base de fonds propres, encadrement des zones de risque, construction d’un bilan dynamique. Néanmoins, aucun élément ne justifie la prudence quant à la distribution du crédit ou à la réalisation des opérations de marché nécessaires à l’économie française. Enfin, le nouveau système de supervision comportera une évaluation permanente des mesures de surveillance mises en place – au travers de comparaisons horizontales, d’études méthodologiques, et du contrôle de l’activité des superviseurs nationaux sur les

petites banques. Loin d'être centralisé, il tendra à devenir fédéral et fonctionnera grâce à des équipes mêlant experts issus de la BCE, c'est-à-dire un noyau dur de cinq et huit personnes par grande banque, des superviseurs nationaux, avec des équipes trois à quatre fois plus nombreuses pour chaque établissement, et des superviseurs des pays de la zone euro dans lesquels l'établissement supervisé comprend de grosses filiales. Les experts nationaux continueront donc d'effectuer l'essentiel de la mission d'inspection, ce qui nous incite à conserver notre corps d'inspecteurs et nos équipes de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dont la productivité s'est jusque-là révélée excellente.

Quant au Mécanisme de résolution unique (MRU), j'ai bien pris connaissance des conclusions et amendements récemment adoptés par votre commission lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Je précise toutefois que la mise en place du MRU ne relève pas de l'Eurosystème, mais de la Commission européenne et des gouvernements nationaux. Enfin, la situation économique actuelle a appelé différentes mesures de politique monétaire de la part de l'Eurosystème. Au cours des deux derniers trimestres, le risque d'une période prolongée d'inflation faible s'est accru, fondé sur une activité faible. Les prévisions de septembre dernier suggèrent une inflation en zone euro autour de 0,6 % pour la fin de l'année 2014, plus basse que prévu. De nouvelles prévisions seront présentées en décembre, qui intégreront la baisse des prix du pétrole et le léger recul de l'euro face au dollar. Nous n'envisageons qu'une remontée progressive de l'inflation sur les deux prochaines années, devant nous conduire vers des niveaux proches de 1,5 % ; nous aurons besoin de temps pour atteindre les 2 % qui sont notre objectif. La faible croissance dans la zone euro (0,8 % en 2014 et 1,1 % en 2015, selon les récentes prévisions de l'Organisation de coopération et de développement économique [OCDE]) pèse négativement sur l'inflation. La France contribue à ces perspectives décevantes, avec une croissance du PIB français revue à la baisse par le Fonds monétaire international (FMI), à 0,4 % pour 2014 et 1 % pour 2015, prévisions compatibles avec les nôtres.

Nous n'acceptons pas de subir une inflation plus faible que notre objectif. L'Eurosystème a donc mobilisé toute la palette des instruments possibles. Le Conseil des Gouverneurs a abaissé ses taux directeurs à un niveau sans précédent : le taux principal des opérations de refinancement, le taux de facilité marginale de prêt et le taux de facilité de dépôt sont passés à 0,05 %, 0,3 % et - 0,20 % respectivement. Bref, les taux d'intérêt à court terme sont quasiment à 0 %. La BCE est la seule grande banque centrale à avoir mis en place des taux négatifs, qui pénalisent les liquidités non utilisées que les banques déposent auprès de l'Eurosystème : nous voulons que les établissements soient aussi actifs que possible dans la distribution de crédit. Ces baisses sont venues renforcer notre *forward guidance* ou orientation future sur les taux, indications que nous donnons sur nos intentions de politique monétaire, qui visent à influencer également les taux à long terme. Nous voulons que ceux-ci demeurent faibles plus longtemps qu'observé dans les pays où l'économie a déjà redémarré. La *forward guidance* y contribue : sur les titres d'Etats comme la France ou l'Allemagne, du jour le jour jusqu'à trente ans, la courbe des taux est plus basse et plus comprimée aujourd'hui qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni à l'époque où les taux ont touché leur point bas.

Afin de réduire les tensions financières et pousser les taux à la baisse, le Conseil des Gouverneurs a également mis en œuvre un programme d'opérations de refinancement à long terme ciblées et à taux fixe (TLTRO), pour inciter les banques à accroître leur offre de prêts aux entreprises et aux ménages. Une opération initiale a eu lieu en septembre, un autre interviendra début décembre. Chaque trimestre, jusqu'en juin 2016, les banques pourront emprunter à nouveau auprès de l'Eurosystème, en fonction de l'augmentation de leur volume

de crédit les trimestres précédents. Celles qui, d'ici à 2016, n'auront pas accru leur offre de crédit au-delà d'un niveau de référence devront rembourser les montants empruntés. Les prêts sont normalement consentis pour quatre ans à un taux de 0,15 %, ce qui contribue aussi à aplatiser la courbe.

Enfin, l'Eurosystème a lancé un programme d'assouplissement quantitatif sous la forme d'un double achat de titres privés : les *asset backed securities*, crédits aux entreprises titrisés, c'est-à-dire des titres adossés à des actifs de l'économie réelle, et les *covered bonds*, qui sont des obligations sécurisées (obligations foncières, adossées sur des logements,...) libellées en euros et émises par des banques de la zone euro. Le coût de refinancement des banques, même à long terme, a ainsi été réduit. On observe en conséquence un vrai découplage entre les taux de la zone euro et ceux des États-Unis, orientés à la hausse. Dans la mesure où notre cycle économique n'est pas aligné sur celui des États-Unis, plus dynamique, il convient en effet de prévenir toute hausse prématurée des taux obligataires en zone euro, de ne pas nous laisser happer par le phénomène de remontée.

La politique monétaire cependant ne peut pas tout et les politiques économiques ont un rôle clé, notamment les réformes structurelles, pour accroître le potentiel de croissance, abîmé pendant les années de crise. Les gouvernants doivent s'employer à rétablir la confiance des agents économiques, en soutenant l'innovation et l'investissement, en veillant à la stabilité de la réglementation, et en ayant une stratégie crédible de consolidation budgétaire et de réduction de la dette, stratégie qui a certes un effet keynésien négatif sur l'activité, mais rassure les agents sur le retour aux équilibres, facteur important pour chasser les inquiétudes concernant les impôts et taxes à venir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez parlé d'inflation faible, sans employer le mot « déflation ». Cela signifie-t-il que ce risque est écarté ? Cela pourrait en partie expliquer les bons résultats des banques françaises aux différents scénarios des *stress tests*...

Hier, le ministre de l'économie a annoncé des économies supplémentaires. Nous n'en avons pas encore le détail, mais des économies sur la charge de la dette ont été mentionnées. Peut-on encore trouver une marge supplémentaire à la baisse des taux d'intérêt ? Sont-ils historiquement bas, ou peuvent-ils encore baisser ? Le montant des économies prévues est tout de même de 400 millions d'euros !

M. Richard Yung. – Nous sommes pris en étau sur la question des taux d'intérêt. Nous souhaitons qu'ils restent au plus bas niveau possible à cause de la dette, et en même temps nous espérons qu'ils remontent un peu. La BCE n'a pas introduit le critère de la déflation dans ses tests. Si l'on s'aligne sur le modèle japonais, à 0 % d'inflation pendant 25 ans, que se passera-t-il ? Le président de la BCE, Mario Draghi, avait annoncé une politique ambitieuse, soit de rachat de titres de dettes publiques, soit de produits privés titrisés. Le bilan de la Banque centrale américaine est passé de 800 milliards à 4 000 milliards de dollars en six ans : ne devrions-nous pas nous en inspirer. Lors du débat de la loi dite DDADUE, nous avons évoqué le problème du Fonds de résolution et de la clé de calcul retenue pour l'alimenter. Les banques françaises risquent d'être les plus taxées – on parlait de 30 % – car le calcul prend en compte le total des actifs, avec une faible pondération par les risques. La Commission européenne a publié récemment des projets d'actes délégués sur le sujet. Ils restent difficilement compréhensibles. Pourriez-vous nous éclairer sur ce qu'ils impliquent pour la France ?

M. Éric Doligé. – Est-ce le Gouverneur de la Banque de France qui a inspiré au Gouvernement le chiffre de 400 millions d'économies supplémentaires sur la charge de la dette ? Un tel montant ne signifie-t-il pas que l'on atteindra un taux moyen de 0 % sur les intérêts de notre dette publique ?

M. Francis Delattre. – Le financement du fonds de résolution représente un prélèvement de 2 milliards d'euros par an, pendant dix ans, sur les établissements bancaires français. Avec le fonds de garantie mis en place par la loi bancaire, nous obtenons une double régulation... à double coût. Après les accords de Bâle III, qui ont déjà eu pour effet de limiter les possibilités d'investissement dans l'économie réelle, les capacités de notre système bancaire ne vont-elles pas s'en trouver affectées ? Et pourquoi la France serait-elle le premier contributeur au fonds de résolution européen alors que son PIB est inférieur de 30 % à celui de l'Allemagne ?

La BCE emmagasine et garantit un certain nombre de titres de dettes d'État. Où en sommes-nous ? N'est-ce pas une façon détournée de produire des *eurobonds* ?

Par ailleurs, la régulation bancaire crée un accroissement du réseau libre, celui des *hedge funds* qui se portent acquéreurs des grandes entreprises – c'est le *shadow banking*. N'y a-t-il pas là un risque de création d'une future bulle ? Est-il possible de mettre en place des régulations mondiales ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – En construisant l'Union bancaire, n'essayait-on pas de briser le lien entre la crise bancaire et la dette souveraine ? La BCE s'est engagée dans une politique d'assouplissement quantitatif qui inclut le rachat de titres privés. La politique de la *Federal Reserve* américaine est fondée sur le rachat de titres de dette souveraine. La BCE envisage-t-elle de suivre cet exemple ?

M. Michel Bouvard. – Quels risques l'accumulation des opérations de *leverage buy-out* (LBO) représente-t-elle pour l'économie et le système financier européens ?

Par ailleurs, la faiblesse durable des taux aura forcément des répercussions sur le secteur des assurances. Des scénarios sur le sujet ont-ils pu être étudiés ?

Enfin, en réalisant des économies sur la dette, ne risque-t-on pas de favoriser le retour à une maturité courte de notre dette publique, ce qui nous rendrait plus sensibles à une évolution future des taux ?

M. Maurice Vincent. – N'est-il pas urgent de mettre en place une politique de relance concertée au niveau européen pour stimuler la demande ?

Par ailleurs, Dexia est une banque belge, mais dont l'État détient 44 % du capital. Elle n'a pas passé les tests. Pourriez-vous nous éclairer sur sa situation ?

M. François Marc. – Vous avez évoqué les différentes mesures prises pour dynamiser le financement de l'économie. Une nouvelle opération est prévue en décembre pour les TLTRO, sans que la première ait été couronnée du succès escompté. Quelles appétences ont été constatées pour ces outils ?

Des *stress tests* avaient été menés, il y a quatre ou cinq ans, juste après le début de la crise. On nous avait alors annoncé qu'il en faudrait d'autres dans l'avenir, que leurs

résultats, plutôt bons, n'étaient pas fiables sur la durée. Quelle sera dès lors la durée de validité de la récente « opération vérité » ?

Enfin, vous avez dit « espérer » atteindre 1,5 % ou 2 % d'inflation. Je me rappelle une certaine période où cherchait à la faire redescendre, et non à l'augmenter, à un tel niveau... Mais surtout, les prévisions d'inflation ne sont-elles pas de plus en plus périlleuses ? Leur crédibilité ne se périmet-elle pas de plus en plus rapidement ?

M. Claude Raynal. – Les tests de résistance coûtent cher. À quelle périodicité doivent-ils être renouvelés ? Comment prendre en compte dans ces tests l'effet systémique sur les banques françaises d'une difficulté non européenne, liée aux banques américaines, par exemple ?

On a chiffré le coût du sauvetage des banques à environ 400 milliards d'euros sur la dette française. Les banques vont mieux grâce à l'action collective. Dans quelle mesure participeront-elles à la réduction de la dette française qu'elles ont contribué à créer ? Quant aux *hedge funds*, ils mettent en difficulté la régulation des banques. Comment le système bancaire peut-il être en sécurité avec un tel volume de *shadow banking* ?

M. François Baroin. – Quelle analyse faites-vous de l'unité de la zone euro ? La Grèce a affirmé sa volonté de sortir du programme de soutien. Quelle est la menace, quels sont les risques, quelles sont les mesures à mettre en œuvre pour éviter de nouvelles turbulences ? Des études récentes du FMI ont montré que le taux d'élasticité entre le déficit et la croissance n'était pas de 1 pour 1, comme on le croyait, mais de 1 pour 1,7. Quel serait l'impact des réformes structurelles, baisse du coût du travail, mise en place d'un contrat unique ? Les experts n'ont-ils pas imposé un calendrier de réduction des dépenses un peu trop serré ?

Nous connaissons la position de la Bundesbank et de son Gouverneur, Jens Weidmann, à l'égard du plan de relance de 300 milliards d'euros annoncé par la Commission de Jean-Claude Juncker. Le débat risque en effet d'être animé, entre la Commission européenne, le conseil des gouverneurs de la BCE et les Gouvernements qui seraient favorables à une telle relance de l'investissement.

Mme Michèle André, présidente. – Des règles ont été posées depuis cinq ans concernant les bonus des banquiers. Elles sont contournées par les Britanniques. La culture du risque qui avait contribué à la crise financière est-elle toujours aussi présente dans les établissements financiers ?

Par ailleurs, la presse a rapporté que vous aviez voté contre la politique de rachat d'actifs, au Conseil des Gouverneurs. Pourquoi un tel vote ? Votre préoccupation concernait-elle le partage des compétences entre BCE et banques centrales nationales, ou les risques impliqués par ces opérations ?

M. Christian Noyer. – On ne peut jamais dire qu'il n'y a aucun risque de déflation. Cependant, la presse utilise le mot de manière incorrecte. La déflation, c'est la baisse des prix accompagnée du sentiment, chez les agents économiques, que les prix continueront à baisser et qu'il est préférable de différer les décisions d'achat. Si les agents économiques constatent une inflation, même très faible, le scénario est différent. Le niveau actuel tient en grande partie à la faiblesse de l'activité économique dans la zone euro. Cependant, l'inflation est relativement faible partout. Elle reste modérée aux États-Unis,

malgré la reprise d'une économie forte. Dans les pays émergents, l'activité économique a ralenti dans plusieurs grandes zones, comme la Chine. Les causes de l'inflation faible en Europe sont à la fois une demande plus faible adressée aux producteurs de la zone euro et la forte chute des prix de l'énergie et des matières premières. La chute brutale des prix du pétrole a un impact direct et fort sur les prévisions. Cependant nous ne prévoyons pas de déflation, car les prix du pétrole ne peuvent continuer indéfiniment à chuter. Un cycle normal de redémarrage de l'inflation devrait reprendre, jusqu'à un taux proche de notre cible. Cependant, plus nous sommes proches de zéro, plus nous sommes vulnérables à un choc inattendu – entrée en récession d'un partenaire, ralentissement global fort, chute des prix des matières premières. C'est pourquoi nous n'avons jamais défini la stabilité des prix comme une inflation zéro. Au contraire, nous voulons conserver une marge de protection pour les agents économiques. Tous les grands pays s'accordent à placer le bon taux d'inflation à 2 %, qu'il s'agisse de la FED aux États-Unis, de la Banque d'Angleterre ou de la Banque du Japon. Dans les pays émergents, le prix des produits alimentaires entre pour une part plus importante que chez nous dans l'indice d'inflation, le portant à la hausse.

Nous ne prévoyons pas en Europe de déflation mais ne pouvons pas totalement en écarter le risque. Mais plus que le taux d'inflation, c'est la récession économique, la variation des taux d'intérêt ou la variation des prix des actifs qui ont des conséquences pour les banques. C'est donc ce que nous avons intégré dans notre scénario *adverse*. Nos scénarios sont similaires à ceux utilisés par la FED. Les taux d'intérêt acquittés par les États ont baissé drastiquement dans la zone euro, notamment en France, mais aussi dans les pays émergents. Les *spreads* de taux qui avaient fortement augmenté pendant la crise des dettes souveraines ont chuté. La France en profite. La nouvelle estimation budgétaire du Gouvernement s'appuie sur le consensus des économistes et sur la réactualisation de la charge de la dette à la baisse. Celle-ci est le résultat de la politique de taux très agressive menée par la BCE : le coût d'emprunt a baissé, pour les ménages et les entreprises comme pour les États. L'Allemagne, la France empruntent à un coût moindre que les États-Unis alors même que la BCE n'a pas acheté un gros volume de dette publique. Nous avons obtenu des résultats similaires, ou meilleurs, par d'autres moyens.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Existe-t-il encore des marges pour baisser les taux ?

M. Christian Noyer. – Il est difficile de faire davantage quand la courbe des taux est plate ! Lorsque les taux sont bas, les États remboursent leur dette émise à des taux élevés en empruntant à des taux très faibles, ce qui diminue d'autant la charge d'intérêts. Celle-ci dépend aussi, bien sûr, du volume de dette émise. Si demain les marchés identifient un risque de crédit en considérant que la soutenabilité de notre dette n'est plus assurée, ils exigeront des taux plus élevés. L'enjeu est de tracer, avec un équilibre subtil, un sentier crédible de réduction de notre endettement, pour rassurer les investisseurs quant à notre capacité à respecter les échéances, tout en veillant à ne pas nuire à notre économie. L'effet confiance est difficile à chiffrer. Le ratio de 1 pour 1,7 proposé par Olivier Blanchard, économiste du FMI, est discutable. En général on considère plutôt que l'impact est légèrement inférieur à 1. La confiance provient d'une conjugaison de facteurs : la stabilité de l'environnement budgétaire et fiscal y contribue.

La FED a acheté beaucoup de titres de dette publique. Le bilan de la BCE a grossi à mesure des opérations de refinancement à long terme des banques et des achats de titres privés. La FED a elle aussi acheté des titres privés, des *mortgage backed securities* (MBS), garantis par des émetteurs de refinancement. Aux États-Unis le financement de l'économie est

réalisé à 70 % par le marché, le reste par le crédit bancaire. En Europe, la proportion est inverse. Ainsi est-il surtout nécessaire, chez nous, de fournir des liquidités aux banques pour agir sur l'économie ; nous avons acheté des *covered bonds*, voire des titres de dette publique au plus fort des tensions sur la dette des pays périphériques, mais nous nous concentrons sur les titres privés. La difficulté est en effet que le marché de la dette souveraine n'est pas unifié en Europe, mais fragmenté en autant de marchés qu'il y a d'États. Pour acheter des titres de dette publique, nous devrions déterminer quel est le bon niveau de *spread* entre les différents pays, tâche délicate... Le rachat de dette publique est plus simple dans un État fédéral. En outre, en ciblant les titres que nous avons choisis, nous renforçons le canal du crédit. La politique suivie par la Réserve fédérale avait pour objectif d'aplatir la courbe des taux, et de transmettre au plus long terme la baisse des taux à court terme. Or, avec notre méthode, nous avons obtenu le même résultat. Si nos taux remontaient en suivant les taux américains, nous réfléchirions à d'autres modalités d'intervention.

La Commission européenne a proposé une clé de calcul des contributions des banques au Fonds de résolution unique et les projets d'actes délégués devraient encore être soumis au Conseil et au Parlement européen. Je dois dire que je suis moi-même assez surpris des résultats de ces projets. Selon nos calculs, si l'on conservait des fonds de résolution strictement nationaux, la contribution des banques françaises en proportion de leurs dépôts devrait s'élever à 10 milliards d'euros, et non à 17 milliards d'euros. Je comprends que l'idée de la directive, renforcée encore par la Commission dans son projet d'acte délégué, est que les grandes banques soient davantage mises à contribution. Mais, paradoxalement, un réseau de caisses d'épargne qui se sont regroupées pour renforcer leur solidité financière sera donc davantage sollicité que plusieurs petites caisses d'épargne isolées et plus fragiles. Curieuse récompense de la vertu financière ! Loin de moi l'idée d'apparaître comme un défenseur systématique des établissements bancaires français mais reconnaissons qu'ils doivent s'acquitter d'une contribution au Fonds de résolution, d'une contribution au fonds de garantie des dépôts et de la taxe systémique, pour plus d'un milliard d'euros. Celle-ci, qui avait vocation à dédommager l'État de son rôle de prêteur en dernier ressort en cas de crise, fait double emploi avec le nouveau fonds européen. Certes, en ces temps de disette budgétaire, il est difficile de renoncer à une ressource, mais je crains qu'à force de taxer les banques, on ne finisse par les fragiliser et qu'elles augmentent le coût du crédit. Il y a un équilibre à trouver.

La BCE, ou plus précisément l'Eurosystème (les titres figurent au bilan de chaque banque centrale nationale) a pris un certain nombre de titres de dette publique en garantie. La Banque de France contribue ainsi au bilan de l'Eurosystème à hauteur de 20 %. De même les opérations de refinancement des banques sont réalisées par chaque banque centrale, avant une mise en commun des bilans et des risques. Par exemple, lors de la liquidation de la filiale allemande de Lehman Brothers, nous avons tous dû passer des provisions, que nous avons finalement récupérées car la Bundesbank a pu revendre les actifs qu'elle avait pris en garantie. Il nous semble fondé d'accepter en garantie des titres de dette souveraine dans la mesure où nous les prenons en garantie au prix du marché et non à prix plus favorable pour les États, et appliquons même une marge de protection ou *haircut*. Nous soutenons ainsi aussi bien le marché des titres de dette publique que celui des titres de dette privée.

À la demande du G20, le Conseil de stabilité financière s'est saisi de la question du *shadow banking*, qui inclut les Sicav monétaires, bien encadrées en France mais avec des risques dans d'autres pays, et certains compartiments de marché comme les *repurchase agreements* ou *repo*. Nous avons défini un programme de travail et espérons soumettre des propositions lors du prochain G20.

Oui l'Union bancaire contribuera à briser les liens entre les dettes souveraines et les dettes bancaires. C'est son objectif principal et nous avons franchi un pas important en mettant en place le fonds de résolution, la supervision unique, les règles de résolution. Nous avons en effet aujourd'hui les outils juridiques nécessaires pour procéder à la liquidation d'un établissement financier de manière ordonnée.

En raison sans doute de la situation économique, nous n'avons pas aujourd'hui de risque lié aux LBO qui soit majeur, mais nous restons très vigilants et surveillons les multiplicateurs, les garanties, l'évolution des valeurs, les risques sur le *cash-flow* prévisionnel, etc.

La baisse des taux constituerait effectivement un risque pour les compagnies d'assurance si les taux baissaient fortement pour remonter ensuite brutalement. Dans le court terme, le scénario le plus probable actuellement est le maintien de taux très bas, et leur remontée progressive à moyen terme. Ceci étant, il est très important que les assureurs soient capables de faire baisser le taux de rémunération ; j'attends cette année une baisse significative du taux de rémunération des contrats d'assurance-vie. J'y veillerai, car nous ne voulons pas que les établissements se mettent en risque. Dans d'autres pays, le rendement minimum garanti est très élevé par rapport au rendement des taux souverains, ce qui peut mettre les compagnies d'assurance dans une situation difficile. En France, nos réformes ont permis d'adapter plus facilement le taux servi par les contrats d'assurance-vie.

Il n'est pas prévu de procéder régulièrement à une nouvelle revue d'actifs. Or c'est cette étape qui coûte cher. Toutefois, comme le font les Américains, nous surveillerons en continu la qualité des actifs, par des contrôles sur place réguliers. Dexia a un niveau de fonds propres satisfaisant en régime normal. Lors des *stress tests*, son niveau s'est établi peu en dessous de 5 %. Avec le plan approuvé par la Commission, des mesures de remédiation ont été prises et de nouvelles dispositions ne sont pas nécessaires.

En France, le sauvetage des banques n'a rien coûté en lui-même. En revanche les conséquences indirectes de la crise ont été coûteuses. La responsabilité en incombe à la chute des banques américaines : s'il faut demander réparation, c'est au marché américain des *subprimes* que nous devrions nous adresser...

Mme Michèle André, présidente. – Vaste programme ! Je vous remercie pour votre présentation.

La réunion est levée à 16 h 15.

Mercredi 29 octobre 2014

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 04.

**Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 –
Examen du rapport et du texte de la commission**

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et à

l'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.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La longueur de cette présentation tient à l'importance et la grande technicité de ses sujets. Nombre des éléments exposés sont d'ailleurs également pertinents pour le projet de loi de finances pour 2015 que nous aborderons mercredi prochain.

La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que les lois de programmation des finances publiques comprennent deux grandes catégories de dispositions : les orientations pluriannuelles des finances publiques – objectif à moyen terme, trajectoires de soldes structurel et effectif, « budget triennal » de l'État, etc. –, qui ne sont pas juridiquement contraignantes, et les règles relatives à la gestion des finances publiques, pouvant porter sur les dépenses fiscales ou encore sur les taxes affectées, qui ont une portée normative. Les premières sont contenues dans les articles 1^{er} à 21 du présent projet de loi, les secondes dans ses articles 22 à 30.

Eu égard à la technicité des notions abordées, je souhaiterais débiter mon propos par quelques définitions. Le produit intérieur brut (PIB) potentiel, autrement dit celui qui pourrait être obtenu durablement sans déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, est la donnée maîtresse en fonction de laquelle sont définies les orientations. Le solde structurel est le solde public qui serait constaté si le PIB était égal à son potentiel. L'objectif à moyen terme (OMT), qui doit, en France, être défini dans les lois de programmation des finances publiques, est la cible de solde structurel déterminant, depuis l'entrée en vigueur du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la trajectoire de solde public.

La programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 repose sur deux séries d'hypothèses économiques principales : celles relatives au PIB et à la croissance potentiels, en fonction desquelles est calculé le solde structurel, et celles relatives à la conjoncture économique, portant sur la croissance du PIB et l'inflation, qui déterminent l'évolution des dépenses et des recettes publiques. Pour la première fois, les hypothèses relatives au PIB potentiel ont fait l'objet d'un examen par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Son président, Didier Migaud, nous a fait part de son avis sur la loi de finances pour 2015 et sur la loi de programmation. En estimant à 1,1 % par an la croissance potentielle moyenne entre 2014 et 2017, le Gouvernement modifie significativement ses hypothèses relatives au PIB potentiel, puisque que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une remontée progressive de la croissance potentielle, qui devrait atteindre 1,6 % en 2016. Cette nouvelle prévision est conforme à celle publiée par la Commission européenne en mai dernier, ainsi qu'à celles du FMI – environ 1,2 % par an en moyenne au cours de la période 2013-2019 – et de l'OCDE. La commission des finances a également interrogé plusieurs instituts de conjoncture afin d'établir un « consensus de la croissance potentielle » : variant de 0,9 % à 1,5 %, leurs estimations confirment, en moyenne, l'hypothèse de 1,1 % retenue par le Gouvernement.

Si les hypothèses de croissance potentielle ont été qualifiées d'« acceptables » par le président du Haut Conseil des finances publiques lors de son audition par la commission des finances, l'évaluation de l'écart de production, séparant le PIB effectif de son potentiel, semble prêter à discussion. S'il est à la fois négatif et significatif, cela veut dire que le PIB est en deçà de son potentiel et offre des capacités de rebond importantes. Le Gouvernement et la Commission européenne évaluent l'écart de production de la France à -2,7 points de PIB potentiel en 2013 : le PIB de la France serait donc bien en deçà de son potentiel. L'avis du

Haut Conseil des finances publiques a toutefois estimé « non négligeable la probabilité d'un écart de production et donc d'un potentiel de rebond plus limités que les estimations actuellement retenues par le Gouvernement et les organisations internationales ». La capacité de rebond de notre économie serait alors plus faible et notre solde structurel plus dégradé.

Le Gouvernement anticipe pour 2014 une croissance relativement atone de + 0,4 %, accompagnée d'un faible niveau d'inflation de + 0,5 %, suivie d'une accélération progressive de l'activité à compter de 2015 (+ 1,0 %), l'inflation restant modérée (+ 0,9 %). Cela ouvrirait la voie à une « normalisation » de la situation économique, puisque la progression moyenne du PIB serait de 1,9 % par an entre 2016 et 2019 et que l'inflation s'établirait à 1,7 % en fin de période. Il conviendrait toutefois de reprendre l'avis du Haut Conseil, dont le président trouve cette prévision pour 2015 « optimiste ». Il a également jugé que le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2016-2017 présenté en avril dans le programme de stabilité « continu[ait] de reposer sur des hypothèses trop favorables sur l'environnement international et sur l'investissement », les prévisions pour 2018-2019 étant, quant à elles, « peu documentées ». Nous sommes donc incités à la prudence quant au PIB effectif.

Prévoir les évolutions économiques constitue un exercice difficile, et ce d'autant plus depuis le début de la crise économique et financière. Il conviendrait donc d'appliquer à ces prévisions un principe de prudence, semblable à celui mis en œuvre en Allemagne, d'autant que les erreurs de prévision expliquent en partie le non-respect des cibles budgétaires.

L'application d'un tel principe est toutefois délicate, en particulier lors de turbulences économiques. C'est pourquoi je vous présente pour la première fois un indicateur d'incertitude économique qui mesure la « dispersion » des anticipations des instituts de conjoncture. Celui-ci s'accroît substantiellement lorsque la conjoncture devient plus heurtée – il en a été ainsi lors de la faillite de Lehman Brothers, du premier plan d'aide à la Grèce, ou de la diffusion de la crise de la dette publique dans la zone euro. De même, plus le niveau de l'incertitude est élevé, plus le risque que le Gouvernement se trompe dans ses prévisions est grand. Dès lors, plus l'indicateur d'incertitude économique est important, plus il convient d'être prudent.

Si l'on se tourne à présent vers la partie programmatique du projet de loi, son élément le plus notable est la renonciation du Gouvernement aux deux objectifs qui structuraient jusqu'à maintenant la trajectoire du solde des administrations publiques : le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, en application du Pacte de stabilité et de croissance – d'où les échanges actuels de courriers avec la Commission européenne – et l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016, correspondant à l'objectif à moyen terme (OMT) défini par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, conformément aux exigences du TSCG.

Alors que cette loi prévoyait pour 2013 un redressement du solde structurel à hauteur de - 1,6 %, on n'a atteint que - 3,1 %, soit 1,5 point d'écart, ce qui a déclenché le « mécanisme de correction » prévu par la loi organique de décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La trajectoire de solde effectif n'a pas non plus été respectée. La précédente loi de programmation des finances publiques prévoyait un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2013, mais cet objectif a été reporté à 2015 par le Conseil européen en juin 2013. La France est également tenue d'améliorer son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et

2015. Ces recommandations ont été prises en compte dans le cadre du programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

La nouvelle trajectoire proposée par le Gouvernement ne respecte pas ces prescriptions : elle prévoit une modification substantielle de l'objectif à moyen terme de solde structurel, qui serait fixé à - 0,4 % du PIB en 2019, alors qu'il correspondait jusqu'ici à l'équilibre structurel en 2016.

Le Gouvernement a donc fait le choix de ne pas corriger l'« écart important » identifié par le Haut Conseil des finances publiques en mai 2014, contrairement à ce qu'exigeait le mécanisme de correction prévu par la loi organique de décembre 2012. Comme l'a souligné le président du Haut Conseil, Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances du 15 octobre dernier, « la correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation » : c'est-à-dire qu'il efface l'ardoise, donc les écarts passés, avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui abroge les orientations fixées par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

L'inflexion de la trajectoire de solde structurel proposée par le présent projet de loi résulterait notamment d'une minoration de l'ajustement structurel qui devait être de 1,8 point de PIB pour les années 2014 à 2017 dans le cadre de la loi de programmation 2012-2017 ; il ne s'élèverait plus qu'à 1,1 point de PIB au cours de la même période. L'ajustement permettant l'atteinte de l'OMT en 2019 étant de 2,1 points de PIB, près de la moitié du chemin à parcourir devrait l'être après 2017... L'effort budgétaire à consentir est donc en grande partie reporté sur la prochaine législature. Le Gouvernement explique ce ralentissement de l'ajustement structurel par la révision des hypothèses de croissance potentielle, qui réduirait l'effort en dépense mesuré.

Toutefois, selon le Haut Conseil des finances publiques, la réévaluation de la croissance potentielle n'expliquerait l'écart entre l'ajustement structurel annoncé dans le programme de stabilité 2014-2018 et celui prévu dans le présent projet de loi, qu'à hauteur de « 0,2 point de PIB de la baisse de la variation de solde structurel chaque année ». Il relève que « l'ajustement structurel est limité par le fait que l'effort en dépense, relativement modéré au regard de celui qui a pu être réalisé par le passé par d'autres pays, sert en partie, à compter de 2016, à financer des baisses de prélèvements dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ». La modification de l'objectif à moyen terme et de la trajectoire d'ajustement structurel ne saurait donc être vue comme une simple opération « technique », traduisant mécaniquement la révision des hypothèses de croissance potentielle : elle s'accompagne également, selon le Haut Conseil, d'un net recul de l'effort structurel projeté sur la période 2015-2017.

Le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB est également repoussé, pour la seconde fois depuis 2012 : il interviendrait désormais en 2017. Le respect de nos engagements européens, qui fixaient cet objectif pour 2015, impliquerait d'accroître l'effort budgétaire consenti en 2015 de près de 30 milliards d'euros. Cela met en lumière l'impasse qu'a représentée la politique budgétaire et fiscale menée par le Gouvernement depuis son entrée en fonction : le redressement des comptes publics a exclusivement reposé, dans les premiers temps, sur les hausses d'impôt, les efforts en dépenses étant renvoyés en seconde partie de législature – sans doute dans l'espoir de bénéficier d'une reprise de l'activité économique... qui finalement n'aura pas lieu. Comme l'observe le Haut Conseil, « la trajectoire des finances publiques du projet de loi de programmation n'est pas cohérente avec les engagements pris par la France ».

Le Gouvernement prévoit bien sûr des économies, les collectivités territoriales ne le savent que trop : 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017, qui permettraient tout à la fois le redressement des comptes publics et le financement des baisses de prélèvements obligatoires. Un recul du ratio des dépenses publiques dans le PIB est donc attendu sur cette période.

Ces 50 milliards d'euros d'économies constituent la pierre angulaire de la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement. L'État et ses agences assumeraient une économie totale de près de 19 milliards d'euros, à laquelle s'ajouteraient celles demandées aux collectivités territoriales, de 11 milliards d'euros, et aux administrations de sécurité sociale, de 21 milliards d'euros. Sur les 50 milliards d'économies prévus, 21 milliards seraient réalisés en 2015, puis 15 milliards en 2016 et 14 milliards en 2017. Ce sera tout l'enjeu de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Quant à 2018 et 2019, aucune information n'est donnée sur la manière dont pourrait être atteint l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB annoncé. Ces deux exercices constituent pourtant des étapes essentielles dans le respect de la trajectoire de solde structurel, puisqu'ils devraient porter près de la moitié de l'ajustement sous-jacent à la trajectoire. Environ 40 milliards d'euros d'économies sont ainsi « évoquées » par le Gouvernement, qui laisse à la prochaine législature le soin d'en définir le contenu.

Ce programme de 50 milliards d'euros d'économies suppose un fort ralentissement de la dépense publique entre 2015 et 2017 : son taux de croissance serait ramené en moyenne à 0,2 % en volume, ce qui marquerait une rupture majeure dans la trajectoire d'évolution des dépenses publique des derniers exercices. Les informations communiquées jusqu'à présent n'incitent pas à y croire.

Compte tenu de la fragilité de la trajectoire d'évolution des dépenses publiques, le respect des objectifs budgétaires n'est pas assuré. Je vous propose une projection montrant que si les dépenses augmentaient de 1,1 % au lieu des 0,2 % prévus, la dette publique atteindrait en deux ans 100 % du PIB ; dans l'hypothèse moyenne où l'augmentation serait de 0,6 %, on n'en n'aurait pas moins des conséquences lourdes pour le solde effectif, le solde structurel et la dette. Le Gouvernement n'a donc pas droit à l'erreur et devra tenir son objectif de dépenses. La nouvelle majorité du Sénat souhaitera d'ailleurs probablement aller au-delà.

Le taux des prélèvements obligatoires devrait passer de 44,7 % du PIB en 2014 à 44,4 % en 2017. Cette très légère baisse résulterait principalement de la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, jointe à la montée en charge du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et à la mise en œuvre des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Le Gouvernement considère que les effets conjugués de ces deux derniers dispositifs conduiraient à une baisse des prélèvements de 40 milliards d'euros en 2017, que compenseraient en partie l'augmentation de l'imposition des bénéfices liée à la hausse des revenus taxables découlant des allègements du coût du travail et de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), ainsi que les autres hausses de prélèvements comme les cotisations de retraite, la contribution climat-énergie, ou encore la fiscalité du diesel.

La France présentait en 2013 un rapport des dépenses publiques au PIB de 57,1 %, soit 7,3 points de plus que le rapport moyen constaté en zone euro. Le point le plus inquiétant

ressort toutefois de la comparaison des évolutions des dépenses publiques : alors qu'elles ont crû, en moyenne, de 2,5 % environ en 2012 et 2013 en France, elles n'ont progressé que de 1,2 % dans le reste de la zone. Cela montre que la France n'a pas accompli l'effort « considérable » en dépenses dont se targue le Gouvernement.

Notre dette publique dépasse 2 000 milliards d'euros depuis le deuxième trimestre de cette année et son poids dans le PIB approche dangereusement des 100 %. C'est d'autant plus inquiétant que le Gouvernement n'a cessé, depuis 2012, de reporter la date à laquelle la part de la dette dans le PIB commencerait à décliner, et de revoir sa trajectoire à la hausse. Cette situation deviendrait très périlleuse si les taux d'intérêt sur la dette remontaient. Entre autres bonnes nouvelles annoncées par le Gouvernement dans ses échanges avec la Commission européenne, celui-ci compte sur une réduction de la charge de la dette. J'ai posé la question hier au Gouverneur de la Banque de France, qui nous a répondu que nous bénéficions déjà de taux d'intérêts nuls, voire négatifs. Notre situation repose paradoxalement sur la finance, qui est, risquons le mot, la meilleure amie de la France. Mais si la dette atteignait 100 % du PIB, son coût deviendrait insupportable.

Compte tenu des fragilités du scénario économique avancé par le Gouvernement, nous avons étudié deux hypothèses : la première, suppose une croissance supérieure d'un demi-point à la prévision du Gouvernement, l'autre une croissance d'un demi-point inférieure. Dans les deux cas, le ratio de dette est fortement affecté, et il atteint 100 % dès 2016 dans la seconde hypothèse.

Chacun d'entre nous connaît bien, en tant que rapporteur spécial, l'une des différentes missions entre lesquelles se répartit le budget de l'État. Leurs crédits diminueraient d'environ 0,55 % entre 2014 et 2017, soit environ 1,2 milliard d'euros.

Comment cette évolution des crédits de l'État se répartirait-elle ? Les dépenses maîtrisables de l'État, sous la norme « zéro valeur » seraient réduites de plus de 7 milliards d'euros sur la période de programmation, tandis que la norme « zéro volume » évoluerait au rythme de l'inflation prévisionnelle.

Le plafond d'emplois de l'État présente une nette rupture en 2012 – vous vous souvenez les embauches de cette année. Le projet de loi de programmation prévoit la stabilisation de ce plafond et de ceux des opérateurs publics sur la période 2015-2017, dans la continuité de la politique menée depuis 2012. Celle-ci s'accompagne, pour tenter de maîtriser la masse salariale, d'un gel prolongé du point d'indice et d'une réduction inédite des mesures catégorielles.

La mise en réserve de crédits vise à les rendre indisponibles à l'engagement afin de permettre un pilotage de l'exécution respectant les normes de dépenses. Elle peut aussi cacher des dépenses imprévues, comme celles des opérations extérieures (OPEX), ou traduire l'inaboutissement des arbitrages budgétaires. Le projet de loi propose que le taux de mise en réserve des crédits soit, hors dépenses de personnel, au moins égal à 6 % au cours de la période 2015-2017, tandis que le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un taux de 8 %, soit une augmentation continue depuis 2013. Or, plus on augmente la réserve, plus la sincérité et la soutenabilité du budget peuvent être mises en doute, pour ne rien dire de la souveraineté du Parlement... Je proposerai donc un amendement encadrant ce taux de mise en réserve.

La réduction du plafond des taxes affectées aux organismes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale serait poursuivie, afin d'assurer son effet

contraignant sur les ressources publiques des bénéficiaires de ces taxes et, partant, sur leurs dépenses. Le projet de loi prévoit un encadrement ambitieux de ces taxes, en restreignant à certains cas limitatifs le recours à ce type de ressources et en instaurant, à compter de 2017, le principe d'une rebudgétisation ou d'un plafonnement de l'ensemble de ces taxes. J'y suis pour ma part favorable.

L'article 26 prévoit de renforcer le pilotage budgétaire des établissements publics de santé soumis à un plan de redressement en raison de leurs difficultés financières. Ces règles plus strictes devraient avoir pour résultat 40 à 60 millions d'euros d'économies sur les aides exceptionnelles accordées chaque année à ces établissements. Il propose également d'améliorer l'information du Parlement sur les dépenses de personnel des hôpitaux, qui représentent près de 70 % de leurs charges. Je proposerai un amendement sur ce point. L'article 27 prévoit la transmission par l'Unédic des perspectives financières triennales de l'assurance chômage et le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur la situation financière de ce régime.

Vous savez parfaitement le sort qui attend les collectivités : diminution de 11 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à horizon 2017, soit 3,67 milliards d'euros de moins chaque année, cette diminution s'ajoutant à celle de 1,5 milliard de 2014. Cela nous promet une âpre discussion lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Nouveauté importante : l'article 11 instaure un objectif national d'évolution de la dépense publique locale, ou Odedel – que ne crée-t-on une taxe sur les sigles ! – sur le modèle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il ne sera pas juridiquement contraignant, mais un bilan de son exécution sera présenté chaque année au Comité des finances locales (CFL). L'Odedel est exprimé en pourcentage d'évolution annuelle des dépenses totales et comporte, à titre indicatif, le pourcentage d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement : + 0,3 % en 2015, plus 1,8 % en 2016, + 1,9 % en 2017... La décomposition de cette évolution en dépenses de fonctionnement et d'investissement fait d'ailleurs apparaître une baisse très inquiétante de 4,7 % des dépenses d'investissement prévues sur la période de 2013 à 2017.

Le Gouvernement, toujours optimiste, prévoit 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires, notamment fiscales, pour les collectivités territoriales d'ici 2017 ; mais, si l'on tient compte de la réduction des concours de l'État, il apparaît que, pour que cette hypothèse se réalise, il faudrait que les « recettes » hors dotations augmentent de plus de 20 milliards d'ici 2017... Concrètement, cela ne peut passer que par une forte hausse de la fiscalité locale, ce qui ne sera pas pour améliorer notre taux de prélèvements obligatoires. Soyons donc très attentifs à cet Odedel : le premier risque est évidemment un effondrement de l'investissement plus marqué encore que ce que prévoit le Gouvernement – la Banque postale, par exemple, considère que les dépenses d'investissement pourraient baisser de 7,4 % en 2014 et à nouveau en 2015 ; est également à craindre une augmentation de la pression fiscale, puisqu'en baissant les dotations, le Gouvernement affiche une fausse économie qui sera répercutée sur les contribuables ; enfin une augmentation de la dette des collectivités territoriales et donc de la dette publique dans son ensemble.

Cette crainte est confirmée par les chiffres que le Gouvernement nous a transmis en réponse aux doutes que j'avais exprimés sur la crédibilité de ces hypothèses : l'augmentation spontanée des ressources fiscales des collectivités ne serait que de 10 milliards d'euros, auxquels s'ajouteraient 5,3 milliards d'euros issus de la hausse des taux et environ le même

montant issu de la croissance des « autres ressources ». Les contribuables devront donc compenser la baisse des dotations, les seuls ajustements possibles étant une hausse de l'endettement ou une baisse de l'investissement...

Les dispositifs d'encadrement des dépenses fiscales ont été prévus pour une durée limitée, pouvant aller jusqu'à trois ans. L'article 22 propose de mettre en œuvre des revues de dépenses couvrant le champ de l'ensemble des dépenses publiques. Ces revues impliqueraient davantage le Parlement dans un rôle de concertation et d'information, puisqu'il serait chargé d'en choisir les thèmes et d'en valider les conclusions. Cet article présente également le calendrier de mise en œuvre de ces revues ; les deux temps importants du Parlement sont le choix des thèmes, à l'automne, auquel il devrait être associé, et la communication des conclusions, au printemps.

M. François Patriat. – Tous les gouvernements – cela ne date pas d'aujourd'hui – ont présenté des budgets reposant sur des prévisions optimistes.

M. Francis Delattre. – Plus ou moins optimistes...

M. François Patriat. – Ce projet de loi affiche de l'optimisme, même si c'est dans une moindre mesure. Qui peut se réjouir du montant de la dette française, 2 000 milliards d'euros ? Je ne me souviens pas avoir entendu mes collègues clamer haut et fort, il y a deux ans, que la dette atteignait déjà les 1 600 milliards d'euros. Le Gouvernement a toujours dit – et cela dès le début – qu'il renforcerait à la fois les prélèvements et les économies. Il y a trois ans, dans cette commission, Nicole Bricq avait déjà fait état d'une projection où les efforts nécessaires pour revenir à l'équilibre des comptes publics devraient être consentis pour moitié par des économies et pour moitié par une augmentation des prélèvements. On nous reproche de ne pas faire assez d'économies sur les dépenses : que la majorité du Sénat nous dise où ! Comment en faire davantage ? Chaque proposition que nous faisons se heurte à un désaveu. Nous proposons des économies sur les collectivités locales ; aussitôt, l'opposition monte au créneau. Où trouver alors les 11 milliards d'euros d'économies ? C'est tenir un discours dangereux que de dire qu'en diminuant les dotations aux collectivités locales, on diminue aussi leurs investissements. Au contraire, si une collectivité locale fait des économies de fonctionnement, elle rétablit sa marge brute et se donne les moyens d'investir.

M. Philippe Dallier. – Il suffit de le dire !

M. François Patriat. – Je travaille en ce moment sur le budget de la région Bourgogne. Les 12 ou 13 millions d'économies qu'on nous demande seront pris sur les dépenses de fonctionnement, et nous prévoyons d'augmenter nos investissements. C'est possible, et nous l'avons déjà fait l'année dernière.

Lorsque le Gouvernement propose de réduire la dotation de l'office national des forêts (ONF), aussitôt, on nous oppose que cela mettrait en difficulté les communes forestières. Et lorsque le Gouvernement prévoit de fermer une sous-préfecture ou une maternité, les oppositions se déchaînent ! Avec un peu plus de cohérence, nous pourrions décider ensemble quelles recettes et quelles dépenses modifier.

M. Roger Karoutchi. – C'est vous qui gouvernez.

M. Philippe Dallier. – Je salue les efforts de François Patriat pour nous donner mauvaise conscience et clore le débat avant qu'il ne soit ouvert.

L'horizon s'éloignera à mesure que nous avancerons et, par conséquent, si je salue le sens de la pédagogie du rapporteur général, je reste tout de même sceptique. Je regrette que l'on n'ait pas pris en compte l'évolution du taux d'intérêt de la dette. Comme le disait notre collègue Marini, « l'insoutenable légèreté de la dette » reste un sujet très préoccupant ; elle est augmentée chaque année par les emprunts contractés pour la rembourser. Une hausse du taux d'intérêt, même limitée à 1 %, l'alourdirait considérablement.

La délégation aux collectivités territoriales doit rendre un rapport, commandé au cabinet Michel Klopfer, sur lequel j'ai travaillé avec mes collègues Charles Guené et Jacques Mézard. Il recense les données de l'ensemble des 38 000 collectivités. Si l'on retient l'hypothèse d'une diminution de 45 % des investissements par rapport à 2013, le nombre de villes inférieures à 10 000 habitants qui passerait dans le rouge serait multiplié par trois. Les économies à faire sont difficiles à trouver quand la masse salariale représente 60 % du budget de fonctionnement. Cela passera forcément par une hausse des impôts locaux, une baisse de l'investissement des collectivités locales et une hausse de leur endettement.

Enfin, nous gagnerions à nous livrer à un exercice de vérité budgétaire mission par mission. Le budget de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui ponctionne l'action logement sera nul après 2016 ; *idem* pour le budget de l'Agence nationale de l'habitat qui fonctionne avec les quotas carbone ; quant à l'hébergement d'urgence, l'Aide personnalisée au logement (APL), ou l'alimentation du Fonds national d'aide au logement (FNAL), ce sont autant de budgets insincères. Cumulées, ces dépenses représentent déjà un milliard d'euros. Je suis persuadé qu'il en va de même dans toutes les missions ! C'est une somme considérable. Quitte à faire des prévisions, qu'elles soient sincères et nous servent à prendre la mesure des risques !

M. Jean Germain. – La coalition allemande prône le principe de prudence. Nous en sommes bien loin, en France, où la majorité et l'opposition se contredisent par principe. Quand l'une dit qu'il fait beau, l'autre dit qu'il tombe de l'eau. Vous estimez que l'on demande trop d'économies aux collectivités locales ; pourtant, les chefs de l'opposition qui préparent l'alternance s'accordent à dire que les économies sont insuffisantes et devraient être chiffrées non pas à 50, mais à 110 milliards d'euros, dont 55 milliards sur la protection sociale, 27,5 milliards sur les collectivités locales et 27,5 milliards sur les missions de l'État. Ils prônent en outre la suppression de l'impôt sur la fortune, une hausse significative du taux de la TVA et la suppression de 600 000 emplois de fonctionnaires. Comment voulez-vous que les gens nous croient ?

Les prévisions figurant dans le projet de loi ne sont rien de plus que des prévisions.

M. Philippe Dallier. – Certes.

M. Jean Germain. – En rester là serait mal prendre la mesure des difficultés économiques exceptionnelles que traversent la zone euro et l'économie mondiale en général. Les évolutions tendanciennes sont une chose, mais les gens ont besoin de vivre, et les entreprises de trouver des commandes. Nous devons naviguer au plus juste, et le projet de loi proposé par la majorité tient ce cap. Essayons de ne pas trop le défigurer. La zone euro traverse un contexte économique difficile, avec une croissance à 0,3 %, une inflation à 0,6 % et un chômage à 11,5 %. Au vu de ces circonstances exceptionnelles, il est normal et nécessaire d'ajuster le rythme de réduction des déficits publics pour ne pas étouffer le peu de reprise que nous avons. Le déficit public baisse – moins vite que prévu, certes, mais il

baisse – et les économies sont faites. Grâce à cela, nous préservons notre crédibilité et nous maintenons notre souveraineté financière. Pour la première fois, en 2015, le paiement des intérêts de la dette ne sera plus le premier poste de dépenses de l'État.

M. Philippe Dallier. – C'est bien de le dire.

M. Jean Germain. – Il faut en tenir compte. Le poids des dépenses publiques s'allègera. Nous financerons nos priorités sans recours à l'impôt. Certes, le débat reste ouvert, notamment sur le renforcement de l'investissement, public et privé. Le pacte de responsabilité et de solidarité se met en place. Il mobilise 20 milliards d'euros pendant trois ans pour permettre aux entreprises de retrouver des marges et soutenir leur activité, plus particulièrement dans la construction et les travaux publics. La trajectoire 2014-2019 a été modifiée pour tenir compte de ces éléments. La réduction du déficit se poursuit, de sorte qu'il sera inférieur à 3 % en 2017.

Le déficit structurel a été réduit de moitié entre 2012 et 2013 ; il est à son niveau le plus bas depuis 2001. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais une pente se profile et la dette publique ne devrait pas franchir le seuil symbolique des 100 % du PIB. Enfin, en termes de philosophie politique, le Gouvernement a fait le choix de réduire les dépenses publiques plutôt que d'augmenter les impôts. Pour cela, il prévoit de freiner l'évolution des dépenses publiques et de porter leur progression annuelle à + 0,2 % entre 2015 et 2017 contre + 1,7 % en évolution spontanée. Certes, Monsieur Dallier, la dépense publique ne baisse pas globalement, mais son évolution tendancielle est à la baisse. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est un critère à privilégier. Entre 1990 et 2007, un certain nombre de pays, comme le Danemark ou la Finlande, ont réussi à le réduire, sans réduire les dépenses en valeur. Cela demande du temps : nous y arriverons. Le poids de la dépense publique dans le PIB passera de 56,5 % à 54,5 % en 2017, tout en diminuant le poids de la fiscalité. Les collectivités locales peuvent-elles rester à l'écart des efforts entrepris ? Non. Faut-il respecter leur libre administration ? Oui. Il est tout à fait normal d'examiner l'évolution des dépenses des collectivités locales par catégorie – communes, établissements publics, départements, régions – sans mettre en œuvre pour autant une sorte d'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) obligatoire pour les collectivités.

M. Vincent Delahaye. – Je remercie le rapporteur pour son rapport très complet. J'entends Jean Germain parler de réduction du déficit : je ne la vois pas venir. Entre 2013 et 2014, le déficit est passé de 4,1 % à 4,4 %. Le Gouvernement avait annoncé en juillet qu'il se réduirait à 3,8 %. En fait, il y a eu un dérapage de 0,6 %, ce qui n'est pas négligeable.

Les prévisions à long terme me laissent sceptique. La France prône un principe d'optimisme, l'Allemagne un principe de prudence. Entre les deux, je choisis la prudence. Monsieur Patriat, je n'ai jamais dit que les collectivités locales ne devaient pas faire d'effort. En 2011, le Gouvernement avait déjà réduit les dotations de 200 millions : je me souviens des cris d'orfraie poussés au Sénat ! Aujourd'hui, il s'agit de 3,7 milliards supplémentaires...

Je suis partisan d'un effort équitable. L'objectif de réduction des dépenses sur les missions de l'État est de 0,55 % à l'horizon 2017. Alignons l'effort des collectivités locales sur cet objectif. Des réformes structurelles seraient porteuses d'économies automatiques, comme le passage des 35 heures aux 39 heures pour le travail hebdomadaire, ou bien le rétablissement du jour de carence pour les personnels hospitaliers. Le rapporteur a rappelé que le Gouvernement entendait poursuivre l'allègement du coût du travail. Cette mesure est-elle effective pour les entreprises ? J'entends dire qu'avec l'augmentation des cotisations retraite

et la baisse annoncée des cotisations maladie, les entreprises auront des charges supplémentaires en 2015. J'ai entendu dire, dans les réponses apportées par le Gouvernement à Bruxelles, que la modernisation du système fiscal des entreprises devrait permettre de faire 500 millions d'euros d'économies sur la non-déductibilité de taxes. De quelles taxes s'agit-il exactement ? Enfin, vous indiquez qu'un écart de production plus faible entraînerait un solde structurel plus dégradé. Je croyais que le solde structurel était lié à la croissance potentielle. Pourriez-vous m'éclairer sur ce sujet ?

M. Roger Karoutchi. – Je remercie le rapporteur pour sa démonstration. Le caractère irréel et virtuel de nos débats m'inquiète. Nous nous réunissons, nous discutons, mais en fait, le Gouvernement fait ce qu'il veut. Le Haut Conseil des finances publiques a été créé pour être une autorité indépendante, capable d'imposer des règles ; il n'a aucune influence réelle. Nos débats en commission n'ont pas beaucoup d'influence non plus. Puisque chacun constate des dérapages, les citoyens et les collectivités doivent se demander pourquoi rien n'est fait pour y remédier. Le rôle du Parlement n'est pas seulement d'étudier, mais aussi d'imposer en exerçant une influence réelle. Devrons-nous pour cela créer un « super Haut Conseil » ? La situation devient dangereuse. Le vrai sujet n'est pas dans les économies, mais dans le débat qui anime la majorité actuelle, à l'Assemblée nationale et dans le Gouvernement : les dépenses publiques sont-elles un facteur de relance, ou bien faut-il les réduire pour réduire le déficit public ? Tant que ce débat ne sera pas tranché, nous n'avancerons pas : l'opposition peut dire ce qu'elle veut, le Gouvernement reprend d'une main ce qu'il donne de l'autre. Par conséquent, il ne se passe rien. Le Parlement, le Gouvernement et le Haut Conseil doivent prendre leurs responsabilités pour débloquer la situation. La création de l'Odedel a quelque chose de farcesque. Les gens savent bien que si l'on diminue de 11 milliards d'euros les dotations des collectivités locales, il faudra trouver des recettes de remplacement. Mais pour financer les transports publics de l'Île-de-France, il n'y a ni mine d'or, ni gisement de pétrole dans le sous-sol de Meudon !

Chacun doit assumer ses responsabilités : que le Gouvernement se décide sur sa ligne.

M. Jacques Chiron. – Les tableaux qui nous sont présentés par le rapporteur sont très pédagogiques. Le rapporteur indique que la France se situe au-dessus des autres pays européens pour la part de ses dépenses publiques dans le PIB. C'était déjà le cas dans une période favorable à l'économie française, celle des années 2004 à 2007. En 2008, cette part a augmenté dans tous les pays à cause de la crise. Elle remonte également en 2011 et en 2012. Sachons rester modestes : entre 2002 et 2012, la France n'a pas fourni les mêmes efforts que les autres pays.

Mme Marie-France Beaufils. – Plutôt que de nous arrêter aux chiffres estimatifs ou prévisionnels, nous devrions analyser les orientations qui les sous-tendent. Un choix affirmé se dégage, celui de la réduction des dépenses publiques. La France a fait un choix de société original par rapport aux autres pays. Depuis la Libération, elle consacre une part importante de son budget aux services publics. Elle n'a donc pas fait moins d'efforts que les autres, mais elle a maintenu ce choix dans le temps. La dépense publique fait naître des richesses ; elle encourage les collectivités à investir pour s'équiper, contribuant ainsi à maintenir l'activité d'entreprises essentielles pour la dynamique du territoire. Un travail reste à faire sur la dette. Sur quoi porte-t-elle ? Quel patrimoine a-t-elle permis de constituer ? Quelle est la valeur de ce patrimoine ? Au lieu d'analyser la seule évolution du coût du travail dans les entreprises, nous devrions aussi nous intéresser au coût de l'évolution des frais financiers et à celui de l'évolution de la rémunération du capital sur la même période. Prenons

l'exemple d'une entreprise dans un pôle de compétitivité. Si l'on compare la part des dépenses de l'entreprise et la part des dépenses publiques à travers le crédit d'impôt recherche, il apparaît que le levier de la dépense publique n'a pas fonctionné : elle n'a fait que se substituer en partie aux dépenses de l'entreprise.

M. Claude Raynal. – S'agissant de la dépense publique, l'évolution dans le temps des politiques nationales n'est pas rassurante non plus. L'analyse aurait gagné à être plus globale et rétrospective ; il aurait fallu prendre en compte les projets de loi de finances des années 2007 à 2012. Nous les avons encore tous en tête : ils nous invitent à être beaucoup plus modestes et prudents dans nos interventions sur le projet qui nous est présenté. Ce projet de loi est plutôt prudent. Nos estimations convergent avec celles des différents organismes, FMI ou Commission européenne. Ce n'était pas le cas dans les années précédentes. Faut-il nous montrer encore plus prudents ? C'est une vraie question macro-économique. La croissance repose sur la confiance. Si le Gouvernement prévoit d'entrée de jeu une croissance zéro, il sape toute confiance. Nous devons donc trouver la mesure entre le manque et l'excès d'optimisme pour créer les conditions de la confiance. Dans une certaine mesure, je partage l'idée que les taux de mise en réserve de crédits ne doivent pas atteindre des niveaux trop élevés, mais il s'agit aussi de prévoir le risque et fixer le taux à 8 % me semble naturel. Pour répondre à M. Karoutchi, les socialistes ont bien fait un choix.

M. Roger Karoutchi. – Lequel ?

M. Claude Raynal. – Celui de la baisse des déficits et du soutien de la croissance grâce au Pacte de responsabilité et l'aide à l'entreprise. C'est parce qu'un vrai choix politique a été fait que des dissensions interviennent au sein de notre parti. Nous assumons ce choix et nous revendiquons ces difficultés internes.

M. Éric Doligé. – Le rapporteur a indiqué que le Gouvernement a prévu 50 milliards d'euros d'économies. La baisse des dotations des collectivités territoriales est la seule mesure porteuse d'économies effectives. S'agissant des 21 milliards d'euros d'économie que doivent dégager les administrations de sécurité sociale, sur le terrain, personne n'y croit ! Ce sont les frais de personnel qui coûtent cher à l'hôpital. Or, on constate un taux d'absentéisme de 15 % à 17 %, soit 600 personnes absentes chaque jour. Il faudrait réduire ce taux par trois, en le ramenant à 6 %. C'est ainsi que l'on ferait des économies. Le rétablissement du jour de carence limiterait le taux d'absentéisme.

Quant à la diminution des dépenses d'investissement local dont il est fait état, il serait intéressant de la traduire en emplois, car ce sont des emplois locaux qui disparaissent. François Patriat a parlé des régions ; je pourrais parler des départements, mais on ne mélange pas les torchons avec les serviettes ! Les structures budgétaires ne sont pas les mêmes, et les économies demandées y sont encore plus compliquées à mettre en œuvre.

Enfin, le prix du fuel a-t-il baissé de manière significative ces derniers jours, compte tenu du prix du baril et des taxes prélevées au passage ?

Mme Fabienne Keller. – La présentation de la sensibilité de la trajectoire de nos finances publiques à l'évolution de la dépense publique est particulièrement intéressante, mais il faudrait aussi mesurer la sensibilité de la dette au taux d'intérêt, en indiquant par exemple les conséquences d'une hausse des taux. Les agences de notation doivent déjà y réfléchir... La délégation aux collectivités territoriales travaille sur l'impact de la baisse des dotations. Plutôt que de se limiter au traitement financier de la question, il faudrait étudier la réalité des

comportements des collectivités locales face à cette baisse. Aucune évaluation n'a encore été faite de l'effet « boomerang » que cette économie de 20 milliards d'euros aura sur les finances de l'État et de la sécurité sociale : baisse de l'impôt sur les sociétés, baisse des cotisations sociales, augmentation des allocations...

Enfin, je voudrais dénoncer l'Odedel : sans savoir ce que recouvre cet indicateur, nous ne pourrions le maîtriser.

M. Michel Bouvard. – Lorsque vous parlez des mesures encadrant les taxes affectées, s'agit-il uniquement de celles affectées à l'État ou aussi de celles affectées aux collectivités locales ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous parlons hors collectivités locales.

M. Michel Bouvard. – Le Parlement devrait se prononcer chaque année, non seulement sur la consolidation des taxes affectées, mais aussi sur leur justification et leur utilité. Nous devons aller au bout de notre logique. La revue des dépenses doit aussi porter sur un certain nombre de recettes, notamment celles qui proviennent des taxes affectées. La réserve de précaution était une création utile mais occasionne depuis plusieurs années des dérives. Il faut y mettre des limites, car l'exécutif y trouve une souplesse trop grande pour modifier les termes du budget après le vote du Parlement.

Quant à l'Odedel, nous devons trouver une modulation pour que l'effort porte sur les dépenses de fonctionnement et pas seulement sur l'investissement. L'investissement ne peut pas fonctionner comme une variable d'ajustement, surtout que certaines dépenses sont obligatoires compte tenu de l'évolution démographique et de celles des normes. Enfin, sur l'article 22 relatif aux revues de dépenses, le Gouvernement semble ouvert à une concertation avec le Parlement. C'est une feuille à écrire. Nous pourrions dire ce que nous attendons de cet exercice et avec qui nous souhaitons le réaliser. La Cour des comptes est une institution qui est à la disposition du Parlement et du Gouvernement. Pourquoi ne pas l'utiliser pour procéder à des études ciblées ?

M. Marc Laménie. – Le rapport mentionne un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Or, elles progresseraient de 8 % tandis que les dépenses d'investissement régresseraient de 4 %.

M. Michel Canevet. – Je tiens à saluer l'excellent travail du rapporteur. Comme Roger Karoutchi, je m'interroge sur la pertinence d'un certain nombre d'organismes, comme le Haut Conseil aux finances publiques. Ne fait-il pas doublon avec le Parlement dont le rôle est de contrôler l'action du Gouvernement ? On pourrait évoquer aussi le Haut Conseil de la protection sociale, dont le coût de fonctionnement a été multiplié par cinq entre 2013 et 2014, alors qu'il existe aussi un Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. Il faudrait rationaliser tout cela. Monsieur Patriat, nous sommes tous conscients que les économies sont nécessaires. Mais, on ne peut pas à la fois demander aux collectivités de faire des économies et leur imposer des charges supplémentaires. La suppression du jour de carence, la revalorisation des bas salaires au 1^{er} janvier 2015, l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (Scot), tout cela coûte cher. Il faudrait au contraire réduire les charges qui pèsent sur les collectivités territoriales pour qu'elles puissent faire des économies. Le retour de la confiance conditionne celui de la croissance, j'en suis certain, mais je ne suis pas sûr que la voie dans laquelle s'engage le Gouvernement le permette. La réduction du déficit doit aussi

passer par une augmentation des recettes, et nous avons besoin de la croissance, et donc de la confiance pour y parvenir. En diminuant davantage les charges sociales qui pèsent sur les entreprises, l'État leur donnerait un signe fort et renforcerait leur compétitivité. Je plaide pour une augmentation significative de la TVA pour financer cette évolution. Il est impératif d'opérer un changement de cap, sinon nous devons reporter nos objectifs *ad vitam aeternam*.

M. François Marc. – Je partage les analyses de Jean Germain sur la situation politique et économique. L'évolution des dépenses publiques est évaluée en moyenne à 0,2 % entre 2015 et 2017 ; c'est encore excessif pour le rapporteur. Une analyse de sensibilité de la croissance à une baisse supplémentaire des dépenses serait utile. Quel serait l'effet sur la conjoncture, sur la croissance et sur l'emploi ? Hier, François Baroin, ancien ministre de l'économie, indiquait que le FMI avait réévalué à la hausse le multiplicateur et l'évaluait désormais à 1,7.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – C'est la position du FMI.

M. François Marc. – François Baroin avait l'air de la faire sienne. Il faudrait mesurer les effets récessifs d'une baisse supplémentaire des dépenses publiques.

M. Hervé Marseille. – Le débat politique a montré que la majorité gouvernementale n'était pas unie quant à ses choix. Je crois que le débat reste ouvert, comme en témoigne la séance de vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale. Que n'aurait-on pas entendu si l'opposition avait dit : « La politique du Président de la République est une menace pour la République » !

Le rapporteur général de notre commission pourrait-il déposer une proposition de loi organique pour réformer le texte de 2012 sur la « règle d'or » ? Manifestement, les dispositions votées à l'époque ne sont pas suffisantes. Les collectivités locales ne peuvent pas présenter un budget en déséquilibre. Ne faudrait-il pas imposer l'équilibre budgétaire au Gouvernement, quel qu'il soit et quels que soient ses choix politiques ?

M. Éric Bocquet. – Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le Parlement parle en dernier, après le FMI, après les agences de notation, après la Cour des comptes, après les marchés financiers et la Commission européenne, mais il a rarement le dernier mot... Ainsi, après que l'Assemblée nationale a voté les recettes de l'année, il a suffi de recommandations de Bruxelles pour que le Gouvernement trouve de nouvelles recettes : c'est un peu fort de café ! Que devient la souveraineté du Parlement ? Le ministre du budget a déclaré que le Parlement jouerait son rôle dans les semaines qui viennent et pourrait bouger un ou deux milliards d'euros... sur 300 milliards de recettes : il y a de quoi désespérer l'opinion publique et s'interroger sur le rôle de nos institutions...

Il nous manque une donnée dans ce rapport : quel est l'objectif ultime de la réduction de la dette publique ? Est-ce seulement un mauvais moment à passer, où n'y a-t-il pas là un mode de gestion de la société qui se profile, fait de rigueur et d'austérité ?

M. Francis Delattre. – Le vrai problème en matière de dépenses de santé est celui du vieillissement de la population !

Le problème de l'assurance chômage, c'est qu'elle est en déficit tous les ans de plusieurs milliards d'euros. Comment éviter, dans ces conditions, de charger la CADES et d'aggraver la dette du pays ? On nous reproche de n'avoir jamais de solution : que l'on

revienne donc à un système d'assurance, qu'il appartiendra aux représentants du patronat et des salariés de gérer. Ce serait une vraie réforme !

Quant à l'Odedel, il méconnaît le fonctionnement élémentaire des budgets des collectivités territoriales : la marge d'investissement, c'est déjà le résultat du budget qui a été exécuté. Sans cette marge, impossible d'obtenir un prêt bancaire. Vous vous apprêtez à réduire considérablement cette possibilité, puisque l'on ne peut plus accroître la fiscalité des collectivités territoriales. Dans mon département, de Sarcelles à Cergy en passant par Franconville, tout le monde est dans la même situation : plus personne ne peut augmenter les impôts. Comment voulez-vous réduire nos budgets, alors que nous ne disposons d'aucune flexibilité dans la gestion des personnels, qui représentent entre 50 % et 60 % de nos dépenses ? Ma commune vient d'ouvrir huit classes : comment pourrait-elle faire des économies ? L'Odedel, c'est la prévision au doigt mouillé : toutes les villes moyennes vont en réalité réduire drastiquement leurs investissements ; le mécanisme est tel qu'on ne pourra pas faire autrement.

M. Bernard Lalande. – Je remercie le rapporteur général pour sa présentation qui a le mérite de la majorité et de l'opposition et de rendre possibles des comparaisons entre déclarations programmatiques. Jean Germain proposait tout à l'heure de reprendre vos simulations avec celles de l'opposition : on verrait alors quelles seraient leurs incidences.

Je suis un peu surpris par un autre élément du débat, peut-être parce que je suis encore novice : il ne suffit pas de décréter ! Le Gouvernement doit tenir compte de l'héritage et du contexte économique : les taux d'inflation et de croissance des années 2007 à 2009 n'étaient pas ceux de 2013-2015.

Quant aux collectivités territoriales, dont on prétend qu'elles ne peuvent être flexibles alors que l'on demande à l'État d'économiser, je rappelle qu'elles font partie de la République française : comment réformer l'État sans les réformer ? Ne pourrait-on pas mobiliser toute cette énergie pour dégager des marges d'investissement qui permettraient de répondre aux attentes tout en contenant les dépenses publiques ?

M. Charles Guené. – Nous allons présenter notre rapport sur l'effet de la baisse des dotations aux collectivités locales le 12 novembre à la délégation des collectivités locales.

Nous pourrions nous organiser pour en présenter dans les jours qui suivent les conclusions à la Commission des finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Votre intérêt pour ces sujets est de bon augure pour la discussion générale sur la loi de programmation comme sur la loi de finances.

Je vous accorde que l'optimisme a toujours été de mise dans les prévisions de croissance. Je me suis efforcé de proposer une présentation équilibrée, en reconnaissant que les hypothèses de croissance ne sont pas les plus critiquables. Ma critique porte principalement sur la trajectoire proposée par cette loi de programmation, qui renonce tout à la fois à notre engagement de réduction du déficit budgétaire et à l'objectif à moyen terme de solde structurel (OMT). Les économies se font par petits coups de rabot ici et là, par un grand coup sur les collectivités, mais le projet de loi de finances ne contient pas de réforme de structure : ni de la protection sociale, ni du système hospitalier, ni du temps de travail, ni de la fonction publique... J'en veux pour preuve que Michel Sapin vient, d'un coup de baguette

magique, de trouver 3,6 milliards d'euros sans prévoir d'économies supplémentaires. Les économies réelles, enfin, sont repoussées après 2017.

Quant à l'Odedel, il mélange des choses qui ne sont pas comparables. La baisse des dotations aura un effet récessif à travers les dépenses d'investissement, tandis que les dépenses de fonctionnement continueront de croître, ne serait-ce qu'à cause du glissement vieillesse-technicité dans la fonction publique. La variable d'ajustement, c'est l'investissement public qui s'effondre. Nous attendons avec impatience, à ce sujet, le rapport dont vient de parler Charles Guené. Et, quoi qu'en dise le Gouvernement, l'Odedel conduira mécaniquement les collectivités à augmenter leurs impôts.

M. François Marc. – C'est une interprétation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous poserons la question au ministre en séance.

Roger Karoutchi et Philippe Dallier ont critiqué le caractère fictif de nos débats sur le PIB potentiel, le solde structurel... Nous sommes malheureusement obligés de nous référer, comme les autres pays, aux notions parfois un peu artificielles du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

La dette ? Un point supplémentaire de taux d'intérêt coûterait 2,4 milliards d'euros dès la première année, puis plus d'une quinzaine après quelques années.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je propose deux séries d'amendements. En raison d'un désaccord de fond avec la programmation des finances publiques proposée par le présent projet de loi, pour des motifs tenant tant au choix des hypothèses qu'à la crédibilité de la trajectoire et à ses objectifs, je propose la suppression de la plupart des articles de la première partie, programmatique, de ce projet de loi.

Mme Marie-France Beaufils. – Je suis en désaccord avec les orientations du texte, mais aussi avec celles défendues par le rapporteur. Nous nous abstiendrons.

M. Jean Germain. – Cette série d'amendements singularisera le Sénat, sans être crédible en elle-même.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – En revanche, je trouve intéressantes certaines des dispositions de la seconde partie et je souhaite que nous ayons un débat sur l'Odedel. Le rapport écrit et la présentation que je viens d'en faire illustreront, je l'espère, la motivation du rejet des premiers articles.

Article premier

L'amendement de suppression n°11 est adopté.

L'article premier est supprimé.

Article 2

L'amendement de suppression n°13 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

L'amendement de suppression n°14 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

L'amendement de suppression n°15 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

L'amendement de suppression n°17 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement de suppression n° 18 est adopté.

L'article 7 est supprimé.

Article 8

L'amendement de suppression n° 20 est adopté.

L'article 8 est supprimé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Vient à présent une série d'amendements techniques, qui ne sont ni de droite ni de gauche et sur lesquels nous devrions pouvoir nous retrouver. Certains renforcent le rôle du Parlement et son information, d'autres la gouvernance des finances publiques. Le Gouvernement lui-même pourrait en approuver certains. Il en ira autrement, bien sûr, des amendements aux articles consacrés à l'Odedel.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 22 autorise l'ajustement à la baisse du plafond d'emploi de l'État et de ses opérateurs.

L'amendement n° 22 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement de suppression n° 23 est adopté.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 26 supprime l'ensemble des mesures nouvelles prévues par cet article, pour ne maintenir que le seul principe d'un objectif non contraignant d'évolution des dépenses des collectivités territoriales, et en prévoyant que le coût des normes imposées par l'État devra être pris en compte.

Nous pouvions supprimer l'article, et aviser en séance. Je vous propose, dans un premier temps, un amendement d'appel. Il n'en reste pas moins que fixer un objectif aux collectivités sans connaître leurs compétences est surréaliste !

M. Jean Germain. – Il ne s'agit, en l'état, que d'un objectif indicatif. Le danger, en l'assortissant de normes, est de faire qu'il ne le soit plus. Nous nous abstiendrons.

L'amendement n° 26 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 32 fixe le taux maximal de mise en réserve des crédits du budget général de l'État, hors crédit de personnel, à 8 % en moyenne pour l'ensemble des programmes. Pour l'instant, il n'y a qu'un plancher : nous fixons aussi un plafond, pour protéger le rôle du Parlement.

L'amendement n°32 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 29 prévoit l'information des commissions des finances, avant le 15 janvier et à l'occasion du dépôt des projets de loi de finances, sur la répartition par programme des crédits mis en réserve.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 1, émanant du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, porte le pourcentage de mise en réserve de l'Ondam à 0,5 %. J'y suis favorable.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La trajectoire budgétaire que détaille cet article prévoit des économies à la fois insuffisantes et trop peu documentées. J'en demande la suppression.

L'amendement de suppression n°12 est adopté.

L'article 13 est supprimé.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous ne sommes pas défavorables à une diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales, mais il faut d'abord connaître le rôle des collectivités, leurs compétences et les normes qui leur sont imposées.

L'amendement de suppression n°16 est adopté.

L'article 14 est supprimé.

Les articles 15, 16 et 17 sont adoptés sans modification.

Article 18

L'amendement n° 21 de suppression est adopté.

L'article 18 est supprimé.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements n° 24 et 28 reviennent au texte initial du projet de loi, en excluant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) du plafond des dépenses fiscales, car l'estimation de son montant est soumise à une forte incertitude.

Les amendements n° 24 et 28 sont adoptés.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 47 propose de remplacer les mots « est stabilisé en valeur » par les mots « ne peut excéder le montant de l'année précédente ».

L'amendement n° 47 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'amendement rédactionnel n° 33 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 30 revient à un principe explicite de limitation de la durée des niches fiscales et sociales. Le délai de droit commun serait fixé à quatre ans.

L'amendement n° 30 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – On clarifierait l'article 22 si l'annexe comportant la liste des thèmes retenus pour les prochaines revues de dépenses comportait également un bilan des précédentes revues de dépenses. Le législateur pourrait ainsi vérifier l'effectivité des économies identifiées et la bonne mise en œuvre des recommandations issues des travaux déjà menés. C'est ce que je propose dans l'amendement n° 35.

L'amendement n° 35 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les informations relatives aux crédits d'impôt exécutés n'ont pas leur place dans l'annexe relative aux revues de dépenses. L'amendement n° 37 propose de leur consacrer une annexe spécifique.

L'amendement n° 37 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

L'amendement rédactionnel n° 40 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 39 vise à ce que les montants exécutés des crédits d'impôts soient présentés chaque année dans une annexe au projet de loi de finances, qui pourrait être intégrée dans celle relative aux « Voies et moyens ».

L'amendement n° 39 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° 41 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L'amendement rédactionnel n° 27 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Dans l'amendement n° 25, je propose d'enrichir l'annexe générale « jaune » relative aux opérateurs de l'État, par des données qui permettraient au législateur d'être mieux informé de leur situation financière.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 19 enrichit également l'annexe générale « jaune », en y faisant figurer un indicateur transversal de performance qui présente l'évolution du rapport entre le nombre d'agents et la surface des locaux de l'opérateur.

L'amendement n° 19 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 45 renforce le suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs par l'administration. Certaines taxes affectées aux opérateurs sont en effet recouvrées directement par eux, ce qui entraîne des difficultés pour l'administration en matière d'estimation de l'évolution du produit de l'impôt, et partant des moyens dont bénéficie l'opérateur.

L'amendement n° 45 est adopté et devient l'article 25 bis.

Article 26

L'amendement rédactionnel n° 34 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 3, qui émane du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, est satisfait par l'amendement n° 34 que nous venons d'adopter. Avis défavorable.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 9 qui enrichit le contenu du rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des hôpitaux, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 31 qui demande d'évaluer l'impact des 35 heures à l'hôpital.

Le sous amendement n° 31 est adopté.

L'amendement n° 9, sous amendé, est adopté.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel avant l'article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 10 qui améliore l'information du Parlement, tant sur la décomposition du solde des administrations publiques que sur les perspectives financières des régimes qui, sans entrer dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont pris en compte dans le solde des administrations publiques.

L'amendement n° 10 est adopté et devient l'article 27 A.

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement n° 6 qui propose la suppression de l'article 27, car cet article précise le contenu du rapport du Gouvernement. L'amendement n° 36 apporte une clarification rédactionnelle à l'article 27 et précise le contenu du rapport, transmis par le Gouvernement, relatif à l'assurance-chômage.

L'amendement n° 6 n'est pas adopté.

L'amendement n° 36 est adopté.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 7 qui renforce l'information du Parlement sur les conventions entre les professionnels de santé et l'assurance-maladie.

L'amendement n° 7 est adopté et devient l'article 27 bis.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 42 propose que la présentation du bilan de la mise en œuvre de l'Odedel, s'il est adopté, ne soit pas réservée à l'information du comité des finances locales, mais fasse l'objet d'un rapport transmis aux commissions des finances de chaque assemblée, afin d'assurer l'information des parlementaires.

L'amendement n° 42 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 43 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 38 prévoit que la nouvelle annexe au projet de loi de finances, prévue par le II du présent article, comporte, en plus des attributions perçues par chaque collectivité au titre des différentes dotations, les prélèvements dont elles feraient l'objet.

L'amendement n° 38 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 28 bis est adopté.

Article additionnel avant l'article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 46 institue une novation dont on a beaucoup parlé : le mécanisme de « frein à la dette ». Si la dette venait à dépasser 100 % du PIB, il prévoit l'obligation pour le Gouvernement de présenter des mesures pour ramener le déficit public à un niveau inférieur au déficit permettant de stabiliser le ratio d'endettement des administrations publiques.

L'amendement n° 46 est adopté et devient l'article 29 A.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 8, qui me semble peu opérationnel. Il pourra être retravaillé en vue de la séance.

L'amendement n° 8 n'est pas adopté.

L'article 29 est adopté sans modification.

Article 30

L'amendement de coordination n° 44 est adopté.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Approbation de l'accord entre la France et la Chine en vue d'éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis, la commission procède à l'examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et à l'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.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Le Sénat est saisi en premier lieu du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord du 26 novembre 2013 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.

Cette nouvelle convention fiscale entre la France et la Chine a vocation à se substituer à l'actuelle convention, qui a été signée il y a trente ans, en 1984, afin de la mettre en conformité avec le modèle le plus récent de l'OCDE – qui date de 2010. Ce texte est attendu avec impatience par les milieux économiques français. Il vise à développer les échanges commerciaux entre les deux pays, et à inciter les entreprises françaises comme chinoises à investir davantage.

De fait, la Chine de 1984 n'a plus grand-chose à avoir avec la Chine d'aujourd'hui. En 1984, la Chine représentait à peine plus de 1 % du PIB mondial. Aujourd'hui, avec un PIB de 13,4 milliards de dollars, soit 15,4 % du PIB mondial, la Chine est devenue la deuxième puissance économique mondiale, et de loin le premier exportateur de la planète. Surtout, avec une croissance de plus de 7 % par an – quand la France s'attend à 0,4 % cette année – et un immense marché intérieur de 1,4 milliard de consommateurs, la Chine représente donc une formidable opportunité de développement pour nos entreprises.

Pourtant, les entreprises françaises ne profitent pas assez de cette dynamique. De fait, les relations économiques et financières entre les deux pays apparaissent déséquilibrées : notre déficit commercial avec la Chine a atteint 26 milliards d'euros en 2013 et, si la France est le deuxième fournisseur européen de la Chine avec 1,3 % de part de marché, elle demeure loin derrière l'Allemagne et ses 5,3 % de part du marché chinois.

Le présent accord vise donc précisément à fournir un nouveau cadre fiscal aux échanges entre la France et la Chine. Les avantages négociés dans une convention fiscale sont par définition réciproques : le bénéfice retiré par l'un ou l'autre des pays dépend donc de la

structure de son économie. Concrètement, les investissements français en Chine excèdent les investissements chinois en France, même si l'on entend souvent parler de ces derniers : la France a donc intérêt à une baisse des retenues à la source, et la Chine à un maintien des bases taxables sur son territoire.

D'une manière générale, la nouvelle convention offre aux entreprises un cadre plus favorable aux investissements, ce dont pourraient bénéficier les entreprises françaises qui sont implantées en Chine ou désirent s'y implanter. Plus précisément, les principaux points à retenir sont les suivants :

- la retenue à la source opérée sur les dividendes est abaissée de 10 % à 5 %, ce qui permettra aux entreprises françaises détenant des filiales en Chine de faire « remonter » plus facilement leurs bénéfices vers la France ;

- la définition de l'établissement stable est assouplie : pour être imposable en Chine, un chantier devra dorénavant avoir une durée de douze mois, contre six mois actuellement ; quant à « l'établissement stable de services », sa durée sera désormais appréciée au jour près, et non plus au mois près ;

- des clauses particulières permettent de protéger certains régimes français incitatifs, notamment les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) ;

- enfin, le système des crédits d'impôt forfaitaires est supprimé : celui-ci permettait de réduire de 10 % ou 20 % l'impôt payé en France, et ce quel que soit le montant réel de l'impôt payé en Chine ; si la fin de ce dispositif dérogatoire bénéficiera avant tout au Trésor public, une période de transition est aménagée afin de sauvegarder l'équilibre des contrats en cours, notamment dans le domaine de l'aéronautique. Le système des crédits d'impôt forfaitaires, qui représentait une forme de subvention à l'exportation vers les pays en développement, paraît aujourd'hui anachronique dans le cas d'un pays comme la Chine. Il sera remplacé par un crédit d'impôt égal au montant réellement acquitté en Chine, conforme au modèle OCDE.

Par ailleurs, à la faveur de cette nouvelle convention fiscale, les États se dotent de possibilités élargies d'imposer les activités sur leur territoire, ce qui devrait particulièrement profiter à la Chine. Plus précisément, la convention prévoit les points suivants :

- le maintien d'une retenue à la source relativement élevée de 10 % sur les intérêts et sur les redevances – ce qui constitue, dans le cas des redevances, une dérogation par rapport au modèle OCDE qui prévoit une imposition exclusive des redevances à la résidence. La Chine pourra donc conserver une part de la valeur créée par les brevets et autres droits de propriété intellectuelle français ;

- la possibilité de taxer à la source les plus-values de cession de participations dans une société, dès lors que le bénéficiaire détient ou a détenu, directement ou indirectement, à n'importe quel moment durant les douze mois précédant l'aliénation, plus de 25 % du capital de la société. Ce périmètre, sensiblement élargi par rapport à la convention de 1984, permettra à la Chine de taxer les cessions de filiales françaises sur son territoire ;

- une exonération de retenue à la source pour les dividendes, les intérêts et les plus-values bénéficiant aux « fonds souverains » : on peut penser que la *China Investment*

Corporation (CIC) tirera un plus grand profit de cette stipulation que le *Fonds de réserve pour les retraites* (FRR) français...

Enfin, la convention comporte une série d'améliorations visant à prévenir la fraude fiscale et l'optimisation fiscale abusive :

- un traitement plus fin des entités « transparentes », notamment en matière immobilière, afin d'éviter qu'un montage basé sur une structure regardée comme transparente par un État et opaque par l'autre État aboutisse à des situations de double non-imposition ;

- l'introduction de quatre clauses anti-abus spécifiques et d'une clause anti-abus générale, visant à combattre la mise en place de montages dont le but est principalement, sinon exclusivement, d'obtenir un avantage fiscal contraire à l'esprit de la convention ;

- l'actualisation de la clause relative à l'échange d'informations à des fins fiscales, conformément au dernier modèle de l'OCDE : si le système reste fondé sur l'échange à la demande, c'est-à-dire au cas par cas, l'État « requis » ne pourra plus refuser de transmettre les informations au seul motif qu'il n'en a pas besoin pour lui-même, ou que celles-ci sont détenues par un établissement financier. Il convient toutefois de noter que la Chine coopère d'ores et déjà de manière satisfaisante avec l'administration fiscale française.

Bien sûr, cette convention fiscale n'épuise pas le sujet. Au-delà de l'équilibre fiscal persistent des inquiétudes quant à certaines pratiques commerciales prêtées par certains à la Chine : manque de transparence dans l'accès au marché, dumping, espionnage industriel etc. Pour l'essentiel, toutefois, ces problèmes relèvent de la politique commerciale, compétence exclusive de la Commission européenne.

Par ailleurs, cette convention a vocation à être encore améliorée. D'une part, le projet « BEPS » de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéficiaires, auquel notre commission s'est intéressée dans le cadre de son séminaire à Orléans en juin 2014, débouchera bientôt sur des propositions concrètes pour combler certaines « failles » des conventions actuelles. D'autre part, l'échange automatique d'informations, bien plus efficace que l'actuel échange à la demande, pourrait bientôt s'imposer comme le nouveau standard international, comme l'a montré la Présidente Michèle André dans son rapport sur la loi « FATCA » : il nous appartiendra alors de lancer de nouvelles négociations avec nos partenaires.

Ceci étant dit, la présente convention fiscale apporte des améliorations bienvenues, à la fois pour les entreprises chinoises et pour les entreprises françaises. C'est pourquoi je vous recommande d'adopter sans modification le présent projet de loi de ratification.

M. Éric Bocquet. – Cette convention s'applique-t-elle également à Hong Kong, ou reste-t-il des reliquats tenant au statut particulier de ce territoire ?

M. Éric Doligé, rapporteur. – Cette convention ne s'applique pas à Hong Kong. Par ailleurs, si l'échange d'informations fonctionne bien avec la Chine, il n'en va pas forcément de même avec Hong Kong. Toutefois, la nouvelle convention fiscale récemment signée avec Hong Kong, en 2010, pourrait peut-être améliorer les choses : tous les espoirs sont permis.

La commission adopte 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.

La réunion est levée à 12 h 10.

– Présidence de Mme Michèle André, présidente de la commission des Finances et de M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire –

La réunion est ouverte à 15 h

Péage de transit poids lourds et infrastructures de transport – Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission procède ensuite à l'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.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Nous accueillons Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, qui s'est rendu disponible pour venir nous parler d'un sujet brûlant d'actualité : la suspension *sine die* de l'écotaxe et plus largement le financement des infrastructures de transport. L'écotaxe, devenue à l'occasion de la loi de finances rectificative de cet été le péage de transit poids lourds, devait financer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Avec les membres de la commission du développement durable, nous avons souhaité vous entendre, afin de comprendre comment le Gouvernement entend assurer le financement des infrastructures en 2015 et les années suivantes. Les besoins sont considérables : projets de ligne à grande vitesse, canal Seine-Nord, ligne Lyon-Turin ou encore de multiples aménagements routiers dans nos territoires.

Je vous remercie de votre présence, qui ne suffira pas à épuiser les sujets d'intérêts communs entre nos deux commissions. J'espère que nous pourrons tenir prochainement une audition conjointe sur la transition énergétique et la fiscalité écologique.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Je vous prie d'excuser l'absence du président de la commission du développement durable, Hervé Maurey. Nous sommes heureux de vous accueillir devant la commission des finances et la commission du développement durable réunies : au Sénat, nous ne dissociions pas les problématiques de transport et d'aménagement du territoire des considérations financières.

C'est pourquoi nous sommes perplexes depuis l'annonce par la ministre de l'écologie, Mme Ségolène Royal, de la suspension *sine die* du péage de transit poids lourds,

qui devait succéder à l'écotaxe et sur laquelle nous regrettons vivement que la ministre ne soit pas venue s'expliquer elle-même.

Cette suspension soulève en effet de nombreuses interrogations. Elle intervient trois mois à peine après l'adoption par le Parlement de ce dispositif. Or les travaux menés au Sénat comme à l'Assemblée nationale avant l'été concluaient clairement qu'il était possible et nécessaire qu'un tel dispositif entre rapidement en vigueur.

Nos rapporteurs, M. Jean-Yves Roux - pour les transports routiers - et M. Louis Nègre - pour les transports ferroviaires et collectifs -, vous interrogeront sur les conséquences de cette décision. Je souhaite pour ma part insister sur la question, cruciale, du financement des infrastructures de transport, sur laquelle nous avons de vraies inquiétudes. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 de la Commission Duron. Comment le pourra-t-il ? Un récent rapport de la Cour des Comptes souligne la faible rentabilité des lignes à grande vitesse, mais il faut prendre en compte les problématiques d'aménagement du territoire. Merci d'avance des réponses précises que vous nous apporterez.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. – Merci de m'avoir convié à cette réunion conjointe de vos deux commissions, dont je suis heureux de rencontrer les nouveaux membres.

Le Gouvernement a décidé de suspendre *sine die* l'écotaxe au terme d'un long processus au cours duquel les difficultés techniques rencontrées et l'incompréhension qu'elle suscitait ont conduit plusieurs d'entre vous à se faire l'écho du sentiment d'injustice qu'elle faisait naître. Dès le mois de juin, le Gouvernement a tenté d'améliorer cette situation en limitant le périmètre de la taxe à 4 000 kilomètres de routes non concédées. Les difficultés persistant, le Gouvernement, en concertation avec les transporteurs et les chargeurs, a décidé la suspension *sine die*.

Nous devons tous réfléchir aux raisons de l'échec de l'écotaxe et du péage de transit poids lourds. Je pense que le système retenu ne pouvait qu'engendrer des difficultés dès lors que la loi garantissait la répercussion de la taxe des transporteurs sur les chargeurs. Par cette innovation singulière, le législateur s'immisciait dans les rapports contractuels ! Les dérapages qui ont suivi étaient d'autant plus regrettables que les transporteurs n'ont jamais vraiment remis en cause le principe de leur participation au financement des infrastructures qu'ils utilisent. Ce sont les modalités qui ont été contestées, et parfois violemment – ce qui a donné lieu à des troubles à l'ordre public, perturbants pour toute une profession si essentielle à notre économie. Le principe pollueur-payeur a été transformé par le dispositif retenu, qui faisait peser la taxe sur toute la chaîne de production, jusqu'à devenir méconnaissable – et inapplicable.

Cet échec est aussi dû, selon moi, à la méthode retenue. Le contrat liant l'État à la société Ecomouv' imposait des charges de fonctionnement très importantes. Il aurait sans doute fallu réfléchir à deux fois avant de confier le prélèvement d'une taxe à une entreprise privée – encore une première en France. Nous procédons actuellement à une expertise juridique de ce contrat, sur laquelle nous nous fonderons pour prendre nos décisions dans quelques jours. Nous serons particulièrement attentifs à la situation des douaniers, comme l'a déjà indiqué Christian Eckert, ainsi qu'à celle des salariés d'Ecomouv', dont les représentants seront reçus cette semaine par Ségolène Royal et moi-même.

La suspension a été décidée au terme de nombreux échanges, notamment avec les responsables des fédérations professionnelles du transport routier. Le Gouvernement n'entend pas renoncer au principe pollueur-payeur dans le financement des infrastructures. Tous s'accordent à trouver naturel que les transporteurs participent au financement de l'entretien des infrastructures du pays. Un groupe de travail a été créé à la suite de l'annonce de la suspension, pour chercher avec les transporteurs des recettes de substitution. Je le préside, il s'est réuni pour la première fois le 16 octobre dernier. L'étude d'une solution alternative à moyen terme, susceptible d'être mise en œuvre le 1^{er} janvier 2016, constitue un premier axe de travail. Les transporteurs étrangers devront être mis à contribution.

Pour répondre aux besoins de financement des infrastructures en 2015, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances une hausse de quatre centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les poids lourds, qui sera fléchée comme recette de l'AFITF. Cette disposition a été adoptée par l'Assemblée nationale mardi dernier, et j'espère que le Sénat confirmera ce choix. Ainsi, le budget de l'AFITF pour 2015 sera équivalent à celui de 2014 : environ 1,9 milliard d'euros. Aux 800 millions d'euros de recettes résultant de l'augmentation de deux centimes pour les véhicules légers, s'ajouteront les 350 millions d'euros issus de l'augmentation de quatre centimes pour les poids lourds, celle-ci se décomposant en une hausse de deux centimes similaire à celle imposée aux véhicules légers et une hausse de deux centimes remettant en cause l'exonération, pour les transporteurs, de la part de TICPE appelée « contribution climat – énergie », qui avait été octroyée du fait de la mise en place du péage de transit poids lourds.

Les négociations que nous conduisons avec les transporteurs devront déterminer une recette pérenne pour l'AFITF. Les poids lourds contribueront au même titre que tous les autres véhicules à l'effort de financement des infrastructures. Une nouvelle réunion du groupe de travail aura lieu en décembre, en vue de laquelle les fédérations de transporteurs sont invitées à présenter leurs propositions alternatives.

Le financement des infrastructures, qui sont un moteur de croissance et d'emploi, et contribuent à une meilleure desserte des territoires et donc à une plus grande égalité, doit être assuré. Une redevance d'usage, prélevée par la création d'une vignette, a été proposée par une organisation de transporteurs et certains chargeurs. Les poids lourds qui utilisent une ressource publique comme le réseau routier non concédé doivent contribuer à son entretien et à sa modernisation ; ils le reconnaissent d'ailleurs volontiers. Une autre solution serait de s'adresser aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), à la suite de l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence. Le Premier Ministre a engagé une concertation avec elles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Pourquoi avoir parlé de report *sine die* et non, ce qui aurait été plus honnête, de suppression de l'écotaxe ? Si celle-ci est supprimée, il faut modifier le code des douanes et les collectivités territoriales, qui comptaient sur une part non négligeable de cette recette – en particulier les conseils généraux – doivent en prendre leur parti. Le secrétaire d'État chargé du budget ayant annoncé la réaffectation des personnels, il est clair que le dispositif est enterré.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial de la commission des finances. – L'écotaxe a été adoptée, et modifiée, par le Parlement, à une majorité très large, tant à droite qu'à gauche. Il s'agissait de créer une véritable taxe écologique, en application du Grenelle de l'environnement. La ministre de l'écologie, en annonçant autoritairement sa suspension *sine die*, fait preuve d'un profond mépris pour le Parlement. La suspension *sine die*, d'ailleurs, cela n'existe pas ! Pourquoi ne pas parler d'abandon ? La mission du

Gouvernement est d'exécuter les décisions votées par le Parlement, ou de revenir vers celui-ci s'il estime qu'une autre politique doit être menée. Nous ne sommes pas dans ce cas de figure. La ministre de l'écologie considère que l'on peut se passer du Parlement : ce n'est pas une bonne manière et ce n'est, en tout cas, pas notre conception de la démocratie.

La décision de supprimer l'écotaxe, prise à la hâte, est un désastre financier. Avez-vous suffisamment pris en compte l'existence du contrat qui lie l'État à la société Ecomouv' ? Que la perte de recettes soit compensée par la hausse des taxes sur le diesel, voilà une belle avancée ! C'est 1,2 milliard d'euros qui seront payés par des Français, quand quelques 30 % de l'écotaxe étaient supportés par les transporteurs étrangers. Ségolène Royal voulait taxer ceux-ci, avant de s'apercevoir qu'une directive européenne s'y oppose. Le résultat actuel est le pire possible : la facture sera acquittée par les véhicules légers ou les poids lourds français. Aberrant !

Pour recouvrer l'écotaxe, l'État a signé un contrat avec la société Ecomouv'. Celle-ci a rempli ses engagements : le système qu'elle a mis en place fonctionne. L'État l'a d'ailleurs reconnu cet été en signant un protocole additionnel. Il se trouve donc engagé à la fois par le contrat initial et par l'avenant de cet été. La suspension de l'écotaxe n'a pas de conséquence sur le contrat qui, lui, se poursuit. La commission d'enquête du Sénat, que j'ai présidée, a passé le contrat au crible, quand celle de l'Assemblée nationale se préoccupait surtout des solutions alternatives. Nous n'avons rien trouvé ! La société Ecomouv' était bien la moins chère. Si le contrat ne peut être exécuté du fait d'une décision unilatérale du Gouvernement, celui-ci devra indemniser son partenaire privé, tout en mettant à la casse un système technologique hautement performant. Beau résultat !

Dans le cadre d'une procédure à l'amiable, l'indemnité devrait atteindre 830 millions d'euros, si du moins la décision est prise avant le 31 octobre. Notre audition se situe donc à un moment clef. Après, le coût devrait augmenter d'au moins 100 millions d'euros. Le Gouvernement peut aussi emprunter la voie contentieuse. Dans ce cas, l'indemnité pourrait s'élever jusqu'à 1,5 milliard d'euros : Ecomouv' pourra, très légitimement, demander des dommages et intérêts. Le Gouvernement va-t-il faire le choix de la responsabilité budgétaire en procédant à la résiliation du contrat d'ici vendredi ?

Le budget des transports est-il sincère ? Vous nous avez brillamment montré comment le budget de l'AFITF sera maintenu aux alentours de 2 milliards d'euros. Mais quid de l'indemnisation d'Ecomouv' ? Celle-ci doit figurer dans les comptes de l'AFITF, et représente, au mieux, une somme d'environ 830 millions d'euros à verser en 2015.

Ma dernière question porte sur une information lue dans la presse. Avez-vous demandé à Corinne Lepage d'examiner la constitutionnalité du contrat ? S'agit-il d'une plaisanterie ? Sinon, combien coûte cette expertise ? Le choix de Corinne Lepage a-t-il résulté d'une mise en concurrence de plusieurs candidats ? Notre commission d'enquête a conclu que le contrat qui liait l'État à la société Ecomouv' est conforme à la Constitution. Y serait-il contraire, vous savez bien, pour avoir été avocat dans une vie antérieure, que nul – pas même l'État – ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ! Il est faux de dire, comme vous l'avez fait, que l'État a confié le recouvrement d'une taxe à une entreprise privée. C'est, à tout le moins, un raccourci. Bref, cette décision aboutit à un véritable gâchis d'argent public et ce, à des fins purement politiciennes.

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Je prends acte du fait que l'écotaxe est morte et enterrée : il est vrai que le dispositif avait déjà été détricoté cinq fois, et qu'il n'en restait plus grand-chose.

Il est vrai que les transporteurs s'en plaignaient. Mais comment l'exécutif peut-il suspendre une décision du Parlement ? Si j'ai bien compris, la hausse de quatre centimes par litre de diesel ne compensera nullement la perte de recettes, de l'ordre de six centimes.

L'augmentation de deux centimes est une mesure d'urgence : il fallait garantir le budget de l'AFITF, dont la pérennité préoccupait tous les utilisateurs des infrastructures. Cependant, vous le savez, Bercy est toujours à l'affût et, quelle que soit la couleur du Gouvernement, cherche toujours à combler les déficits d'autres secteurs que celui des transports. L'affectation de cette ressource nouvelle doit donc être durablement garantie.

Où en sommes-nous du troisième appel à projets ? Quelques 80 collectivités territoriales ont présenté 120 projets. L'appel à candidature date de septembre 2013. Les réponses ont été rendues en décembre 2013. Nous approchons de décembre 2014, aucune décision n'est encore prise... Serez-vous, dans ce dossier, le père Noël ?

Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 élaboré par la commission Mobilité 21. Celui-ci coûtera quelque 30 milliards d'euros. Sera-t-il vraiment appliqué ?

J'ai voté contre la réforme ferroviaire parce que votre Gouvernement ne s'était pas préoccupé du traitement de la dette, qui dépasse 42 milliards d'euros et devrait gonfler jusqu'à 60, voire 80 milliards d'euros. Les rapports de l'école polytechnique de Lausanne comme ceux de la Cour des Comptes confirment que les travaux de renouvellement nécessaires n'ont pas été effectués. Une telle dette n'y aidera pas ! L'ouverture à la concurrence fera baisser les coûts d'exploitation d'environ 20 % : voilà une poire pour la soif ! La réforme ferroviaire ne s'attaquait pas non plus à la fraude, qui coûte plus de 500 millions d'euros par an. Comment notre pays peut-il accepter une telle situation ? Il l'encourage même : non seulement les contrôleurs ont parfois du mal à identifier les contrevenants, mais ceux-ci peuvent se trouver en contravention jusqu'à dix fois par an avant que la contravention ne se transforme en délit ! Et ce droit de tirage est renouvelé chaque année le 1^{er} janvier.

Le plan de charge de l'industrie ferroviaire pour les années 2016 et 2017 est catastrophique. Je vous ai alerté plusieurs fois sur ce point. Dans l'industrie lourde, lorsqu'une usine ferme, il est bien difficile de l'ouvrir à nouveau. Nos constructeurs – Alstom, Bombardier, Thales – sont parmi les meilleurs dans le monde. Ils annoncent qu'ils fermeront peut-être certaines usines. Qu'allez-vous faire, face à cette urgence, pour rétablir la situation de l'industrie ferroviaire ?

Le Président de la République s'était engagé à faire le TGV du futur. M. Montebourg avait annoncé sa sortie en 2018. Où en sommes-nous ?

Vous avez débloqué environ 450 millions d'euros pour acheter 36 rames de TET : très bien, mais c'est insuffisant. Quand on prend le train Corail, on a l'impression de voyager non pas en France mais dans un pays en voie de développement...

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous exagérez !

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis. – Nullement. Le financement de la mobilité en France n'est pas stabilisé ni pérennisé. Il s'agit d'une des composantes fortes de l'attractivité de notre territoire. Je vous propose donc de tenir un Grenelle 3 consacré au financement de la mobilité.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Avez-vous entamé la procédure de résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv' ? Combien coûtera-t-elle ? Avez-vous envisagé d'indemniser les sociétés de télépéage ? Quel avenir pour les salariés de la société Ecomouv', qui se retrouveront subitement sans emploi ? Qu'avez-vous prévu pour les fonctionnaires des douanes ? Que deviendront les portiques ? La compensation du manque à gagner par une hausse de la fiscalité suffira-t-elle ? Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 défini par la commission Mobilité 21. Pourra-t-il financer cet engagement ?

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. – Pourquoi avons-nous annoncé la suspension du contrat et non sa résiliation ? Parce que la résiliation produit des effets immédiats, que vous avez bien rappelés. Certes, l'État pourrait assumer les conséquences financières de cette décision. Mais nous avons estimé qu'une analyse juridique approfondie du contrat s'imposait pour déceler d'éventuels problèmes. Ancien ministre des relations avec le Parlement, j'ai le plus grand respect pour les travaux du Sénat, mais l'État a le devoir de conduire toutes les diligences nécessaires. La constitutionnalité du contrat a été mise en cause par un professeur lors des auditions de la commission d'enquête, qui se référait à une décision du Conseil constitutionnel de 2003. Nous avons la responsabilité des deniers publics et donc nous avons le devoir d'aller au bout de cette démarche. Si la résiliation doit être prononcée, il y aura une discussion avec la société soit de nature transactionnelle, soit de nature contentieuse. Dans tous les cas, nous avons évidemment bien en tête la date du 31 octobre.

Suspendre l'exécution d'un contrat relève bien de la responsabilité du pouvoir exécutif, sans préjudice des pouvoirs du Parlement. De surcroît, la mise en œuvre du péage de transit poids lourds allait jusqu'au 31 décembre 2015.

C'est vrai, cet échec est invraisemblable. Cette mesure avait été adoptée à l'unanimité. Les transporteurs eux-mêmes étaient d'accord. S'ils acceptaient le principe consistant à les faire payer, ils n'allaient tout de même pas jusqu'à féliciter le Parlement ! Au cours des débats, l'idée apparemment géniale est apparue de faire payer les chargeurs. Mais le chargeur, c'est l'agriculteur du coin, c'est le petit producteur de légumes, qui a découvert que les politiques avaient décidé d'augmenter la facture de l'expédition de leurs produits de 7 % à 10 %. Ce n'était pas très habile... En recherchant des solutions alternatives, je m'efforce d'éviter de reproduire cette erreur. Le marché s'était trouvé perturbé : plus personne ne sachant quels seraient les prix, les transactions s'étaient interrompues.

Nous avons constaté qu'une partie du corps social ne pouvait pas accepter cette loi, n'en déplaît au Parlement. Du reste, certains parlementaires soutenaient localement la contestation...

La modification fiscale que je vous ai présentée est valable pour 2015. Il n'est pas impossible qu'elle soit pérennisée, car certains transporteurs lui trouvent plusieurs avantages. Cependant, un système de vignettes permettrait de faire payer les poids lourds étrangers. À vrai dire, nous ne savons pas dans quelle mesure ceux-ci font leurs pleins en France. L'inconvénient de la vignette est que le paiement n'est pas proportionnel au nombre de kilomètres parcourus. Nous devons aussi garder à l'esprit que le prix du pétrole peut

augmenter à nouveau. Dans ce cas, une action sur la fiscalité sera sans doute nécessaire. Le calendrier des groupes de travail est établi. Ils devront parvenir à leurs conclusions avant le mois de juin 2015, afin qu'un nouveau système puisse entrer en application le 1^{er} janvier 2016.

Sur le troisième appel à projets, nous avons procédé après les élections municipales à des vérifications auprès des nouveaux élus. Ce travail est fini, et nous donnerons nos réponses courant décembre. Le scénario choisi après les travaux de la commission Mobilité 21 n'est aucunement remis en cause.

L'ouverture à la concurrence des systèmes de transport est prévue par le volet politique du quatrième paquet ferroviaire et par la loi ferroviaire elle-même. Les pays européens ne débattent plus que de la date à retenir. Nous devons prendre des précautions. L'ouverture à la concurrence posera la question de l'aménagement du territoire ; il est peu probable qu'elle améliore la situation des lignes pour lesquelles vous m'écrivez régulièrement.

C'est l'une des principales critiques que l'on peut faire au récent rapport de la Cour des comptes : sa vision ne peut être tout à la fois statique et comptable. Un débat sur l'aménagement du territoire et sur son financement s'impose : il ne trouvera pas sa réponse dans l'ouverture à la concurrence. Il est de notre responsabilité de les mener de front.

Le bilan des trains d'équilibre des territoires (TET) n'est satisfaisant ni pour la SNCF, ni pour l'État. Le service rendu n'est pas à la hauteur de l'idée de « trains d'aménagement du territoire ». J'ai donc décidé de renouveler pour un an la convention qui venait à échéance et de mettre en place en attendant une mission du même type que « Mobilité 21 ». Personne ne peut réfléchir aux questions soulevées par les TET et les trains express régionaux (TER) sans prendre conscience de la mutation que préparent vos débats sur les compétences des régions : les chantiers qui leur échappent aujourd'hui relèveront peut-être demain de leur gestion interne. Comme le note la Cour des comptes, il ne s'agit pas d'abandonner les TGV au profit des TER, mais d'assurer un niveau d'excellence sur les trains du quotidien. Telle est la réflexion qu'aura à conduire cette nouvelle mission.

L'état du réseau ferroviaire n'est pas satisfaisant. Des choix ont été faits ces dernières années à la demande pressante des grands élus. Lorsqu'a été lancée l'idée de quatre TGV en même temps, les gestionnaires du réseau se sont adaptés tant bien que mal. La réalité de Brétigny est passée par là. Notre priorité est désormais la maintenance du réseau. Nous avons perdu cette culture de la maintenance, avec les conséquences que nous observons sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Il est vrai qu'il est plus facile de décider de rénover une ligne, avec des résultats visibles et positifs, que d'assurer la maintenance au quotidien : cela ne se voit pas, mais c'est pour moi indispensable. Il s'agit désormais de rattraper vingt ou vingt-cinq ans de défaut de maintenance.

Louis Nègre avait également raison de m'interroger sur les fraudes. Près de 500 millions d'euros de fraude, ce n'est pas acceptable. La conclusion s'impose que notre système de contrôle n'est pas opérationnel et appelle une réorganisation.

Je réponds à Jean-Yves Roux d'une phrase : nous recevons les salariés d'Ecomouv'. Christian Eckert a rassuré les douaniers, notamment sur la localisation de leur activité. Quant aux portiques, si nous en devenons propriétaires, les collectivités territoriales pourront en avoir l'usage.

M. Michel Bouvard. – J'ai avec Thierry Carcenac la charge du rapport spécial sur les douanes. Que vont devenir leurs 130 agents recrutés et affectés à Metz ? Les douanes peuvent-elles gérer le redéploiement de 130 personnes vers d'autres fonctions ? Quelles dépenses ont été engagées par l'État en plus de celles du recrutement ?

Vous l'avez dit de manière courtoise, monsieur le ministre : les parlementaires qui avaient voté le texte ont fait bon marché de leur responsabilité collective. Il ne s'est plus trouvé personne pour défendre la mesure lorsque nous avons été confrontés aux difficultés du système. Cette réforme connaît ainsi le même sort que celle de la révision des bases d'imposition, votée dans un beau consensus parlementaire et qui n'a jamais vu le jour. Nous avons pourtant depuis des années un problème de financement des transports. Le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), destiné à apporter un financement durable aux infrastructures de transport, a été sacrifié par un gouvernement de la même majorité que celui d'aujourd'hui. On bute toujours, quinze ans plus tard, sur les difficultés de financement de l'AFITF. Nous avons renoncé à un dispositif qui existe pourtant dans d'autres pays européens et qui avait le mérite d'autoriser une déclinaison française. Je m'interroge dès lors sur le projet, dans lequel nous avons déjà investi un milliard d'euros, de nouvelle infrastructure ferroviaire sous les Alpes. Le Premier ministre a rappelé qu'il s'agissait d'une priorité du Gouvernement et du Président de la République. Nous allons devoir répondre à un appel à projet européen dans lequel nous serons interrogés précisément sur son financement. Or le système Ecomouv' aurait pu être appliqué au transit alpin, que ce soit par les tunnels routiers au Nord ou par le passage littoral au Sud, où le flux des poids lourds est considérable. Il s'agit bien, là aussi, de taxer du transit international et de le faire contribuer à la réalisation d'infrastructures indispensables tant pour des raisons environnementales que d'arrimage de l'Italie du Nord à l'économie de notre pays. Quelle sera demain notre crédibilité pour justifier de nouvelles mesures financières ? Où trouverons-nous les ressources nécessaires ?

En 1995, je rapportais le budget des transports terrestres : j'avais déjà soulevé alors les problèmes de l'absence de pouvoir de police des contrôleurs et du coût de gestion des amendes, plus élevé que leur montant. Il est donc urgent que nous trouvions le courage de faire quelques réformes, notamment en donnant des pouvoirs de police aux contrôleurs.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je partage, monsieur le ministre, votre avis sur l'échec de l'écotaxe. La commission d'enquête du Sénat a examiné longuement le dossier. Alors que l'écotaxe avait été votée avec la loi de finances pour 2009, aucun décret d'application n'est sorti avant mai 2012. Il est vrai qu'Ecomouv' non plus n'était pas prêt.

Je me réjouis que le gouvernement ait réglé le problème du financement de l'AFITF pour 2015, même si nous sommes d'accord pour souhaiter des solutions pérennes.

La commission du développement durable a reçu mercredi dernier Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence et l'a entendu au sujet de la privatisation des autoroutes en 2006 et des contrats avec les sociétés concessionnaires. Nous en voyons aujourd'hui les conséquences : hausses de tarifs injustifiées aux yeux de la Cour des comptes elle-même ; autorisation accordée aux SCA de déduire de leurs résultats les intérêts de leurs emprunts, pour un avantage cumulé de trois milliards d'euros à ce jour ; financement par l'État, à hauteur de 405 millions, de la mise en place du télépéage à trente kilomètres à l'heure, ce qui n'a pas empêché les SCA d'intégrer cet investissement dans le calcul de l'augmentation des péages.

La taxe à l'essieu a été ramenée au minimum par le gouvernement de l'époque avant même que l'écotaxe ait été mise en œuvre. Peut-être y a-t-il là une marge de manœuvre lors de vos discussions avec les transporteurs routiers... Avez-vous abordé ce sujet lors des tables rondes auxquelles vous avez participé avec eux ?

M. Éric Doligé. – Je suis choqué de voir l'État tenter de se soustraire à un contrat qu'il avait signé. Vous n'avez pas répondu à la question d'Albéric de Montgolfier : les collectivités territoriales attendent depuis des années le produit de cette taxe. Elles investissent, financent et entretiennent les infrastructures sans disposer des recettes correspondantes. Les avez-vous elles aussi passé par pertes et profits ?

M. François Aubey. – Pourrions-nous aborder le transport aérien ?

Mme Michèle André, présidente. – Ce sujet n'entre pas tout à fait dans le champ de l'audition d'aujourd'hui, tel que nous l'avions arrêté en accord avec le ministre. Je vous informe que la commission des finances vient d'admettre le principe de reconstituer le groupe d'études sur l'aviation civile.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous avons émis de fortes réserves au sujet d'Écomouv' et le choix du PPP n'avait pas eu notre accord. Des taxes ayant depuis longtemps été instaurées dans d'autres pays européens, les transporteurs ont dévié leurs trajets vers la France, tout en continuant à faire le plein dans leur pays d'origine. Cela confirme la nécessité d'un outil propre à contraindre les transporteurs à contribuer à l'entretien de notre réseau routier.

Envisagez-vous d'aborder la possibilité de la participation des sociétés concessionnaires d'autoroutes au financement de l'AFITF ? Nous ne verrions d'ailleurs pas d'un mauvais œil la renationalisation des autoroutes, dont les ressources viendraient alimenter l'AFITF. Cette idée fait d'ailleurs son chemin dans la presse spécialisée.

Je partage entièrement votre avis sur la taxation des poids lourds : il faut tenir compte de la façon dont les transporteurs la répercutent sur les chargeurs, dont l'activité est souvent fragile. Raison de plus pour suivre la piste des sociétés autoroutières.

La question des infrastructures ferroviaires et du matériel est, comme l'a souligné Louis Nègre, très préoccupante. L'étude de l'école de Lausanne avait démontré l'ampleur des dégradations, et l'accident de Brétigny l'a, hélas, confirmée.

Deux pays nous apportent la preuve que les financements publics sont indispensables à régler ce problème : l'Angleterre et l'Allemagne, toutes deux contraintes de réinvestir par le budget de l'État dans le redressement des infrastructures. La commission met beaucoup d'espoir dans l'ouverture à la concurrence : on voit ce qu'il en a été dans ces deux pays.

Le rapport de la Cour des comptes n'intègre pas, comme il le devrait, son étude du TGV dans le schéma national de transport, sa vision en est trop partielle et son analyse trop étroite.

Mme Évelyne Didier. – Le découpage par mode de transport et par type d'activité ne permet pas d'équilibrer l'aménagement du territoire : il s'agit de financer les infrastructures peu rentables par celles qui le sont davantage.

Étant lorraine, des environs de Metz, je sais que la rupture du contrat avec Ecomouv' n'affecte pas seulement des douaniers, mais aussi des personnels qui ont été formés sur place et ont commencé à y travailler. On leur a promis beaucoup. Il n'est pas étonnant qu'ils soient en difficulté et s'inquiètent de leur avenir. Les 130 emplois d'Ecomouv' méritent toute notre attention.

Voilà trente ans que le réseau ferroviaire est négligé. C'est une responsabilité collective qui appelle la mise en œuvre d'une politique volontariste et des engagements budgétaires réguliers.

Le transport routier doit, vous l'avez dit, participer au financement des infrastructures. Si les transporteurs en ont accepté le principe, nous attendons qu'ils fassent effectivement preuve de bonne volonté. Le transport ferroviaire contribue, par la location des sillons, au financement de l'infrastructure ferroviaire. Il y a donc distorsion de concurrence, de ce point de vue, entre les deux modes de transport.

Quant aux contrôleurs, n'oublions pas qu'ils constituent tout le personnel de bord des trains, dans lesquels ils ne sont souvent que deux, voire seuls. Or leurs fonctions débordent largement celle du contrôle.

M. Maurice Vincent. – J'assume mes interventions auprès de vous pour suspendre la taxe sur les poids lourds dans la région stéphanoise ; tous les parlementaires s'accordaient à dire qu'elle était dangereuse. Le Gouvernement a pris une bonne décision sans laquelle la France aurait été bloquée trois semaines.

Tirons les leçons de cet échec et mettons en place un système simple et pratique pour financer les infrastructures. La vignette pourrait être une bonne solution. Faisons simple, concret. Je suis heureux que le scénario 2 ait été retenu pour l'autoroute à péage A 45 entre Lyon et Saint-Etienne.

M. Jérôme Bignon. – Le défaut d'entretien des voies met en danger la sécurité des passagers, mais aussi l'aménagement du territoire : les voies mal entretenues finissent par être déclassées. C'est une manière détournée d'abandonner des lignes secondaires qui revêtent pourtant un intérêt nouveau, à la lumière de notre souci du développement durable. J'ai été l'un des premiers à signer, il y a 30 ans, une convention entre la région Picardie et la SNCF : ceux qui riaient alors seraient assez ridicules maintenant que les TER ont pris l'importance que l'on sait.

Je prends le train quatre fois par semaine entre la Somme et Paris : j'ai pu constater que le contrôle demande de la détermination et du courage ; cela dépasse parfois le métier de contrôleur et s'apparente à une opération de police. Vous ne montez pas dans un avion ou un bateau sans avoir été contrôlé. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les trains ? C'est une invitation à monter sans payer, puisqu'il n'y a pas de contrôle dans trois trains sur quatre. Quelqu'un d'un peu marginal serait fou de payer dans ces conditions. D'ailleurs, le contrôle est préalable dans certains trains : cela ne scandalise personne !

Le premier ministre a dit que le canal Seine-Nord se ferait mais qu'il fallait de l'argent. L'Union européenne est prête à en donner, comme sur le Lyon-Turin. Ce serait dommage de ne pas en profiter, notamment à la veille d'un rapprochement très étroit entre Picardie et Nord-Pas de Calais...

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Je m’interroge sur la hausse de quatre centimes sur le gazole, qui pénalisera globalement les consommateurs et non les acteurs que l’on veut cibler : les transporteurs étrangers utilisent de plus en plus souvent des réservoirs de grande capacité ; ceux qui transitent entre l’Espagne et la Belgique ou l’Allemagne feront le plein dans un pays où le carburant est moins cher. Nos transporteurs, submergés notamment par des coûts de main d’œuvre bien plus élevés – sans parler des horaires – que leurs concurrents, risquent d’en souffrir. Il faut certes financer l’agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Mais cela suffira-t-il ?

M. Alain Vidalies, secrétaire d’État. – Les quatre centimes devraient produire 1,15 milliard d’euros.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Donc, si l’on enlève les 800 millions qu’il faudra verser à Ecomouv’, il ne reste rien, puisque l’AFITF est en retard de paiement de 500 millions d’euros sur les lignes actuellement en travaux.

M. Alain Vidalies, secrétaire d’État. – Les recettes consacrées au financement des infrastructures sont non seulement fléchées, mais sécurisées pour l’année 2015. Quoiqu’il arrive, ce n’est pas sur ce budget là que l’on viendra ponctionner les sommes nécessaires au paiement d’une indemnité. Notez bien que je ne dis pas que l’État devra faire face à une telle somme. Mais, pour répondre à votre question et à l’hypothèse dans laquelle vous vous placez, je peux vous rassurer : on ne va pas diminuer les ressources disponibles pour les infrastructures au motif qu’il y aurait une indemnité à payer. Pour ma part, je ne dis pas qu’il y aura une indemnité à payer.

Le Lyon-Turin est un enjeu important non seulement pour le million de camions qui circulent sur cet axe, mais aussi pour l’équilibre territorial autour de l’arc alpin : sans cette infrastructure, le trafic en provenance d’Italie se réorienterait vers la Suisse et l’Allemagne. Il serait irresponsable de ne pas être au rendez-vous de l’Union européenne, qui propose d’en financer 40 % : c’est considérable ! Il faudra aller vite, puisque le dossier doit être déposé avant le 26 février. Comment le financer ? Il faut examiner si la directive Eurovignette peut être mise en œuvre sur ce tronçon : le financement de cette infrastructure par une vignette spécifique ou une majoration de vignette me semble justifié. Vous avez élargi l’assiette de cette vignette éventuelle au transit alpin au sens large : c’est sans doute cela qui fera débat. Est-ce la bonne solution ? Le Premier ministre désignera deux parlementaires en mission pour répondre à cette question.

La privatisation des autoroutes fait partie du débat. Le Premier ministre a engagé le débat avec les sociétés d’autoroute ; parallèlement, l’Assemblée nationale a créé une mission d’information sur ce sujet ; je sais que des initiatives comparables sont en préparation au Sénat. Le Gouvernement n’est pas resté l’arme au pied sur ces questions : il a augmenté de 50 % les redevances domaniales, produisant 100 millions d’euros en 2013 ; mais soyons honnêtes : cette recette nouvelle pour l’État ne réduit pas les bénéfices des sociétés, puisqu’elle peut être répercutée sur les péages.

La taxe à l’essieu présente un inconvénient de taille : elle ne concerne que les camions français. Nous devons l’écarter. Je n’ai pas de statistiques sur le carburant ; on croit généralement qu’il est moins cher ailleurs. En fait, ce problème se pose moins qu’avant, compte tenu de l’évolution des prix dans les pays voisins, y compris avec quatre centimes

supplémentaires. Le gazole est moins cher en France qu'en Espagne ou en Italie ; son prix est sans doute comparable en Allemagne et en Grande-Bretagne. Vérifiez !

Neuf collectivités attendaient une recette particulière de l'écotaxe pour un montant de 20 millions d'euros. Il faut être honnêtes : si le contrat s'arrête, elles n'en bénéficieront pas.

Vous parlez de l'exemple anglais : prenons en compte le coût pour l'utilisateur. Dans des capitales comme Londres, le métro ou le train est considérablement plus cher qu'à Paris. Des pays ont fait le choix d'un système où le déplacement n'est pas considéré comme un service public, et devient, sinon un luxe, du moins une dépense comparable aux loyers. Nos concitoyens arbitreront, mais ils doivent le savoir.

Je ne raconterai pas d'histoires sur l'A 45 : nous attendons le résultat de la recherche compliquée d'un équilibre financier avec la participation des collectivités locales. Nous assumerons ensuite publiquement le débat. Le canal Seine-Nord présente un enjeu considérable : il ne faut pas se borner à faire un tuyau qui offrirait à Anvers un accès plus rapide à Paris ! Ce canal peut donner l'occasion de réaliser une grande opération d'aménagement desservant aussi Dunkerque et le Havre. Une mission a été confiée à Rémi Pavros ; je réunirai des élus à la demande du Premier ministre pour avancer sur le terrain.

Les formes alternatives de contrôle existent ; c'est par exemple remplacer le contrôle systématique par un seul contrôleur, impossible dans un train bondé, par un contrôle régulier et aléatoire par des équipes. C'est ce qui est vécu au quotidien par de nombreux usagers, notamment dans le Transilien. La question sur un contrôle préalable dans les trains mérite réflexion. L'accès direct est un des avantages comparatifs du train, mais les nouvelles technologies n'effaceraient-elles pas les inconvénients d'un contrôle préalable ?

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie pour la qualité de votre écoute et la précision de vos réponses.

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2015 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 48 à 50) - Examen du rapport spécial

La commission procède enfin à l'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).

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, nous allons maintenant entendre la communication de notre collègue Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Je salue parmi nous Jean-Baptiste Lemoyne, qui est rapporteur pour avis de cette mission à la commission des affaires sociales.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je tiens tout d'abord à souligner l'honneur qui est le mien de rapporter cette mission. La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est une mission interministérielle qui regroupe trois programmes.

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » a pour objectif de promouvoir l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population et qui comprend la Journée défense et citoyenneté (JDC) et la politique de mémoire.

La finalité du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » est de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et des victimes de guerre, et qui porte les mesures de reconnaissance et de réparation, telles que la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité.

Ces deux programmes sont placés sous la responsabilité du ministre de la défense.

Enfin, le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » porte les trois dispositifs d'indemnisation en faveur des victimes de la Seconde Guerre mondiale et leurs ayants-cause. Il relève du Premier ministre.

Cette mission connaît depuis plusieurs années une diminution régulière de ses crédits. La baisse était de 2,8 % l'année dernière. Elle est plus marquée cette année avec une contraction à hauteur de 7,7 % en crédits de paiement. Toutefois, cette baisse accrue par rapport à 2014 est directement liée au changement de périmètre de la mission. Toutes les dépenses de personnel portées par le programme 167, qui correspondent aux emplois de la direction du service national mobilisés pour l'organisation de la Journée défense et citoyenneté (JDC), soit 75 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2014, ont été transférées à la mission « Défense » dans le cadre de la réforme du pilotage des effectifs et de la masse salariale engagée au sein du ministère de la défense.

À périmètre constant, la baisse observée est de 5,3 % des crédits de paiements sur l'ensemble de la mission, soit 153,4 millions d'euros. Elle est due à la diminution des crédits d'intervention des programmes 169 et 158 et s'explique par l'évolution démographique des populations concernées, qui a un effet direct sur les crédits de cette mission composée à hauteur de 96 % de crédits d'intervention.

Je précise que l'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants est plus large que les seuls crédits budgétaires de la mission car il comprend les soutiens en provenance de la mission « Défense » et la dépense fiscale dont bénéficient les anciens combattants, ce qui représente un montant global de 3,57 milliards d'euros.

Au-delà des chiffres, cet effort revêt surtout une dimension humaine dont nous sommes tous convaincus et je profite de cette présentation pour saluer l'engagement associatif et bénévole de ceux qui animent au niveau local les cérémonies de commémoration et entretiennent les sépultures de nos soldats. Je pense par exemple au Souvenir français qui organise le 1^{er} novembre prochain sa campagne de collecte lors de la Journée nationale des sépultures des Morts pour la France. Je pense également à l'Œuvre nationale du bleuet de France qui organise sa collecte chaque 11 novembre.

Le budget 2015 permet de maintenir les droits des anciens combattants et de financer quelques mesures nouvelles en faveur des militaires engagés en opération extérieure (OPEX), des harkis et des conjoints survivants pour un montant de 3,6 millions d'euros. Ces mesures font l'objet, pour trois d'entre elles, d'articles rattachés que nous examinerons plus loin.

Il permet également de maintenir à un niveau satisfaisant les crédits consacrés à l'action « Politique de mémoire », à hauteur de 22,7 millions d'euros qui permettront de financer les commémorations de l'année 2015 liées au centenaire de la Première Guerre mondiale et au soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme, ainsi que la rénovation des sépultures de guerre et lieux de mémoire qui accueilleront l'ensemble de ces manifestations.

Je vous propose pour ma part l'adoption des crédits de la mission en vous proposant néanmoins un amendement de crédits.

Par ailleurs, je vous propose également l'adoption sans modification des articles rattachés qui permettent d'améliorer les dispositifs en faveur des conjoints survivants, des harkis et des militaires en opérations extérieures.

L'article 48 vise à accorder 100 points d'indice supplémentaires aux conjoints survivants de grands invalides de guerre, de manière échelonnée sur deux ans. Cette majoration augmenterait la pension accordée au conjoint survivant la première année d'environ 700 euros par an, et à partir de la deuxième année, d'environ 1 400 euros par an. Cette mesure, qui bénéficie aux personnes ayant consacré plus de dix ans à apporter des soins à leur conjoint grand invalide de guerre, au détriment de leur propre carrière professionnelle, aurait un coût de 0,7 million d'euros la première année, puis de 1,3 million d'euros les années suivantes.

L'article 49 vise à augmenter de 167 euros les montants accordés aux rapatriés et harkis au titre de l'allocation annuelle de reconnaissance. Le coût de cette mesure, qui concerne environ 6 000 personnes, est estimé à 1 million d'euros et permet une revalorisation exceptionnelle de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis et à leur famille.

L'article 50 propose d'étendre le bénéfice de la carte du combattant aux militaires ayant servi pendant quatre mois en opérations extérieures (OPEX). Cette mesure simplifie les règles d'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en OPEX et améliore les conditions de la reconnaissance de la Nation envers la quatrième génération du feu. J'y suis tout à fait attaché, ayant été l'année dernière rapporteur de la proposition de loi de notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach, qui tendait à cette même finalité.

Je présente un amendement de crédits destiné à inciter le Gouvernement à augmenter la retraite du combattant de deux points. Il me semble en effet qu'il est temps de poursuivre la dynamique engagée entre 2007 et 2012 où la retraite du combattant a été régulièrement augmentée pour passer de 35 à 48 points. Ce geste serait un signal fort de reconnaissance envoyé à nos anciens combattants.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales ne s'étant pas encore penchée sur ces crédits, je suis venu pour écouter avec attention vos travaux et c'est pourquoi je n'ai rien à ajouter à ce stade.

M. Vincent Delahaye. – Je constate au sein des deux opérateurs de la mission, l'Institut national des invalides (INI) et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), des évolutions de plafond d'emplois assez faibles, avec une diminution de 3 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) seulement entre 2014 et 2015 pour un plafond global autorisé de 1 311 emplois. Il serait intéressant de mettre en regard de

cette évolution celle du nombre de bénéficiaires de ces opérateurs. Avez-vous par ailleurs les comptes de ces structures qui reçoivent des subventions de fonctionnement à un niveau élevé ? Je souhaiterais connaître le montant de leurs réserves ou fonds de roulement. Bien sûr, le budget de cette mission est en baisse, mais celle-ci est liée à la baisse démographique des bénéficiaires. Dans la conjoncture actuelle des finances publiques, je ne pourrai pas m'associer à votre proposition de revalorisation, que je ne trouve pas responsable, même si elle serait évidemment bienvenue pour les personnes concernées.

M. Michel Bouvard. – Ma première interrogation concerne la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante pour gérer la réparation des conséquences des essais nucléaires français. Je souhaiterais connaître les coûts et moyens de cette structure. Nous multiplions les autorités indépendantes sans toujours savoir ce qu'elles coûtent. Combien coûte le fonctionnement de cette nouvelle autorité indépendante ?

Ma deuxième interrogation porte plus généralement sur le logiciel de pilotage de la gestion publique CHORUS et s'adresse plus à notre rapporteur général. On n'est pas capable actuellement de retracer les coûts complets de la Journée défense et citoyenneté puisque l'on nous assure que le système ne permet pas de reconstituer la totalité des coûts, alors même que nous sommes censés aller progressivement vers une comptabilité analytique grâce à CHORUS. Ceci pose des questions sur les capacités offertes par cet outil.

M. Jean-Claude Requier. – Il me semblerait positif d'augmenter de deux points la retraite du combattant. Je souhaiterais toutefois savoir si cette retraite est indexée sur le coût de la vie ou si sa revalorisation ne peut passer que par une augmentation du nombre de points. Je trouve également positive la mesure qui profitera aux harkis, qui ont beaucoup souffert. Je m'interroge sur l'assouplissement des critères d'attribution de la carte du combattant pour les combattants en OPEX, sans pour autant être contre. Les OPEX concernent l'armée de métier. Faut-il assimiler les militaires de carrière aux anciens combattants, le soldat de 1914, l'appelé d'Algérie, dont ce n'était pas le métier ? Concernant la Journée défense et citoyenneté, mon expérience d'élu me pousse à m'interroger sur ce que retiennent nos jeunes de ces rendez-vous citoyens, tout en trouvant positif de vouloir les faire se rencontrer. J'aurais également souhaité avoir des précisions sur le plafond d'emplois de l'INI de 436 ETPT, afin de savoir quels emplois recouvre ce chiffre. Je souhaiterais enfin savoir quelle est l'évolution de la question de la dé cristallisation des pensions des anciens combattants d'Afrique.

M. Jean Germain. – J'ai plusieurs questions, en commençant par les dépenses fiscales. Il s'agit d'un sujet important à mettre en balance avec la retraite du combattant car on ne peut pas avoir à la fois une revalorisation de la retraite du combattant et le maintien de cette dépense fiscale. Nous en avons débattu l'année dernière puisque le président Marini avait présenté un rapport sur cette question. Je pense que le monde combattant est plus intéressé par le maintien de la demi-part fiscale dans la période actuelle. Cette question est très sensible pour les ménages modestes. Où en est-on ? À titre personnel, je serais plus favorable au maintien de cet avantage qu'à l'augmentation de la retraite du combattant. Je souhaiterais également recueillir quelques explications complémentaires concernant le sort des militaires et appelés soumis à des radiations nucléaires. Il s'agit d'une question sensible qui touche beaucoup de monde car il ne faut pas oublier qu'à cette époque, peu de précautions étaient prises.

Sur la Journée défense et citoyenneté, je pense que, même si elle est critiquable, il faut la maintenir car quel est aujourd'hui l'endroit où tous les gens sont réunis au moins une

fois dans leur vie avec d'autres gens différents mais qui s'appellent tous des Français. C'est peut être une vision passéiste, mais c'est essentiel. Le fait de recevoir une convocation, d'être obligé d'y aller, de ne pas pouvoir passer certains concours administratifs si on se soustrait à cette obligation, c'est montrer à chacun ce qu'est l'appartenance à un pays qu'on appelle la République française.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Concernant les deux opérateurs, je regarderai de près les comptes et les fonds de roulement de ces établissements sur lesquels nous pouvons exercer un droit de regard. Pour répondre à vos interrogations, je m'appuierai sur le rapport récent de Philippe Marini sur l'ONAC-VG, dans lequel il faisait état d'un fonds de roulement de 40,45 millions d'euros en 2011 et de 39,18 millions en 2012. Je regarderai également de près l'INI qui doit signer cette année un nouveau contrat d'objectifs et de performance, et sur lequel un contrôle peut être envisagé. Je veux rappeler l'attachement du monde combattant et des bénévoles à l'action de l'ONAC-VG au sein des départements, et surtout à son action sociale.

S'agissant de la revalorisation de deux points de la retraite du combattant que je vous propose, je vous rappelle que le point d'indice s'élève au 1^{er} janvier 2014 à 13,96 euros et prend en compte la variation de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'Etat.

S'agissant du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), le budget de cet organisme est désormais porté par la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Il bénéficiera en 2015 de 0,5 million d'euros de titre 2 pour 7 ETPT.

Concernant la dépense fiscale, j'ai découvert récemment le rapport de notre collègue Marini en étant interpellé lors d'une assemblée générale de médaillés militaires sur cette question. J'ai pu mesurer la très grande sensibilité du monde combattant à ce sujet. C'est vrai que le montant de la dépense fiscale représenterait 710 millions d'euros en 2015, ce qui est loin d'être négligeable, mais est-ce là qu'il faut faire des économies ?

Concernant l'extension des conditions d'accès à la carte du combattant pour les combattants en OPEX, il s'agit d'un engagement du ministre rappelé à l'occasion de la discussion de la proposition de loi de notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach. Je précise que cette extension pourra concerner les personnes ayant participé aux OPEX actuelles, mais également aux opérations étant intervenues antérieurement.

Pour répondre à Jean Germain sur le maintien de la Journée défense et citoyenneté, je suis d'accord. Il s'agit d'un engagement très important, même si comme défenseur d'un service militaire actif, je considère que c'est peu. Je pense qu'il y a aussi un travail de fond à engager sur le lien avec l'Éducation nationale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concernant CHORUS sur lequel j'ai été interpellé, le sujet est vaste. Je trouve assez inquiétant qu'on ne puisse pas reconstituer les coûts grâce à cet outil et je n'ai pas de réponse précise. Sur cette Journée défense et citoyenneté, j'y suis favorable mais je m'interroge sur le peu de temps qu'occupe le module « défense » dans la Journée, 2 heures 45 sur 8 heures.

M. Jean Germain. – Je pense que cette question n'est pas uniquement budgétaire. C'est un débat connu entre la République et la démocratie. La démocratie implique un certain

nombre de règles, mais la République en impose d'autres. Il faut réfléchir globalement et ne pas prendre ces sujets individuellement. On a un peu tendance dans la démocratie d'opinion à oublier la République. De même, on peut s'interroger sur le rôle de l'école. C'est pour cela que je suis totalement hostile à la suppression des bourses au mérite qui mettent en œuvre un principe républicain de reconnaissance des jeunes gens méritants et qui réussissent, sans nier le principe démocratique qui veille à l'égalité d'accès à l'éducation.

Mme Michèle André, présidente. – Sur CHORUS, j'ai également, lors de mes contrôles en préfecture avec la mission « Administration générale et territoriale de l'État », pu noter les difficultés à faire fonctionner ce système.

M. Michel Bouvard. – Nous avons un réel besoin d'aller vers une comptabilité analytique.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais mettre aux voix d'abord l'amendement dont le gage, à titre personnel, ne me semble pas réaliste si on veut préserver cette Journée défense et citoyenneté. Enlever 9 millions d'euros sur 19 millions me semble peu réaliste.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agirait surtout d'un amendement d'appel ayant pour objet d'entendre le ministre **en séance sur la question du financement de cette journée. Il serait intéressant de le voter aujourd'hui comme un signal envoyé qui permettra d'avoir un débat sur le coût de la Journée défense et citoyenneté et le fonctionnement de CHORUS.**

Mme Michèle André, présidente. – Avec cet amendement, on détruit la Journée.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Cet amendement est un amendement d'appel, mais qui répond également à une attente légitime de voir la retraite du combattant augmenter.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le contexte d'économies actuel, mon soutien à l'amendement vise à obtenir des éléments sur le coût de la Journée défense et citoyenneté.

La commission n'adopte pas l'amendement proposé par M. Marc Laménie, rapporteur spécial, puis décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 48, 49 et 50 du projet de loi de finances pour 2015.

La réunion est levée à 17h47.

Jeudi 30 octobre 2014

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 60) - Examen du rapport spécial

La commission procède d'abord à l'examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 60).

Mme Michèle André, présidente. – Nous entendons notre collègue Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et l'article 60, en présence de Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Avec 15,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est la quatrième du budget général, et la première en termes d'intervention de l'État auprès des ménages. Constituant le cœur du financement par l'État de la solidarité en faveur des personnes vulnérables, elle est concentrée sur quelques dispositifs d'intervention coûteux, mais fondamentaux pour notre cohésion sociale, particulièrement en ces temps difficiles : l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les établissements et services d'aide par le travail pour les travailleurs handicapés, le revenu de solidarité active (RSA) « activité » et la protection juridique des majeurs.

Le budget triennal 2015-2017 prévoit la poursuite de l'augmentation des crédits, qui atteindront environ 16 milliards d'euros en 2017 – hors compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il s'agit d'une augmentation d'environ 500 millions d'euros en deux ans. Cette hausse résulte principalement de l'évolution de deux dépenses : l'AAH, qui coûtera 8,5 milliards d'euros en 2015, et la partie « activité » du RSA, qui représente plus de 1,9 milliard d'euros. Si nous nous référons aux années passées, il est à craindre que l'augmentation de 500 millions d'euros programmée soit insuffisante. Le Gouvernement a engagé en 2013 une revalorisation du montant du RSA de 2 % par an sur la durée du quinquennat, engagée en 2013. Elle absorbera à elle seule la moitié de la hausse de 500 millions d'euros. Si l'on y ajoute la hausse de l'AAH, les mesures de protection juridique des majeurs et d'autres prestations obligatoires prévues par la mission, il n'y a guère de doute que le plafond sera dépassé.

Le programme n° 304, le principal pour l'inclusion sociale, porte essentiellement les dépenses de RSA « activité » et de protection juridique des majeurs. Ses crédits augmentent fortement car son périmètre change. Il accueille deux actions jusqu'alors portées par le programme n° 106, qui disparaît. Cette simplification de la maquette est bienvenue. Par ailleurs, le Fonds national des solidarités actives (FNSA) était jusqu'en 2014 financé par une ressource propre, issue du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, complétée par une subvention d'équilibre de l'État, qui était portée par le programme n° 304. Pour des raisons de clarté et de prévisibilité des recettes, le Gouvernement a décidé de faire porter l'intégralité du financement du FNSA par la subvention de l'État du programme n° 304, qui

augmente donc de 1,7 milliard d'euros. Cette re-budgétisation était souhaitable en raison de la volatilité de la recette affectée.

Malheureusement, cette clarification est mise à mal par une affectation exceptionnelle de 200 millions d'euros en provenance du FNSA, opérée, qui plus est, en violation de l'article de loi créant la contribution de solidarité des fonctionnaires. La tuyauterie budgétaire doit respecter les utilisations prévues pour chaque contribution.

La dépense de RSA « activité » va augmenter fortement, en raison du contexte économique difficile et de la revalorisation exceptionnelle, pour atteindre 1,9 milliard d'euros en 2015.

Le Gouvernement supprime l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi (APRE), coup de pouce à l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), dont j'avais souligné l'utilité l'an passé dans mon rapport de contrôle budgétaire. Je regrette que, sous l'effet de la contrainte budgétaire, la mission « solidarité » se réduise à ses seuls dispositifs de guichet et que disparaissent ou soient réduites les interventions plus ciblées ou les subventions aux associations, qui animent sur le terrain la politique de solidarité.

Le programme n° 304 comporte également d'autres dispositifs d'intervention, dont l'aide alimentaire, qui nous tient particulièrement à cœur, et à laquelle 32 millions d'euros sont alloués en 2015, en complément de quelque 70 millions d'euros provenant d'un fonds européen. Cette somme finance notamment les épiceries solidaires et sociales, initiative très intéressante qui aide les plus démunis tout en leur permettant de conserver, ou de retrouver, la dignité et l'estime de soi dans l'acte de consommer.

Au programme n° 157, le plus important de la mission, les crédits de l'AAH augmentent légèrement pour atteindre 8,524 milliards d'euros. Par rapport à la prévision de dépense actualisée de 2014, cette augmentation n'est que de 50 millions d'euros. Or, la seule revalorisation annuelle normale liée à l'inflation représente 80 millions d'euros. Si l'on y ajoute la progression continue, quoique légèrement ralentie, du nombre de bénéficiaires, il est très probable que cette ligne budgétaire soit sous-dotée et qu'un abondement en cours de gestion soit nécessaire.

Je regrette la faiblesse de l'effort programmé pour les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), qui font travailler des personnes handicapées, notamment des handicapés mentaux : aucune nouvelle place n'est construite et l'aide à la modernisation se limite à 2 millions d'euros, alors que les premières conclusions de mon contrôle en cours sur ce sujet montrent des besoins criants en la matière.

Le programme porte également les crédits de fonctionnement de l'État pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). La baisse de 10 millions d'euros est compensée par une contribution exceptionnelle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cette tuyauterie budgétaire, destinée à compenser provisoirement la raréfaction des ressources de l'État, est regrettable.

Le programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » est le plus faible de tout le budget général, avec seulement 25 millions d'euros. Il comporte essentiellement des subventions à des associations, globalement stables depuis trois ans – c'est-à-dire qu'en tenant compte de l'inflation, elles diminuent.

Le programme n° 124 est le grand programme support des politiques sociales, sanitaires, de la jeunesse et des sports. Il contient les crédits de fonctionnement et de personnel de ces administrations, au niveau central et au niveau déconcentré. En hausse de 10 %, les dépenses informatiques s'établissent à 27 millions d'euros, afin de combler ce que la directrice générale de la cohésion sociale, Sabine Fourcade, a qualifié de « sous-informatisation » du ministère. Par exemple, les décisions d'orientation des personnes handicapées ne sont pas suivies. Le plafond d'emploi des directions est réduit de 253 équivalents temps plein travaillé (ETPT) – uniquement dans les catégories C et B. Celui des agences régionales de santé (ARS) est réduit de 100 ETPT. Au total, depuis 2011, les administrations sociales ont perdu plus de 800 postes, soit près de 10 % du total, ce qui est considérable. Peut-on continuer ainsi sans remettre en cause les missions qui leur sont confiées ?

Ainsi, malgré l'importance de cette mission pour la cohésion sociale dans notre pays, je propose, en raison de ces baisses continues d'effectifs dans l'administration, de la suppression des dispositifs d'intervention ciblés comme l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), comme de la probable sous-dotation de l'AAH, de ne pas adopter les crédits de la mission.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous propose de présenter sans attendre l'article 60.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Comme chaque année depuis 2011, cet article rattaché à la mission prolonge le financement dérogatoire du RSA « jeunes » par le FNSA, c'est-à-dire par l'État.

Le RSA « jeunes » bénéficie aux jeunes de moins de 25 ans qui ont travaillé pendant au moins deux ans. Comme le RSA, il devait être financé par les départements pour la partie « socle », et par l'État pour la partie « activité ». Dans l'attente de la montée en charge du dispositif, il a été prévu de façon dérogatoire que l'État, via le FNSA, le financerait en totalité. La montée en charge n'a pas eu lieu : pis, le dispositif reflue puisqu'il ne bénéficie qu'à environ 8 000 personnes, contre 10 000 en 2011. Trop complexe, il n'a pas trouvé son public.

Cette année encore, le Gouvernement sollicite une reconduite du financement dérogatoire du RSA « jeunes » par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), dans l'attente de la réforme globale du RSA « activité » promise depuis trois ans. Bien que le Président de la République ait renouvelé récemment cette promesse, nous ne voyons venir aucun texte. Il n'est plus possible de reconduire, année après année, des dispositifs dérogatoires dans l'attente d'une réforme qui n'arrive jamais. C'est pourquoi, pour marquer notre volonté d'y procéder de façon urgente, je vous propose de ne pas adopter cet article. Certes, cela signifie que la partie « socle » du RSA « jeunes » sera financée par les départements. Mais la dépense est faible, étant donné l'échec du dispositif : 18 millions d'euros, à répartir entre tous les départements. Et il s'agira d'un signal politique important, pour amener le Gouvernement à se saisir de cette réforme du RSA, dont le RSA « jeunes » devra faire partie.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Merci pour votre invitation, et bravo au rapporteur spécial pour la qualité de son travail. La commission des affaires sociales donnera son avis d'ici trois semaines après qu'elle aura auditionné les principaux acteurs. Les crédits prévus suffiront-ils dans la situation

économique et sociale actuelle ? Pour le RSA, on constate un décalage entre l'objectif affiché en termes de nombre de bénéficiaires et la réalité. La répartition du financement entre État et départements ne va pas de soi, non plus que l'évolution du RSA « jeunes ». Le rapprochement entre la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA a aussi été évoqué par le Gouvernement.

Les principaux risques de dépassement du budget concernent l'AAH, dont le nombre de bénéficiaires potentiels augmente fortement, et qui a été revalorisée. Le nombre de places en ESAT est figé, alors que les besoins augmentent. Le vieillissement des personnes handicapées doit être anticipé : au-delà d'un certain âge, il n'y a plus de structure adaptée. Le fonctionnement des MDPH varie selon les départements. Parfois, les lourdeurs administratives sont fortes et les délais de traitement nuisent à la qualité du service...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je connais cette mission pour en avoir été le rapporteur spécial. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la sous-dotation de l'AAH se renouvelle d'année en année. J'avais constaté une grande variation de la dépense d'un département à l'autre, laquelle a d'autres causes que le nombre de places en établissement. Par ailleurs, il est problématique que la revalorisation du RSA soit décidée unilatéralement par l'État, dès lors qu'elle pèse aussi sur les départements...

M. Marc Laménie. – Vous nous avez présenté ces masses financières très importantes avec beaucoup de pédagogie. Le RSA est un dispositif complexe, qu'il s'agisse de ses bénéficiaires ou de son financement, partagé entre l'État et les départements. Quelles seront les compensations financières pour ceux-ci ?

Le programme n° 157 représente 11,6 milliards d'euros. Comme le rapporteur, je regrette le manque de moyens des ESAT qui, au-delà de leur aspect humain, participent à la vie économique au travers de partenariats avec des entreprises. Les associations qui les portent regroupent des salariés mais aussi des bénévoles.

L'action 5 finance des associations actives dans le domaine de l'accompagnement des personnes âgées dépendantes. La somme en jeu est infime, pourtant elle baisse de 22 %. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. François Marc. – Malgré la clarté de votre exposé, je ne suivrai pas votre préconisation. J'ai souligné ici même, devant Christian Eckert, et cela avait fait sourire certains, que dans un contexte budgétaire difficile, ce budget avait du cœur, car il préserve la solidarité envers les personnes les plus en difficulté : l'augmentation des crédits se poursuit sur le triennal, pour atteindre 16 milliards d'euros en 2017. Le 1^{er} septembre 2015, le RSA augmentera exceptionnellement de 2 %, au-delà de l'inflation, en application d'un engagement pris en janvier 2013 à l'issue de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté. L'AAH sera aussi revalorisée de 1,30 %. Bref, certaines de nos préoccupations concernant les plus défavorisés sont prises en considération.

La re-budgétisation du FNSA améliore la prévisibilité de son financement, ce qui est bienvenu. Cependant, le RSA « activité », lancé à grand renfort de communication sous la mandature précédente, a des résultats contestables : en 2011, seuls 32 % de ses bénéficiaires potentiels le sollicitaient. Votre rapport évoque des pistes pour faire monter cette proportion à 50 %. Bien sûr, cela accroîtra la dépense. Fusionner le RSA avec la PPE, pourquoi pas ? Mais il faut trancher au plus vite.

Pouvez-vous préciser en quoi vous considérez que la ligne budgétaire consacrée à l'AAH est insuffisante ? Je ne regrette pas la suppression de l'APRE. Des programmes inopérants ou inefficaces doivent être réformés, pour que les aides soient mieux ciblées.

M. Vincent Delahaye. – Je suivrai l'avis du rapporteur, quoique ce soit pour des motifs différents des siens. Il manque 226 millions d'euros au budget de l'AAH. Ne pas les avoir inscrits dans la loi de finances initiale manque de sincérité. Comment l'augmentation de 13,87 % prévue pour le FNSA sera-t-elle financée ? Je suis défavorable à la revalorisation exceptionnelle de 2 % du RSA, parce que nous n'en avons pas les moyens : en 2015, cela coûtera 512 millions d'euros, financés par de la dette que les générations futures auront à rembourser. Notre système social est déjà généreux, surtout en comparaison avec d'autres pays d'Europe.

J'ignorais que l'État finançait les épiceries sociales et solidaires. Comment celle que j'ai créée peut-elle bénéficier de l'aide de l'État ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Le vieillissement des personnes handicapées est en effet un enjeu croissant. Je travaille actuellement à un rapport particulier sur la situation des ESAT. Des pistes existent : dispositif de préretraite, transition vers des foyers de vie, etc.

Oui, monsieur le rapporteur général, les différences entre départements persistent en ce qui concerne l'AAH, surtout dans la deuxième catégorie, qui concerne les personnes ayant entre 50 % et 80 % d'incapacité. Il faut continuer à harmoniser les critères, mais dans les MDPH, les commissions sont souveraines.

L'action n° 5 concerne essentiellement les associations qui luttent contre la maltraitance. Il s'agit de la mise en place d'une plate-forme nationale d'accueil téléphonique et d'antennes de proximité pour recueillir les signalements effectués par les familles, les associations ou les élus.

Dans mon département, nous dépensons mille euros par minute pour financer le RSA. C'est dire qu'il ne reste pas grand-chose pour le reste... Auparavant, une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, de 1,7 milliard d'euros, alimentait directement le FNSA. Les évolutions du marché des titres rendaient cette ressource volatile, ce qui posait aux gestionnaires un problème de prévisibilité. La subvention de l'État ne présente pas cet inconvénient.

M. Vincent Delahaye. – La fraction du prélèvement de solidarité est-elle versée directement au budget de la sécurité sociale ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Oui, avant d'être, jusqu'en 2014, reversée au FNSA. Les épiceries sociales et solidaires commencent à connaître un certain succès, tant mieux. Les subventions passent par les structures régionales.

La dotation prévue pour 2015 est à peine supérieure à la dépense vraisemblable pour 2014, qui est de 8,5 milliards d'euros. Or la dépense d'AAH en 2015 pourrait avoisiner les 8,7 milliards d'euros. Les revalorisations du 1^{er} septembre 2014 et du 1^{er} septembre 2015 coûteront à elles seules environ 80 millions d'euros.

M. François Marc. – Sur les 200 millions d'euros de coût supplémentaire, seuls 50 millions ont été prévus...

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – C'est cela.

M. Vincent Delahaye. – La modification du financement du FNSA aboutit à un gonflement simultané des dépenses et des recettes de 1,7 milliard.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Il ne s'agit que d'un changement dans la tuyauterie budgétaire.

M. Vincent Delahaye. – Pourquoi les crédits de paiement augmentent-ils de 13,66 %, pour passer de 13,8 milliards d'euros à 15,7 milliards d'euros ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La subvention augmente en effet, mais pas les dépenses du FNSA. Nous vous ferons parvenir une note détaillée sur ce point.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage la préconisation de notre rapporteur spécial et vous propose de rejeter les crédits de cette mission.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et de ne pas adopter l'article 60 du projet de loi de finances pour 2015.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Enseignement scolaire » (et article 55) - Examen du rapport spécial

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et article 55).

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2015 – Mission « Engagements financiers de l'Etat », comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » - Examen du rapport spécial

La commission procède ensuite à l'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 « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Participations financières de l'Etat » -
Examen du rapport spécial**

La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 46.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 29 octobre 2014

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Loi de finances pour 2015 - Nomination des rapporteurs pour avis

Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2015 :

- sur l'administration territoriale, M. Pierre-Yves Collombat (mission « Administration générale et territoriale de l'État ») ;

- sur l'asile, Mme Esther Benbassa, et sur l'immigration, l'intégration et la nationalité, M. François-Noël Buffet (mission « Immigration, Asile et Intégration ») ;

- sur l'outre-mer, M. Thani Mohamed-Soilihi (mission « Outre-mer ») ;

- sur les juridictions administratives et les juridictions financières, M. Michel Delebarre (mission « Conseil et contrôle de l'État ») ;

- sur le développement des entreprises et de l'emploi, M. André Reichardt (mission « Économie ») ;

- sur la fonction publique, M. Hugues Portelli (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») ;

- sur l'administration pénitentiaire, M. Jean-René Lecerf, sur la justice judiciaire et l'accès au droit, M. Yves Détraigne, et sur la protection judiciaire de la jeunesse, Mme Cécile Cukierman (mission « Justice ») ;

- sur la coordination du travail gouvernemental, les publications officielles et la modernisation de l'État, M. Alain Anziani, et sur la protection des droits et libertés, M. Jean-Yves Leconte (mission « Direction de l'action du Gouvernement ») ;

- sur les pouvoirs publics, M. Jean-Pierre Sueur (mission « Pouvoirs publics ») ;

- sur les relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault (mission « Relations avec les collectivités territoriales ») ;

- sur la sécurité, M. Jean-Patrick Courtois (mission « Sécurité ») ;

- et sur la sécurité civile, Mme Catherine Troendlé (mission « Sécurité civile »).

Nomination de rapporteurs

M. Hugues Portelli est nommé 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.

M. Jean-Pierre Sueur est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 553 (2013-2014) tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires.

M. François Pillet est nommé rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant.

Simplification de la vie des entreprises - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. André Reichardt et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la simplification de la vie des entreprises (procédure accélérée).

M. Philippe Bas, président. – Nous souhaitons la bienvenue aux rapporteurs désignés par les commissions que nous avons saisies par délégation – et non pour avis, je vous le rappelle. Il est d'usage dans ce cas de ne pas remettre en question les votes intervenus dans leur commission, qu'ils nous rapportent. Mais écoutons d'abord notre rapporteur pour les articles relevant directement de la compétence de la commission des lois.

M. André Reichardt, rapporteur. – Ce projet de loi, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 25 juin 2014, après engagement de la procédure accélérée, a été adopté le 22 juillet 2014 par nos collègues députés. Comptant initialement trente-sept articles, le texte transmis au Sénat en comporte quarante-huit.

Notre commission a décidé de déléguer au fond les trente-et-un articles qui ne relèvent pas de sa compétence aux commissions des affaires sociales, des affaires économiques, du développement durable et des finances, conservant l'examen au fond de dix-sept articles relatifs au droit des sociétés, au droit administratif, au statut de la copropriété, aux droits de la consommation, de la commande publique ou des collectivités territoriales.

Réjouissons-nous que l'objectif de simplification de notre édifice juridique demeure une priorité pour tous les gouvernements successifs : cela est dans l'intérêt supérieur du développement des entreprises françaises, donc de l'emploi. L'ensemble des personnes entendues en audition, appartenant aux organisations représentant les entreprises ou les professionnels qui les accompagnent, soulignent l'importance de poursuivre cet objectif. Ce projet de loi recueille ainsi, globalement, l'approbation presque unanime des acteurs concernés.

Je suis toutefois déçu : malgré de nombreuses mesures qui concernent les entreprises, le texte simplifie surtout la vie de l'administration et comporte quelques dispositions diverses qui n'ont rien à voir avec l'intitulé. C'est un texte composite – le nombre de commissions auxquelles nous avons dû déléguer l'examen au fond en est la preuve. L'article 6 supprime par exemple la réglementation des congés des boulangers par les maires

et les préfets ; l'article 26 simplifie les conditions de désignation des commissaires aux comptes des entreprises publiques, en les alignant sur le droit commun ; l'article 34 comporte diverses mesures d'adaptation dans le code de la consommation, oubliées lors du vote de la loi relative à la consommation de mars dernier.

Cette approche pointilliste, ces mesures ponctuelles, ne traduisent pas une vision globale. Ainsi l'article 12 propose de réduire, par ordonnance, le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées. Outre que la disposition ne fait pas l'unanimité, il aurait été préférable, en dépassant la seule question du nombre des actionnaires, de créer un régime simplifié pour toutes les petites sociétés non cotées.

Bien des articles du projet de loi sont des habilitations à légiférer par ordonnance, sur des champs parfois très larges, alors que les articles modifiant directement le droit ont le plus souvent une portée modeste. Six des dix-sept articles que je rapporte sont des habilitations.

L'article 4 reprend quasiment à l'identique une habilitation à simplifier ou supprimer tous les régimes d'autorisation ou de déclaration préalable concernant les entreprises, sans aucun encadrement ni précision, alors même que les deux assemblées ont voté au printemps dernier la suppression de cette même habilitation, qui figurait dans le projet de loi de modernisation et de simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. L'article 27 prévoit la transposition par ordonnances de deux directives sur les marchés publics. Il prévoit aussi la rationalisation des différents textes traitant de la commande publique, y compris les contrats de partenariat. Légiférer par ordonnance ne fait guère gagner de temps au Gouvernement et ne garantit pas la qualité du droit ainsi édicté, qui ne bénéficie pas, alors, du débat et de la navette parlementaires, sorte de tamis qui évite bien des scories et malfaçons.

Des dispositions intéressantes figurent néanmoins dans ce projet de loi : l'extension du rescrit administratif est une avancée saluée par tous ; la dispense de signature et la dématérialisation pour un certain nombre d'actes et de décisions de l'administration sont bienvenues, pour les administrations mais aussi pour les entreprises ; et même si elle est sans rapport avec les entreprises, la reconnaissance de la pratique des conventions de mandat facilitera la gestion de l'ensemble des personnes publiques et notamment des collectivités territoriales, qui pourront faire payer certaines dépenses et encaisser certaines recettes par des organismes extérieurs.

L'Assemblée nationale a adopté quelques articles additionnels, souvent à l'initiative du Gouvernement, accentuant encore le caractère disparate du projet de loi. Ainsi, l'article 7 *ter* est une habilitation à simplifier différentes dispositions relatives à la cession des lots de copropriété, sans rapport avec les entreprises : il s'agit de corriger des malfaçons de la loi dite « ALUR ».

Conformément à l'habitude de notre commission, je vous proposerai de supprimer les habilitations excessivement larges ou inappropriées, de préciser le champ et la portée de certaines autres, que nous approuvons, et d'en convertir d'autres encore en modifications directes du droit en vigueur, grâce à quoi nous pourrions nous prononcer sur le fond et prendre des dispositions immédiatement applicables, sans attendre l'ordonnance. Je vous proposerai également d'enrichir le texte de quelques mesures supplémentaires de simplification.

Enfin, j'ai reçu à 22 heures hier soir une liasse d'amendements du Gouvernement dont je n'ai pas pu prendre connaissance : je vous proposerai d'en remettre l'examen à plus tard.

M. Philippe Bas, président. – Écoutons maintenant les rapporteurs des quatre commissions pour avis appelées par délégation à se prononcer sur les autres articles.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Comme le dit André Reichardt, ce projet de loi au titre séduisant a un contenu pauvre ; malgré quelques mesures utiles à la vie des entreprises, de l'administration et des collectivités, il manque d'ambition. La commission des affaires économiques a été saisie des articles relatifs à l'urbanisme et au commerce international.

Nous avons souhaité limiter le recours aux ordonnances. Les mesures en matière d'urbanisme réduisent dans certains cas les obligations d'enquête publique, apportent des dérogations aux règles de distance du plan local d'urbanisme, limitent les obligations de construction d'aires de stationnement, notamment pour les résidences universitaires et les établissements pour personnes âgées, instaurent un statut autonome pour les écoles des chambres de commerce et d'industrie. Concernant le commerce international, nous proposons d'aller plus loin que la fusion entre UbiFrance et l'Agence française pour les investissements internationaux, en créant un groupement d'intérêt économique dans lequel tous les acteurs concernés pourront prendre leur part : ce sera un guichet unique pour les entreprises exportatrices.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales a été saisie de huit articles, la plupart concernant le droit du travail, quelques-uns la sécurité sociale. Trois articles ont été ajoutés par le Gouvernement pendant l'examen à l'Assemblée nationale. L'un, particulièrement important car concernant l'apprentissage, a été ajouté en juillet, mais nous avons adopté hier un amendement du Gouvernement le supprimant car les déclarations du Président de la République en septembre dernier l'ont rendu obsolète. Il sera réintroduit, modifié, dans le projet de loi de finances. Un article concerne le temps partiel de vingt-quatre heures, introduit dans la loi lors de la transposition de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi. Nous avons précisé le champ des habilitations à prendre des ordonnances, mais sans en supprimer.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Comme vous le dites, ce texte de simplification des entreprises ne concerne pas seulement ces dernières, loin s'en faut. La commission du développement durable n'est saisie que d'un petit nombre d'articles, pour la plupart habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances. À l'article 7, nous avons remplacé l'une d'entre elles par des dispositions à introduire directement dans le code de l'environnement.

Un article ajouté de façon surprenante à l'Assemblée nationale autorise le convoyage par motoneige des clients des restaurants d'altitude le soir afin de ne pas pénaliser les stations de ski françaises par rapport à leurs concurrentes d'Italie, de Suisse ou d'Autriche.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Sur les quatorze articles dont la commission des finances était saisie, huit simplifient la vie de l'administration et six, celle de l'entreprise. Nous avons eu des débats sur la question des

apprentis, le fichier bancaire des entreprises, la dépenalisation du stationnement et la signature électronique. J'y reviendrai durant l'examen des amendements.

M. René Vandierendonck. – La décentralisation – ou la dépenalisation – du stationnement est suivie par un groupe de travail commun au Sénat et à l'Assemblée nationale, et elle entre dans les mesures d'application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

M. Philippe Bas, président. – Nous n'avons pas de préjugé favorable ou défavorable à l'égard des amendements déposés par le Gouvernement hier soir, mais il serait hâtif de s'exprimer dès ce matin : ils devront de nouveau être présentés comme des amendements de séance.

M. André Reichardt, rapporteur. – À mon corps défendant... Mais ils ne m'avaient même pas été annoncés !

Les amendements n^{os} 74, 75, 80, 81, 77, 82, 76, 78, 83 et 79 ne sont pas adoptés.

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Le texte prévoit d'étendre par ordonnance la faculté de recourir au « titre emploi service entreprise » – le « CESU » des entreprises – à celles qui emploient jusqu'à vingt salariés. Cette simplification bienvenue suscite toutefois des inquiétudes sur les capacités des URSSAF à faire face, ainsi que des interrogations sur sa sécurité juridique, car le TESE doit prendre en compte de nombreuses conventions collectives différentes. C'est ce que rappelle l'amendement n^o 65.

M. Philippe Bas, président. – C'est toujours ce qui a bloqué l'introduction de ce type de titre, mais il est bon par principe de transférer la complexité de l'entreprise à l'organisme qui prélève.

L'amendement n^o 65 est adopté.

Article 2

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – L'harmonisation des notions de jour mentionnées dans les codes du travail et de la sécurité sociale (jours franc, ouvré, ouvrable, calendaire) fait l'unanimité, mais l'amendement n^o 66 précise que les délais ne devront pas subir de modifications. La direction générale du travail n'en a pas l'intention, mais il convient d'être prudent.

L'amendement n^o 66 est adopté.

Article 2 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – L'amendement du Gouvernement n^o 46 supprime les alinéas 1 à 10 de l'article 2 bis. La commission y a été favorable à l'unanimité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi les supprimer ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Parce que ces dispositions, qui ont une forte incidence financière, vont être inscrites dans le projet de loi de finances pour 2015.

Il est tout de même nécessaire de rétablir des conditions favorables au développement de l'apprentissage alors que les dispositions adoptées l'an dernier avaient mis à mal le système.

Demeurent dans le texte les alinéas 11 et 12 et la transmission à Pôle emploi de la liste nominative des entreprises qui ne respectent pas leur quota d'apprentis. Ainsi Pôle emploi pourra approcher ces entreprises. Je doute que cela soit réellement efficace, mais cela n'a soulevé aucune opposition lors des auditions que j'ai réalisées. L'amendement n° 67 remplace donc la formulation facultative par une obligation, seule à même de garantir l'efficacité de la mesure et de respecter l'esprit du code du travail.

Les amendements n^{os} 46 et 67 sont adoptés.

Article 2 ter

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – L'article 2 *ter* sécurise le portage salarial, introduit dans la loi en 2008 et consacré en 2010 par un accord signé par quatre des cinq organisations syndicales représentatives mais censuré par le Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le seul syndicat non signataire, FO, au motif que le législateur n'aurait pas dû se désister sur un sujet aussi important. Sans les présentes dispositions, 50 000 salariés se trouveraient sans cadre juridique au 1^{er} janvier 2015. L'amendement n° 69 vise à instaurer un cas de recours au CDD spécifique au portage salarial ; l'amendement n° 70 est rédactionnel et l'amendement n° 68 règle des difficultés d'interprétation de l'article L. 241-8 du code de la sécurité sociale.

M. Philippe Bas, président. – Pourriez-vous nous préciser ce qu'est le portage salarial ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Celui qui souhaite échapper aux lourdeurs du statut d'entrepreneur individuel démarque ses propres clients et se rapproche d'une entreprise de portage salarial, dont il devient le salarié et qui se charge des aspects juridiques et des cotisations sociales. Cette relation triangulaire existait avant 2008, mais le souci de la sécurité juridique a conduit les partenaires sociaux à demander son introduction dans le code du travail.

Les amendements n^{os} 69, 70 et 68 sont adoptés.

Article 2 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – L'article 2 *quater* porte sur le plancher de vingt-quatre heures par semaine de travail à temps partiel introduit par l'accord national interprofessionnel de 2013. Or si l'accord est applicable aux nouveaux contrats de travail depuis 2014, se pose le problème des contrats existants qui comportent une durée du travail inférieure, pour lesquels il s'appliquera le 1^{er} janvier 2016. Le Gouvernement propose que le titulaire d'un contrat de moins de vingt-quatre heures ait une priorité de passage à cette durée ; l'amendement n° 71 précise que le champ de l'habilitation ne porte que sur la durée de travail des salariés à temps partiel ;

l'amendement n° 72 indique que l'ordonnance doit déterminer les conditions dans lesquelles le salarié peut demander de passer à vingt-quatre heures – il n'a aujourd'hui qu'à invoquer des raisons personnelles pour bénéficier d'une durée de travail inférieure. Le passage à vingt-quatre heures est parfois impossible, comme dans le cas de l'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées, des emplois sur les marchés forains alimentaires ou des mi-temps thérapeutiques.

M. Alain Richard. – Nous voyons là combien il est difficile de procéder à un progrès social concret. Chacun s'accorde à dire que le temps partiel contraint est dommageable, mais les améliorations ne sont pas toujours faciles à trouver. Le code du travail, je le rappelle, s'applique aux collectivités territoriales.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Et aux sénateurs !

M. Alain Richard. – C'est moins important. Tous les contractuels et les vacataires relèvent du code du travail. Il faut s'assurer que les dispositions prennent en compte les difficultés que pourraient rencontrer les employeurs publics pour élever les durées de travail.

M. Philippe Bas, président. – Cela suppose-t-il de modifier les termes de l'amendement ?

M. Alain Richard. – Il faudra prendre en compte dans les motifs de refus légitime du passage à vingt-quatre heures la situation des centres de loisirs, des services d'accueil périscolaire ou des services d'aide à domicile.

Mme Catherine Tasca. – Tout à fait. Soyons également attentifs à la possibilité pour les salariés d'être à l'initiative des aménagements de ce type, qui ne sont pas toujours dans leur intérêt.

M. Yves Détraigne. – En tant que non spécialiste, je découvre combien le droit du travail est compliqué. La loi de simplification simplifie-t-elle ? Elle réajuste, modifie des seuils, mais continue de réglementer. Comment cela pourrait-il simplifier la vie des entreprises ? Il existe pour elles encore plus de pièges que je ne le pensais.

M. Philippe Bas, président. – Oui, et ce texte comporte véritablement « diverses dispositions »... La commission des affaires sociales envisage-t-elle d'améliorer le texte sur la question des employeurs publics ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Non, mais vous pouvez déposer des amendements, nous les étudierons avec soin. Je n'avais pas pensé particulièrement aux collectivités mais il n'y a pas de raison qu'elles soient exclues des présentes dispositions. Les vingt-quatre heures ont été voulues par les partenaires sociaux : ce sont eux qui ont introduit la complexité. Des sénateurs qui avaient voté cette disposition ont découvert tous les problèmes que cela pouvait poser pour le recrutement de leurs assistants.

M. Simon Sutour. – Le débat appelle le débat : l'enfer est pavé de bonnes intentions ! Votre assistant qui travaille moins de vingt-quatre heures ne peut être remplacé que par un autre qui travaille au moins ce temps ; en fait, faute de crédits, vous ne le remplacerez pas.

Les amendements n^{os} 71 et 72 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 2 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – L'amendement n° 73 pérennise le contrat à durée déterminée à objet défini, dispositif expérimental issu de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, très utilisé dans la recherche et l'enseignement supérieur. Mme Fioraso nous a parlé des problèmes qu'engendrait sa disparition en juin dernier. Le Gouvernement a souhaité profiter du présent véhicule et il a engagé une consultation des partenaires sociaux : il nous proposera peut-être des modifications à cet amendement, que nous accepterons volontiers.

M. Philippe Bas, président. – Le dispositif expérimental a donné satisfaction.

L'amendement n° 73 est adopté.

Article 3

M. André Reichardt, rapporteur. – L'article vise à étendre le recours au rescrit et à créer des mécanismes de pré-décision et de gel de réglementation. Mon amendement n° 13 tend à préciser les termes de l'habilitation afin de garantir la sécurité juridique du dispositif et prémunir les intéressés contre les recours contentieux de tiers. Seule la publication des actes permet de faire courir un délai de recours, au-delà duquel une action en justice ne sera plus possible. Aussi faudra-t-il que l'ordonnance fixe les conditions de publication et d'opposabilité aux tiers des nouveaux mécanismes.

L'amendement n° 13 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 14 précise que le Gouvernement est habilité à prévoir les conditions dans lesquelles peut être institué un second examen pour certains rescrits. Si une autorité administrative refuse d'octroyer à une personne l'une des garanties mentionnées au présent article, cette dernière doit pouvoir saisir l'autorité administrative pour solliciter un nouvel examen.

M. Alain Richard. – Inutile de le préciser : c'est un principe du droit administratif général.

M. André Reichardt, rapporteur. – Le Conseil d'État recommande de prévoir la faculté pour l'utilisateur de solliciter un second examen d'une demande de rescrit, comme cela est déjà prévu dans le livre des procédures fiscales pour le rescrit fiscal.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission serait bien inspirée de suivre une recommandation du Conseil d'État.

L'amendement n° 14 est adopté ainsi que l'amendement n° 15.

Article 4

M. André Reichardt, rapporteur. – L'article 4 habilite le Gouvernement à alléger par ordonnance les contraintes pesant sur les entreprises en supprimant ou simplifiant les régimes d'autorisation préalable ou de déclaration.

Mon amendement de suppression n° 16 est cohérent avec la position antérieure de notre commission, qui, en janvier 2014, a supprimé une habilitation identique... ce que le Sénat puis l'Assemblée ont confirmé sans que le Gouvernement ne sollicite son rétablissement. Cette suppression intervient à titre conservatoire dans l'attente d'une rédaction qui traduirait mieux l'engagement du Gouvernement à ne pas modifier des régimes administratifs incontestés ou sensibles.

M. Philippe Bas, président. – Autrement dit, la commission accepte que le Gouvernement légifère par ordonnance sur ce point, mais elle souhaite en savoir plus sur ses intentions.

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous avons demandé au Gouvernement de préciser quels régimes d'autorisation préalable étaient concernés : il nous a indiqué qu'il y en avait « environ 3 000 », réponse que nous avons jugée un peu courte.

M. Alain Richard. – Le Sénat a décidé dans l'enthousiasme général – nous avons été tout au plus deux originaux à ne pas voter cela – que le silence de l'administration vaudrait désormais, dans tous les cas, acceptation. C'est une mesure inconsidérée selon moi. Quoi qu'il en soit, chaque ministère est en train de recenser les procédures où le silence peut valoir accord et des décrets détermineront les exceptions. Au ministère de l'écologie, où l'on m'a demandé d'intervenir, le travail est quasiment achevé et je crois qu'il en est de même partout ailleurs. Le Gouvernement serait donc tout à fait en mesure de nous préciser les domaines où ces simplifications peuvent intervenir.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 6

M. André Reichardt, rapporteur. – L'article 6 supprime l'intervention du préfet ou du maire dans la détermination des congés d'été des boulangers. Selon les organisations représentatives, cette réglementation est largement appliquée. Si l'on envisage de la supprimer, il conviendrait au moins d'interroger les organisations professionnelles et les associations de consommateurs, ce qui n'a pas été le cas. D'où mon amendement n° 17 de suppression de l'article. Le Gouvernement affirme que la mesure a été réclamée par « quelques personnes » au sein du Conseil de la simplification ; les représentants des boulangers contestent cette mesure.

M. Christophe Béchu. – Je ne suivrai pas notre rapporteur. S'il faut maintenir un tel système pour éviter que la clientèle se détourne de ces commerces au profit des supermarchés et supérettes, pourquoi ne pas le prévoir également pour les fleuristes ou les bouchers ? Le Gouvernement a raison de vouloir simplifier tout cela.

M. Philippe Bas, président. – Sans compter que certains boulangers veulent pouvoir partir en vacances quand ils le décident.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les lois de simplification que nous votons créent d'autres problèmes, si bien que nous modifions des textes sans vraiment les simplifier. Lorsque nous procédons à une suppression, un projet nous est présenté trois mois après pour créer une autre réglementation, car un problème a surgi entre-temps. Certes, cela nous occupe bien, mais cet exercice finit par lasser.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – D’après les personnes qui m’ont contactée, le système en vigueur fonctionne bien. Le problème se situe dans les zones rurales.

M. Alain Richard. – Notre pays connaît-il un tel défaut de concurrence et d’initiative privée que les mairies doivent réglementer les jours d’ouverture des boulangeries pour assurer, je cite l’article L. 2212 du code des collectivités territoriales, « *le ravitaillement de la population* » ? Mettons un terme à ces mesures d’Ancien Régime.

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois est au cœur de ses missions : la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen ne traite-t-elle pas de la liberté du commerce et de l’industrie ?

L’amendement n° 17 n’est pas adopté.

Chapitre III

L’amendement n° 18 est adopté.

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L’amendement n° 53 supprime les ordonnances prévues aux 1° à 3° car ces dispositions peuvent être introduites directement dans le droit actuel. Il précise également le champ de l’ordonnance prévue au 4° : le mécanisme envisagé par le Gouvernement pour densifier les entrées de ville ou les zones à dominante commerciale est celui qui existe à l’article L. 128-1 du code de l’urbanisme.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – L’amendement n° 61 supprime l’habilitation concernant les modalités alternatives à l’enquête publique. Il remplace cette habilitation par une inscription directe dans le code de l’environnement : certains projets seront dispensés d’enquête publique, remplacée alors par une mise à disposition du public. Il s’agit des projets de construction ou d’aménagement qui ne requièrent une étude d’impact que sur décision au cas par cas de l’autorité administrative. Cette procédure est moins longue pour les entreprises, mais garantit que le public pourra s’exprimer conformément à la Charte de l’environnement.

L’amendement a été voté à l’unanimité de la commission du développement durable.

M. Philippe Bas, président. – Les commissions des affaires économiques et du développement durable proposent des amendements semblables n^{os} 61 et 47.

M. Jean-Jacques Hyest. – L’amendement n° 53 pourrait être rédigé de façon plus concise, à l’instar du code civil...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis d’accord.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement reste intelligible, mais peut-on simplifier sa rédaction ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – J'en proposerai une autre rédaction en séance. Nous avons voulu que le champ d'application de la future ordonnance soit précisé. Tout le monde l'aura compris.

Mme Catherine Tasca. – Ces exceptions concernent-elles également les règles de protection qui prévalent aux abords des monuments historiques ?

M. Alain Richard. – Mais non !

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Les PLU pourront intégrer ces dispositions, si les élus le veulent. Le Gouvernement souhaite la densification de certaines zones commerciales en autorisant la construction de logements au-dessus des commerces. La rédaction étant trop floue, nous apportons des précisions.

Mme Catherine Tasca. – Me confirmez-vous que ces dispositions ne contreviendront pas à la protection du patrimoine ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je vous le confirme : le PLU continuera à s'appliquer. Il ne s'agit pas d'introduire un régime dérogatoire aux règles du PLU comparable à celui de l'article L. 123-5-1 du code de l'urbanisme.

M. Philippe Bas, président. – Il sera possible de toucher aux règles de hauteur et de gabarit, mais dans le respect des autres règles et notamment celles qui protègent le patrimoine.

M. Alain Richard. – Il s'agit simplement de modifier cinq ou six articles du code de l'urbanisme qui ont trait aux PLU. Quant à la protection des espaces classés, la règle de compétence des architectes des bâtiments de France n'est pas affectée.

M. Philippe Bas, président. – Adoptons cet amendement, Mme Lamure ayant indiqué qu'elle en améliorera la formulation en séance. En outre, il ne s'agit pas ici de créer un droit opposable à nos concitoyens mais d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, la difficulté de lecture n'a donc pas de caractère de gravité : l'important est que les dispositions figurent dans l'ordonnance.

Les amendements n^{os} 53 et 61 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'amendement n° 47 a été présenté... Quant au n° 48, il concerne la limitation des exigences de réalisation de places de stationnement lors de la construction des résidences universitaires et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Les amendements n^{os} 47 et 48 sont adoptés.

Article 7 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'amendement n° 49 autorise les communes à déroger aux règles du PLU relatives aux distances minimales par rapport aux limites séparatives.

M. Philippe Bas, président. – Mme Lamure présente un amendement adopté par sa commission, sur un article qui ne lui était pas délégué. C'est pourquoi le rapporteur va nous donner son avis.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement transforme en modification directe du droit existant une habilitation prévue à l'article 7 : avis favorable.

L'amendement n° 49 est adopté.

Article 7 ter

L'amendement n° 19 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 20 supprime la demande d'habilitation pour « *définir les modalités d'entrée en vigueur* » de dispositions de la loi « ALUR » qui sont... déjà en vigueur !

M. Christophe Béchu. – La renonciation au droit de préemption sur des lots de copropriété, ai-je découvert lors d'un récent conseil municipal, ne peut être déléguée au maire et doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal. Quelle incongruité ! Ne pourrait-on simplifier cette procédure ?

M. Philippe Bas, président. – Déposez un amendement !

L'amendement n° 20 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 21 supprime l'habilitation à harmoniser par ordonnance les notions de « *superficie de la partie privative* » et de « *surface habitable* ». Ce double mesurage, instauré par la loi « ALUR », est une complication inutile. Je vous propose tout simplement de supprimer la notion de « *surface habitable* ». La commission des affaires économiques a déposé un amendement n° 60 identique.

L'amendement n° 22 supprime enfin l'habilitation tendant à « *préciser le délai et les modalités d'entrée en vigueur* » de l'obligation pour le notaire de vérifier si l'acquéreur n'a pas été condamné pour avoir soumis une personne à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, autrement dit s'il n'est pas un « marchand de sommeil ». La loi « ALUR » n'ayant pas prévu d'entrée en vigueur différée pour ces dispositions, elles sont donc déjà applicables. La demande d'habilitation n'est pas fondée là non plus.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Les amendements n^{os} 59 et 60 sont effectivement satisfaits par les amendements de M. Reichardt.

M. Alain Richard. – Je voterai les amendements de notre rapporteur sous réserve que le dialogue avec le Gouvernement ait lieu : ses réponses infléchiront peut-être notre position...

L'amendement n° 59 est retiré.

Les amendements n°s 21, 22 et 60 sont adoptés.

Article 8

L'amendement n° 62 est adopté.

Article 10

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Jusqu'à présent, les certificats d'économie d'énergie étaient délivrés par les petites entreprises distributrices de fioul. Le Gouvernement a prévu de les confier aux grossistes, ce qui a fait réagir les détaillants. L'Assemblée nationale a proposé de créer un groupement pour les détaillants afin d'établir ces certificats, mais personne n'a accepté cette solution. L'amendement n° 56 supprime donc cette mesure afin que la concertation ait lieu. Et reparlerons-en lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique.

L'amendement n° 56 est adopté.

Article 11

L'amendement n° 63 est adopté.

Article 11 bis A

L'amendement n° 57 est adopté.

Article 11 bis

L'amendement n° 64 est adopté.

Article additionnel avant l'article 12

M. Jean-Jacques Hyest. – Lors de l'examen de la loi du 31 juillet 2014, nous avons dit tout le mal que nous pensions de la mesure imposant aux entreprises de moins de 250 salariés de déclarer leur intention de céder leur capital. Nous n'avions pas convaincu le ministre Benoît Hamon. Pourtant, le seul fait qu'un projet de cession soit connu risque de mettre en péril l'entreprise. Laissons le dialogue se nouer sans l'encadrer outre mesure. Tel est l'objet de mon amendement n° 6.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cette question sensible a été fréquemment évoquée lors des auditions. L'amendement supprime l'obligation d'information préalable des salariés en cas de cession de l'entreprise, dispositif présenté lors de l'examen de la loi relative à l'économie sociale et solidaire. M. Anziani, notre rapporteur pour avis sur ce texte, avait signalé les problèmes qui pouvaient en découler. Avis plutôt favorable, mais je ne voudrais pas que la commission mixte paritaire échoue à cause de notre position sur ce point...

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit bien d’une mesure de simplification.

M. Alain Anziani. – En juillet dernier, tous les points de vue s’étaient exprimés. Nous étions parvenus à un accord. Il s’agit en outre d’une loi récente : faut-il la défaire avant même d’avoir pu en mesurer les effets ? L’opposition qui n’avait pu entrer par la porte sur ce sujet entre aujourd’hui par la fenêtre...

M. Philippe Bas, président. – L’opposition n’est pas « entrée par la fenêtre » : il y a eu des élections sénatoriales et les grands électeurs l’ont fait entrer par la grande porte !

M. René Vandierendonck. – Je comprends bien la nécessité, dans ce débat, de ce que je qualifierais de « marqueurs pavloviens ». Il est pourtant difficile de se faire une opinion définitive sur de tels sujets : le défaut d’information des salariés peut dans certains cas porter préjudice au devenir de l’entreprise, mais cette obligation d’information, avec le risque contentieux qui s’y attache, peut aussi paralyser les négociations. Je m’abstiendrai donc.

Mme Catherine Tasca. – Certes, il faut simplifier, mais aussi stabiliser la législation. Ne revenons pas sans cesse sur les textes que nous venons de voter, donnant l’impression que nous improvisons. Peut-être M. Hiest a-t-il raison, mais laissons le temps à ces dispositions de faire la preuve ou non de leur utilité.

M. Philippe Bas, président. – Si nous estimons que ces dispositions sont intrinsèquement mauvaises, il vaut mieux les abroger avant qu’elles aient causé le moindre mal.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’argument selon lequel il faut laisser à la loi le temps de s’appliquer me laisse songeur, puisque nous passons notre temps à nous livrer à de telles suppressions et à des retours en arrière. Voyez la clause de compétence générale, supprimée, rétablie, puis à nouveau supprimée ! Cela dit, je suis l’avis de mon collègue Anziani.

M. Jean-Jacques Hyest. – Une mauvaise disposition doit être supprimée au plus vite. Le Sénat a changé de majorité, laissons la nouvelle s’exprimer. Il ne s’agit pas d’un réflexe pavlovien. Du reste le Gouvernement, s’apercevant de la catastrophe provoquée par la loi « ALUR », est le premier à la détricoter – sans trop l’avouer.

L’amendement n° 6 est adopté.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Article 12

M. André Reichardt, rapporteur. – L’amendement n° 23 supprime l’habilitation visant à diminuer le nombre maximal d’actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées. Le Gouvernement veut réduire de sept à deux, trois ou quatre le nombre minimal d’actionnaires, mais cette mesure ne répond pas à une demande des entreprises. De plus, la formule très souple de la société par actions simplifiée permet déjà aux associés qui le souhaitent de reprendre les règles de la société anonyme tout en ayant un nombre d’actionnaires inférieur à sept. Si l’on veut simplifier le régime de la société anonyme, envisageons plutôt un régime simplifié pour les petites sociétés non cotées.

M. Alain Richard. – Pourquoi interdire au Gouvernement de réduire le nombre minimum d'actionnaires des SA et promouvoir la catégorie des SAS, qui présente beaucoup moins de garanties ? Si l'on peut obtenir des sociétés anonymes avec moins de contraintes sur le nombre d'actionnaires mais des garanties supérieures, pourquoi s'en priver ?

M. André Reichardt, rapporteur. – L'article 12 est composé de cinq paragraphes dont un seul concerne les SA non cotées. Il est donc possible de supprimer cet alinéa sans toucher aux autres.

Sur le fond, à part le Conseil national des barreaux, toutes les personnes que j'ai entendues se sont interrogées sur l'intérêt de baisser le nombre minimal d'actionnaires. Les représentants du Gouvernement nous ont dit que cette mesure éviterait aux entrepreneurs créant une SA d'avoir recours à des « actionnaires de paille » mais le problème demeurera...

M. Jacques Bigot. – C'est lorsque des actionnaires veulent quitter une SA que les dirigeants sont contraints de trouver des « hommes de paille ». La question se pose plus à ce moment-là qu'à la création. Obliger les sociétés à changer de statuts serait plus lourd. La proposition gouvernementale me semble bonne.

M. André Reichardt, rapporteur. – Ce cas est déjà prévu par la loi : si le nombre d'actionnaires devient inférieur à sept, l'article L. 225-247 du code du commerce précise que le tribunal de commerce peut être saisi du problème par tout intéressé et éventuellement accorder un délai pour régulariser la situation. Une SA qui ne dispose plus du nombre légal minimal d'actionnaires peut donc continuer à exister.

M. Jacques Bigot. – La vraie simplification serait de se dispenser de cette procédure devant le tribunal de commerce qui prend beaucoup de temps !

M. André Reichardt, rapporteur. – L'habilitation du Gouvernement ne porte pas sur ce point et elle engage à procéder à d'autres simplifications. Une SA ne peut fonctionner sans trois administrateurs au moins au conseil d'administration aujourd'hui : ceci devrait aussi être revu si l'on réduisait le nombre minimal d'actionnaires. Réfléchissons plutôt à une simplification globale du régime des petites SA non cotées, mais n'abordons pas la question par le « petit bout de la lorgnette ».

L'amendement n° 23 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 24 convertit en modification directe du code de commerce une habilitation autorisant la location d'actions de parts sociales dans les sociétés d'exercice libéral, sauf dans le domaine de la santé et pour les fonctions d'officier public ou ministériel.

L'amendement n° 24 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 25 convertit en modification directe du droit une habilitation simplifiant le régime du transfert du siège d'une société à responsabilité limitée. Dans les SA, le transfert du siège dans le même département ou dans un département limitrophe exige seulement une ratification par l'assemblée générale ordinaire, à la majorité simple des actionnaires. Il est proposé de procéder de même au sein des SARL.

En revanche, le transfert de siège d'une SARL hors du département ou d'un département limitrophe continuerait à relever d'une modification normale des statuts, pour éviter tout risque de décision abusive au détriment de certains associés.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 26 convertit en modification directe une habilitation supprimant une formalité souvent inutile : la déclaration de conformité en cas de fusion ou de scission de sociétés, comme cela a déjà été fait pour la constitution de sociétés. Il faut cependant la maintenir dans les cas où elle est exigée par le droit européen.

L'amendement n° 26 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 27 précise l'habilitation en vue de simplifier et clarifier la procédure de liquidation amiable des sociétés. Au lieu de simplifier la procédure applicable à toutes les sociétés, il nous semble plus pertinent de créer une procédure simplifiée pour les seules sociétés qui présentent un montant limité d'actifs et de dettes et qui n'emploient aucun salarié.

L'amendement n° 27 est adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Article additionnel après l'article 12

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 28 supprime l'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale, dans un délai d'un mois, des statuts et de divers autres actes de la vie des sociétés commerciales. Une telle obligation a perdu sa justification, au point que sa suppression avait déjà été annoncée par le Gouvernement il y a plusieurs années, sans que cette annonce ait pu se concrétiser.

L'amendement n° 28 est adopté.

Article 15

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L'amendement n° 1 inscrit directement dans la loi la modification de l'article 1679 *bis* B du code général des impôts.

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi passer par une ordonnance, en effet.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 16

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L'amendement n° 2 inscrit directement dans la loi le maintien de la validité des autorisations de paiement existantes.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 19

Les amendements n^{os} 29 et 30 sont adoptés.

Article 25

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 32 transforme en avis conforme l'avis simple du comptable public lorsqu'une collectivité territoriale souhaite recourir à une convention de mandat pour l'encaissement de certaines recettes, disposition plus protectrice.

L'amendement n° 32 est adopté, ainsi que les amendements n^{os} 33, 34, 35, 36 et 37.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 31 impose aux personnes publiques ayant eu recours à des conventions de mandat jusqu'à présent de les adapter aux nouvelles règles dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Il est complémentaire à l'amendement de la commission des finances qui supprime la validation législative des conventions en cours.

M. Philippe Bas, président. – Et celui qui supprime la mention selon laquelle un décret est « pris sur le rapport du ministre chargé du budget » va dans le même sens de clarification rédactionnelle.

Les amendements n^{os} 31, 3 et 4 sont adoptés.

Article 27

M. André Reichardt, rapporteur. – Compte tenu des incertitudes sur les modifications proposées par le Gouvernement en matière de commande publique – l'ordonnance pourrait modifier la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public ou les règles applicables à la sous-traitance en matière de marchés publics – l'amendement n° 39 rectifié limite l'habilitation aux éléments connus par le Parlement. L'habilitation vaudra uniquement pour compiler, à droit constant, les règles applicables aux marchés publics au sens de l'Union européenne.

L'amendement n° 39 rectifié est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il serait bon que les règles issues de la future ordonnance sur la commande publique s'appliquent seulement à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui tient compte des délais de transposition des directives. Les acheteurs publics sauront que les modifications ne s'appliqueront pas en 2015, année de validité de l'habilitation. Tel est l'objet de l'amendement n° 38 rectifié.

L'amendement n° 38 rectifié est adopté.

Articles additionnels après l'article 27

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Portelli et moi-même vous avons présenté en juillet dernier un rapport d'information sur les contrats de partenariat, qui a eu un certain écho et dont vous avez autorisé la publication. Nous y proposons non pas de supprimer les contrats de partenariats, mais d'encadrer davantage le recours à ces contrats. L'amendement n° 12

reprend l'une de nos préconisations, dont nous avons déjà débattu en commission : exclure l'architecture du périmètre de ces contrats.

M. Alain Richard. – La prestation architecturale fait pourtant partie, nécessairement, du projet de réalisation d'un ouvrage public. Cette interdiction est beaucoup trop large.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement rend-il illégal les contrats de partenariat ayant pour unique objet une prestation architecturale ou retire-t-il l'architecture du champ de contrats plus larges ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette proposition avait suscité des débats en commission. Elle apporte une solution à un vrai problème. Les contrats de partenariat consistent à confier à un prestataire privé la conception architecturale, la réalisation, le financement, la maintenance, l'entretien et l'exploitation d'un ouvrage public pour une durée longue – trente ou quarante ans. Le choix de l'architecte est donc laissé au partenaire privé – Bouygues, Vinci ou Eiffage – sans obligation de mettre les architectes en concurrence.

Le contrat est un paquet qui inclut la désignation de l'architecte ; la collectivité ne fait que choisir parmi différents paquets proposés. Les architectes, leur ordre professionnel et leurs syndicats demandent qu'un concours d'architecture soit organisé en premier lieu, et que le contrat ne porte plus que sur la réalisation, le financement, la maintenance, l'entretien et l'exploitation de l'ouvrage.

M. Philippe Bas, président. – Vous souhaitez donc que l'aspect architectural du projet soit exclu du champ du contrat de partenariat ? La rédaction de l'amendement n'est pas claire.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'aspect architectural du projet doit être discuté préalablement à la conclusion du contrat.

M. Hugues Portelli. – Les collectivités territoriales doivent pouvoir choisir leur architecte – il est aujourd'hui imposé par le conglomérat chargé de la prestation globale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends bien votre intention, et j'ai défendu votre rapport. Mais faire dépendre le projet entier du concours d'architecture – dont les résultats sont toujours incertains, mais c'est un autre sujet – n'a rien d'évident. L'intérêt des contrats de partenariat était justement de simplifier les choses en les globalisant. Si l'on inverse les étapes, j'aime autant vous dire qu'on va avoir des surprises, comme à Lille !

M. Yves Détraigne. – J'ai expérimenté les contrats de partenariat en tant que président d'un syndicat départemental de traitement des déchets. L'architecture d'une usine de valorisation énergétique est intimement liée à son activité. L'en dissocier est impossible.

M. René Vandierendonck. – L'ordre des architectes demande que les collectivités territoriales fassent appel à un concepteur avant d'engager des travaux, nous le savons bien. D'autres types de contrats, comme la conception-réalisation, pourraient aussi être revus, les contrats de partenariat ne sont pas directement en cause. Replaçons ces questions dans un débat plus vaste. Je songe à la proposition de loi créant des sociétés d'économie mixte à opération unique, déposée par l'ancien président de la Fédération des entreprises publiques locales, Jean-Léonce Dupont.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je rejoins Alain Richard : cet amendement méconnaît l'intérêt des contrats de partenariat, qui réside dans leur globalité. De plus, les contrats de partenariat impliquent également des bureaux d'études : pourquoi faire un sort particulier aux prestations d'architecture ? Retrait ou avis défavorable : je précise tout de suite que je serai favorable aux amendements suivants.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si M. Portelli est d'accord pour le retirer, j'accepte.

M. Hugues Portelli. – C'est d'accord.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous reprendrons cette discussion ultérieurement. Je persiste à penser que nous avons un problème culturel sur ce sujet. M. Détraigne a raison s'agissant des ouvrages de traitement des déchets, mais l'adéquation de l'architecture à la destination du bâtiment est une loi générale !

M. Pierre-Yves Collombat. – Retournons à l'Ancien Régime...

M. Jean-Pierre Sueur. – Les architectes disent que les contrats de partenariat conduisent à soumettre le choix architectural à l'un des trois grands groupes de BTP : ce n'est pas le meilleur moyen de faire vivre la concurrence dans ce secteur...

L'amendement n° 12 est retiré.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le contenu de l'amendement n° 11 a, lui, déjà été discuté en commission lors de la présentation du rapport d'information.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis favorable : il encadre la réalisation des évaluations préalables au recours à un contrat de partenariat. Il consacre une démarche déjà engagée par le pouvoir réglementaire pour les contrats conclus par l'État, mais qui ne s'applique pas encore aux collectivités territoriales – pourtant ce sont elles qui ont le plus besoin d'être éclairées avant de conclure un tel contrat.

M. Alain Richard. – Le I est inutile : l'ordonnance de 2004 qui a créé les contrats de partenariat impose aux collectivités de s'assurer d'abord de leur capacité à rembourser. Le II est contre-productif. Il revient à dire aux collectivités territoriales qu'elles ne sont pas assez intelligentes pour comprendre leur propre situation et établir leur propre diagnostic : on les contraint à acheter à prix d'or l'avis qu'elles devraient avoir... C'est une grosse erreur, et ce n'est pas notre rôle.

M. Hugues Portelli. – De nombreuses collectivités font appel à des bureaux d'études pour établir ces évaluations préalables. Cet amendement nous aiderait à écarter ceux qui ne sont pas sérieux. Quant au premier point, ce n'est pas parce que des dispositions ne sont pas appliquées qu'il ne faut pas modifier leur rédaction.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons lu le rapport de l'inspection générale des finances, le rapport Peylet sur les contrats de partenariat du secteur universitaire et celui de la Cour des comptes relatif au secteur hospitalier. L'évaluation préalable intervient à un stade où l'on ne sait encore rien des mérites et défauts respectifs d'une procédure classique et d'un contrat de partenariat. Les collectivités doivent payer un prestataire pour fournir ce genre de lecture – au demeurant passionnante...

M. Alain Richard. – Le recours à un prestataire extérieur est facultatif !

M. Jean-Pierre Sueur. – Les collectivités territoriales réalisent rarement elles-mêmes les évaluations. Or, le plus souvent, ces études n’apportent rien. Nous souhaitons que cette évaluation se prononce sur la situation financière de la collectivité et ses capacités de remboursement : elle le fait rarement. Notre rapport n’avait pas été critiqué sur ce point. J’ai déjà eu l’occasion de faire des recours contre l’ordonnance de 2004 devant le Conseil d’État – ce qui a donné lieu à un arrêt publié – et devant le Conseil constitutionnel. Bref, cet amendement est pleinement justifié.

M. André Reichardt, rapporteur. – Le premier point de l’amendement n’entre pas en contradiction avec l’article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que les contrats de partenariat « *donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d’un tel contrat* ». Avec cet amendement, on s’interrogerait non seulement sur les motifs financiers, mais aussi sur le contexte financier.

Quant au second point, je propose en guise de compromis une rectification prévoyant que l’évaluation préalable est réalisée « *le cas échéant* » avec le concours d’un organisme expert, ce qui exclut le cas où la collectivité réalise l’évaluation en interne.

M. Hugues Portelli. – Soit.

L’amendement n° 11, ainsi rectifié, est adopté, ainsi que l’amendement n° 8.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 9 sous réserve de la suppression du b du 1° : le droit actuel suffit pour écarter le recours à un contrat de partenariat lorsque la complexité ne résulte pas du projet mais du contrat lui-même.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes très attachés aux définitions de la complexité et de l’urgence données par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a de plus censuré les dispositions élargissant à l’excès la définition de l’urgence, comme il a refusé une définition trop floue de l’efficacité économique. Restons-en à sa jurisprudence.

M. Alain Richard. – Je voterai contre cet amendement.

L’amendement n° 9, ainsi rectifié, est adopté ainsi que l’amendement n° 10.

Article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L’amendement n° 50 remplace l’habilitation à légiférer par ordonnance par une modification directe du droit existant, afin de faciliter la création par les chambres de commerce et d’industrie d’entités autonomes de droit privé dédiées à la gestion de leurs écoles d’enseignement supérieur, sans mettre en cause leur régime actuel. Toutes les parties prenantes en ont discuté.

L’amendement n° 50 est adopté.

Articles additionnels après l’article 28

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L’amendement n° 51 complète le code de commerce pour autoriser les CCI

territoriales qui le souhaitent à fusionner avec leur CCI régionale dans le cadre de schémas directeurs régionaux consulaires.

L'amendement n° 51 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'amendement n° 52 autorise les CCI territoriales ayant perdu leur personnalité morale du fait d'une fusion avec une chambre régionale à perdurer comme CCI locale, comme c'est le cas en Ile-de-France.

L'amendement n° 52 est adopté.

Article 29

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'article 29 fusionne deux établissements publics industriels et commerciaux : l'Agence française pour le développement international des entreprises, UbiFrance, et l'Agence française pour les investissements internationaux. Cette fusion fait consensus. Notre commission propose d'aller plus loin en créant un groupement d'intérêt économique pour faciliter le travail de ces entités avec les acteurs qui le souhaiteraient. C'est l'objet de l'amendement n° 55.

M. Philippe Bas, président. – Lesquels par exemple ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Ce peut être Sopexa, société anonyme qui promeut les entreprises de l'agroalimentaire, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, les CCI ou tout autre acteur concerné par le commerce international.

M. Alain Richard. – La loi est certes compétente pour créer de nouvelles catégories d'établissements publics. Mais la coopération de ceux-ci avec d'autres partenaires n'est pas de son ressort. Laissons les établissements publics conclure un GIE avec qui ils l'entendront.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Le projet de loi se limite à fusionner les établissements. Avec ces dispositions, ils ne pourront rien faire d'autre que demeurer à deux. Il faut aller plus loin.

M. Alain Richard. – Tous les établissements publics peuvent librement conclure un GIE.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement remplacerait la fusion par un GIE ? L'amendement vise à « rassembler » les établissements dans un GIE : défait-il ou non la fusion ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La fusion est presque réalisée dans les faits : les deux établissements occupent les mêmes locaux et ont la même comptabilité. Nous essayons d'ouvrir le dispositif à d'autres acteurs.

M. Philippe Bas, président. – La rédaction n'est pas claire : je n'ai toujours pas compris si la fusion était maintenue...

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Nous acceptons naturellement la fusion, qui est presque un fait accompli. Reste à ouvrir davantage l'établissement, à l'instar d'Atout France qui, je le rappelle, a été créé par la loi.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons deux possibilités : soit Mme Lamure retire cet amendement et en lui substitue un autre, extérieur, fusionnant les deux organismes et favorisant la constitution d'un GIE ; soit nous adoptons le n° 55 tel quel, mais en sachant qu'un amendement extérieur pourra le clarifier.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Adoptons-le : nous pourrions le modifier en séance.

M. Christophe-André Frassa. – L'amendement de Mme Lamure ne fait que compléter l'article 29...

M. Alain Richard. – Non, il remplace et complète !

M. Philippe Bas, président. – Nos réserves figureront au procès-verbal. La rédaction pourra être modifiée ultérieurement.

L'amendement n° 55 est adopté.

Article additionnel après l'article 31

M. André Reichardt, rapporteur. – L'hypothèque rechargeable repose sur la faculté d'offrir successivement ou simultanément la même hypothèque en garantie de plusieurs créances présentes ou futures, chacune garantie selon son rang. Le système a été supprimé par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, car il lui était reproché d'inciter les particuliers à engager leurs biens immobiliers pour garantir un crédit à la consommation, et donc de leur faire courir un risque d'endettement excessif. L'amendement n° 41 rectifié le réintroduit, mais à destination des seuls professionnels : facilitant ainsi leur accès au crédit, il contribuera à dynamiser l'activité économique. Le Conseil supérieur du notariat a attiré mon attention sur ce point.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis totalement opposé à cet amendement. On sait où nous ont conduits ces techniques américaines, qui sont à l'origine de la crise. Pour stimuler l'économie, ça stimule ! Pour revenir à la situation antérieure à la crise, il n'y a pas mieux ! Les notaires insistent sur le fait que cela ne concerne que les professionnels. Sauf que les garanties sont floues. Ce mécanisme ne vise qu'à pallier les déficiences des banques dans le financement de l'économie. Qu'elles jouent leur rôle !

M. André Reichardt, rapporteur. – Cela n'a rien à voir avec la crise des *subprimes*. La valeur du bien, et donc de l'hypothèque, telles que définies au départ restent inchangées : une réévaluation ne serait pas prise en compte. Ce mécanisme est une sûreté réelle donnée à plusieurs créances.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous avons tout fait pour que les professionnels, artisans par exemple, n'hypothèquent pas leurs biens personnels, afin qu'ils ne risquent pas de tout perdre en cas de mauvaise conjoncture, avec l'EIRL par exemple. Cet amendement va exactement en sens inverse, il rend possible l'hypothèque des biens personnels des personnes physiques. Il existe bien d'autres dispositifs de financement. Je m'abstiendrai.

L'amendement n° 41 rectifié est adopté.

Chapitre VI bis

L'amendement n° 42 est adopté.

Article 31 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'amendement n° 58 précise que les mesures que pourra prendre le Gouvernement par ordonnance dans le secteur du tourisme auront vocation à simplifier les procédures d'urbanisme et les mises aux normes pour les équipements et aménagements touristiques, supprimer l'obligation déclarative pour les établissements d'hébergement organisant des activités sportives à titre annexe, simplifier la procédure de classement des stations de tourisme et, enfin, clarifier les modalités de diffusion et d'utilisation des chèques-vacances.

L'amendement n° 58 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 7 présenté par M. Mézard n'est pas compatible avec la réécriture de l'article que nous venons d'adopter.

M. Philippe Bas, président. – Son auteur pourra, s'il le souhaite, nous présenter un autre amendement, compatible avec cette nouvelle rédaction.

L'amendement n° 7 tombe.

Article 32

L'amendement n° 43 est adopté.

Article 34

L'amendement n° 44 est adopté.

Article 36

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – L'amendement n° 54 raccourcit le délai d'habilitation pour prendre des mesures dans le secteur du tourisme de neuf à quatre mois.

M. Alain Richard. – C'est une facilité à laquelle on s'abandonne trop souvent. Si le Secrétariat général du Gouvernement a prévu un tel délai, il a ses raisons. Les capacités d'expertise juridique de l'administration sont ce qu'elles sont : inégales selon les ministères. Si l'on raccourcit le délai à l'excès, l'ordonnance ne sera pas prise à temps, il faudra voter une nouvelle habilitation, et on aura perdu un an ! Cela s'est déjà vu.

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement nous donnera son avis. Ces dispositions ont été déléguées au fond à la commission des affaires économiques : nous nous en remettons pour l'heure à son appréciation.

L'amendement n° 54 est adopté, ainsi que l'amendement n° 5.

Intitulé du projet de loi

M. André Reichardt, rapporteur. – L’amendement n° 45 modifie l’intitulé du projet de loi, pour traduire sa véritable nature. Il s’agirait du projet de loi « *relatif à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives* ».

M. Pierre-Yves Collombat. – N’est-ce pas un peu trop simple ou trop court ?

M. René Vandierendonck. – C’est lourd, en effet !

M. André Reichardt, rapporteur. – Nos deux collègues ont bien compris mon intention...

L’amendement n° 45 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Je vais mettre aux voix le projet de loi ainsi modifié.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe s’abstiendra à ce stade. Nous nous efforcerons de mesurer l’effet des amendements adoptés d’ici la séance publique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m’abstiendrai pour les mêmes raisons.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Habilitation en vue de favoriser le recours aux titres simplifiés et guichets uniques de déclaration et de paiement des charges sociales			
Mme PROCACCIA	65	Précision	Adopté
Article 2			
Habilitation en vue d’harmoniser la notion de jour en droit du travail et en droit de la sécurité sociale			
Mme PROCACCIA	66	Précision	Adopté
Article 2 bis			
Régime de soutien financier à la conclusion de contrats d’apprentissage			
Le Gouvernement	46	Suppression des dispositions relatives à l’aide financière au recrutement des apprentis	Adopté
Mme PROCACCIA	67	Précision	Adopté
Article 2 ter			
Habilitation en vue de préciser le régime du portage salarial			
Mme PROCACCIA	69	Création d’un cas de recours au contrat à durée déterminée spécifique au portage salarial	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PROCACCIA	70	Rédactionnel	Adopté
Mme PROCACCIA	68	Répartition des charges sociales dans le régime du portage salarial	Adopté
Article 2 quater Habilitation en vue de simplifier et sécuriser le régime du temps partiel			
Mme PROCACCIA	71	Précision	Adopté
Mme PROCACCIA	72	Précision	Adopté
Article additionnel après l'article 2 quater			
Mme PROCACCIA	73	Pérennisation du contrat de travail à durée déterminée à objet défini	Adopté
Article 3 Habilitation en vue de renforcer les garanties contre les changements de réglementation ou d'interprétation en cours de réalisation d'un projet			
M. REICHARDT, rapporteur	13	Précision	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	14	Précision	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	15	Rédactionnel	Adopté
Article 4 Habilitation en vue de supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation préalable ou de déclaration et de substituer des régimes de déclaration à des régimes d'autorisation préalable, pour la mise en œuvre du principe « silence vaut accord »			
M. REICHARDT, rapporteur	16	Suppression	Adopté
Article 6 Suppression de la déclaration préalable des congés d'été des boulangers			
M. REICHARDT, rapporteur	17	Suppression	Rejeté
Chapitre III Mesures en matière d'urbanisme et d'environnement			
M. REICHARDT, rapporteur	18	Coordination dans l'intitulé du chapitre	Adopté
Article 7 Habilitation en vue de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et de construction			
Mme LAMURE	53	Conversion d'habilitations en modifications directes de la législation en vigueur	Adopté
M. CORNU	61	Exemption d'enquête publique pour certains projets	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 7			
Mme LAMURE	47	Exemption d'enquête publique pour certains projets	Adopté
Mme LAMURE	48	Assouplissement de l'obligation de construction d'aires de stationnement	Adopté
Article 7 bis Extension du champ d'application des dérogations en matière de densité			
Mme LAMURE	49	Assouplissement des règles de construction en matière de limites séparatives	Adopté
Article 7 ter Habilitation en vue de modifier diverses dispositions relatives aux ventes d'immeubles soumis au statut de la copropriété			
M. REICHARDT, rapporteur	19	Rédactionnel	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	20	Suppression d'une demande d'habilitation	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	21	Suppression de la notion de surface habitable en cas de cession d'immeubles en copropriété	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	22	Suppression d'une demande d'habilitation	Adopté
Mme LAMURE	59	Modalités d'information des acquéreurs d'immeubles en copropriété et suppression d'habilitations	Retiré
Articles additionnels après l'article 7 ter			
Mme LAMURE	60	Suppression de la notion de surface habitable en cas de cession d'immeubles en copropriété	Adopté
Le Gouvernement	75	Règles applicables à Mayotte en matière d'urbanisme commercial	Rejeté
Le Gouvernement	74	Transfert des autorisations d'urbanisme en matière d'exploitation commerciale	Rejeté
Article 8 Habilitation en vue d'instaurer un dispositif de décision unique du préfet autorisant les installations de production d'énergie renouvelable en mer			
M. CORNU	62	Rédactionnel	Adopté
Article 10 Assouplissement du régime des certificats d'énergie pour le fioul domestique			
Mme LAMURE	56	Suppression	Adopté
Article 11 Maintien de l'application des règles expérimentales aux demandes d'autorisation unique déposées dans le cadre des expérimentations en cours en matière d'installations soumises à autorisation environnementale			
M. CORNU	63	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 bis A Rétablissement du mécanisme de soutien financier des installations de cogénération électrique au gaz naturel			
Mme LAMURE	57	Rédactionnel	Adopté
Article 11 bis Transport des clients des restaurants d'altitude par motoneige			
M. CORNU	64	Coordination	Adopté
Article additionnel avant l'article 12			
M. HYEST	6	Abrogation de l'obligation d'information préalable des salariés en cas de cession de leur entreprise	Adopté
Article 12 Habilitation en vue de prendre diverses mesures de simplification en droit des sociétés			
M. REICHARDT, rapporteur	23	Suppression de l'habilitation visant à diminuer le nombre minimal d'associés dans les sociétés anonymes non cotées	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	24	Location des parts sociales dans les sociétés d'exercice libéral	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	25	Assouplissement des modalités de transfert du siège social d'une société à responsabilité limitée	Adopté
Le Gouvernement	80	Assouplissement des modalités de transfert du siège social d'une société à responsabilité limitée	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	26	Suppression de la déclaration de conformité en cas de fusion ou de scission de sociétés	Adopté
Le Gouvernement	81	Suppression de la déclaration de conformité en cas de fusion ou de scission de sociétés	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	27	Instauration d'une procédure simplifiée de liquidation amiable des sociétés	Adopté
Article additionnel après l'article 12			
M. REICHARDT, rapporteur	28	Suppression de l'obligation de dépôt des documents statutaires des sociétés auprès de l'administration fiscale	Adopté
Article 15 Habilitation en vue de tirer les conséquences, en matière d'obligations déclaratives, de la suppression de la déclaration relative à la participation des employeurs à la formation professionnelle continue			
M. P. DOMINATI	1	Conversion de l'habilitation en modification directe de la législation en vigueur	Adopté
Article 16 Habilitation en vue de sécuriser les autorisations de prélèvement signées par les entreprises dans le cadre du télé-règlement avec les administrations à l'occasion du passage au nouveau système unifié de paiement en euros			
M. P. DOMINATI	2	Conversion de l'habilitation en modification directe de la législation en vigueur	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 Dispense de signature de certaines décisions administratives et de leurs actes préparatoires			
M. REICHARDT, rapporteur	29	Rédactionnel	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	30	Rédactionnel	Adopté
Article 21 Habilitation en vue de fixer les règles de recouvrement et de gestion de la redevance de stationnement			
Le Gouvernement	77	Précision	Rejeté
Article 25 Autorisation du recours aux conventions de mandat pour l'État et les collectivités territoriales et validation des conventions déjà conclues			
M. REICHARDT, rapporteur	32	Avis conforme du comptable public en cas de recours d'une collectivité territoriale à une convention de mandat	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	33	Rédactionnel	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	34	Contenu de la convention de mandat	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	35	Rédactionnel	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	36	Rédactionnel	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	37	Contenu de la convention de mandat	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	31	Mise en conformité des conventions de mandat en cours aux nouvelles dispositions législatives	Adopté
M. P. DOMINATI	3	Précision	Adopté
M. P. DOMINATI	4	Suppression de la validation législative des conventions de mandat en cours	Adopté
Article 27 Habilitation en vue de transposer deux directives européennes relatives aux marchés publics et simplifier le droit de la commande publique			
M. REICHARDT, rapporteur	39 rect.	Limitation de l'habilitation à la compilation à droit constant des règles relatives aux marchés publics	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	38 rect.	Date d'application des mesures issues de l'ordonnance	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 27			
M. PORTELLI	12	Exclusion de l'architecture du champ des contrats de partenariat	Retiré
M. PORTELLI	11	Encadrement de l'évaluation préalable avant la conclusion d'un contrat de partenariat	Adopté avec modification
M. PORTELLI	8	Fixation d'un montant minimal pour le recours à un contrat de partenariat	Adopté
M. PORTELLI	9	Resserrement des conditions de recours au contrat de partenariat	Adopté avec modification
M. PORTELLI	10	Garanties accordées aux sous-traitants dans les contrats de partenariat	Adopté
Article 28 Habilitation en vue de créer un régime juridique spécifique pour les écoles supérieures des chambres de commerce et d'industrie			
Mme LAMURE	50	Conversion de l'habilitation en modification directe de la législation en vigueur	Adopté
Articles additionnels après l'article 28			
Mme LAMURE	51	Faculté de fusion entre chambres territoriales et régionales de commerce et d'industrie	Adopté
Mme LAMURE	52	Statut des chambres de commerce et d'industrie locales	Adopté
Article 29 Habilitation en vue de fusionner l'Agence française pour les investissements internationaux et UbiFrance			
Mme LAMURE	55	Création d'un groupement d'intérêt économique	Adopté
Article additionnel après l'article 31			
M. REICHARDT, rapporteur	41 rect.	Hypothèque rechargeable pour les professionnels	Adopté
Chapitre VI bis Secteur du tourisme			
M. REICHARDT, rapporteur	42	Rédactionnel	Adopté
Article 31 bis Habilitation en vue de procéder à diverses simplifications dans le secteur du tourisme			
Mme LAMURE	58	Clarification de l'habilitation	Adopté
Le Gouvernement	82	Clarification de l'habilitation	Rejeté
M. MÉZARD	7	Suppression de l'obligation de déclaration préalable des établissements d'activités physiques et sportives	Tombe

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 32 Clarifications du code général de la propriété des personnes publiques			
M. REICHARDT, rapporteur	43	Rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	76	Coordination	Rejeté
Article 34 Correction d'insuffisances et d'incohérences juridiques dans le code de la consommation			
M. REICHARDT, rapporteur	44	Clarification rédactionnelle	Adopté
Le Gouvernement	78	Clarification des conditions d'application du droit de la consommation aux contrats immobiliers	Rejeté
Le Gouvernement	83	Abrogation des règles restrictives en matière de loteries commerciales, en application des règles européennes encadrant les pratiques commerciales	Rejeté
Article additionnel après l'article 35			
Le Gouvernement	79	Garantie financière d'achèvement ou de remboursement en cas de vente d'un logement en l'état futur d'achèvement	Rejeté
Article 36 Délais d'habilitation accordés au Gouvernement pour prendre les ordonnances			
Mme LAMURE	54	Abréviation d'un délai d'habilitation	Adopté
M. P. DOMINATI	5	Coordination	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. REICHARDT, rapporteur	45	Clarification rédactionnelle	Adopté

Adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François Zocchetto et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 482 (2013-2014) portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

M. Philippe Bas, président. – M. Zocchetto, retenu par d'impérieuses raisons familiales, me charge de vous présenter le rapport qu'il a réalisé sur le projet de loi d'adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

Ce texte remédie au retard pris par la France – qui nous place sous la menace d'actions en manquement – dans la transposition de décisions-cadres de l'Union européenne prises en application du troisième pilier relatif à l'espace de justice et de sécurité prévu par le traité d'Amsterdam de 1999. Dotées par le traité de Lisbonne de la même valeur juridique que

les directives, les décisions-cadres doivent en effet être transposées. Une dizaine l'ont été ; trois attendent encore. C'est l'objet de ce projet de loi, qui transpose en outre des dispositions de la directive « qualification » du paquet « asile » – la validité du titre de séjour d'un réfugié bénéficiant de la protection subsidiaire de l'État sera portée de un à deux ans, et les parents d'un mineur bénéficiaire de cette protection se verront attribuer un titre de séjour identique. Les chrétiens de Syrie, par exemple, pourront en bénéficier.

Les normes européennes à transposer en matière pénale ont, jusqu'à présent, d'une part, concerné l'unification des protections minimales : présence d'un avocat, droits des victimes, par exemple. Elles ont, d'autre part, touché à la reconnaissance mutuelle des décisions : les jugements prononcés dans d'autres pays de l'Union européenne doivent pouvoir être exécutés en France dans des conditions plus souples que celles requises par la procédure de l'*exequatur*.

Le principe *non bis in idem* empêche déjà que deux procédures judiciaires concurrentes, ouvertes dans deux pays différents et portant sur les mêmes faits et les mêmes personnes, n'aboutissent au prononcé de deux sanctions : la première rendue s'impose à l'autre. L'effet de cette règle est toutefois trop tardif : il est regrettable que des magistrats mènent leurs procédures parallèlement sans s'informer mutuellement. La première décision-cadre que transpose ce projet de loi crée dans un tel cas une phase d'information et de consultation entre les magistrats.

Deuxième apport de ces textes : la reconnaissance mutuelle des décisions pénales et des condamnations et leur exécution dans un autre pays de l'Union européenne que celui dans lequel a eu lieu la condamnation. Un premier texte, adopté l'année dernière, sur le rapport de notre collègue Alain Richard, a autorisé l'exécution en France de peines d'emprisonnement prononcées à l'étranger. Le présent texte s'attache d'abord au contrôle judiciaire, objet de la seconde décision-cadre transposée par le présent texte, et identifie trois phases : l'émission par le juge d'une requête en reconnaissance et la saisine de son homologue dans un autre Etat membre ; la reconnaissance formelle de la mesure et sa mise en œuvre dans le pays du ressortissant ; le suivi de l'exécution enfin, la révocation de la mesure ne pouvant se faire que dans le pays qui l'aura prise. Une procédure analogue est ensuite prévue pour les mesures de probation après condamnation, qui font l'objet de la troisième décision-cadre transposée par le projet de loi ; si les contraintes ne sont pas respectées par le condamné, son incarcération pourra être décidée dans le pays où la peine est exécutée, puisque l'éventualité d'un retour en prison est comprise dans la peine prononcée.

M. Jean-René Lecerf. – L'étude d'impact révèle que peu d'autres pays ont transposé ces mesures. Or elles ne sont applicables que sous réserve de réciprocité : le seront-elles seulement ?

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, les procédures ne pourront être mises en œuvre qu'à la condition d'avoir aussi été transposées dans l'État-membre auquel le juge s'adressera.

M. Alain Richard. – J'approuve ce texte, qui s'inscrit dans une suite cohérente. La France participe de longue date à cette politique de coopération judiciaire. Nous devons rendre ces dispositions applicables très prochainement, mais sous condition de réciprocité. Une précision : l'extension de la validité du titre de séjour aux parents des bénéficiaires de la protection subsidiaire de l'État ne vaut que pour les bénéficiaires mineurs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si nous adoptons ce texte, ses dispositions seront applicables dans les pays ayant fait de même. Qu'en sera-t-il ailleurs ?

M. Philippe Bas, président. – Une partie seulement des États-membres a transposé ces décisions-cadres. Dans les autres, les dispositions que nous aurons transposées ne seront donc pas encore applicables. Il appartient à la Commission européenne, par le biais de l'action en manquement, de hâter cette transposition. La coopération avec les pays en retard continuera toutefois sur la base des règles minimales fixées par les instruments internationaux préexistants, aussi précises que celles que nous transposons (bien que ces règles ne soient sans doute pas aussi précises que celles que nous transposons). Nous ne sommes pas totalement dépourvus d'outils de coopération judiciaire.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 1 affine la rédaction de l'article 1^{er} relatif aux informations échangées entre les juges : il clarifie la distinction entre la phase de prise de contact et la phase de consultations au cours desquelles les magistrats peuvent échanger toute information pertinente « dans la limite de ce qu'il est raisonnablement possible de communiquer » ; mais cette dernière notion est remplacée par celle, plus courante dans notre droit pénal, de « ce qui n'est pas susceptible de nuire au bon déroulement des investigations ».

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 2 rectifié impose l'information de la partie civile lorsque les investigations sont suspendues en faveur d'un juge étranger. Il faut éviter que les proches de victimes apprennent tardivement que le juge qu'ils avaient saisi s'était abstenu d'agir dans l'attente des résultats de la procédure conduite par son homologue étranger.

L'amendement n° 2 rectifié est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n°s 4, 5, 6 et 7.

L'amendement de rectification d'une erreur matérielle n° 8 est adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 9 ajoute « insertion » avant « réinsertion », conformément à la rédaction prévue par la loi du 15 août 2014.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 10 inclut la contrainte pénale dans le champ de la transposition de la décision-cadre « probation ».

L'amendement n° 10 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 11 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n°s 12 et 13.

Article 5

L'amendement de coordination n° 14 est adopté.

Articles additionnels après l'article 5

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement profite à juste titre du présent texte pour transposer deux directives sur la protection des victimes : ainsi de la victime de violences conjugales dont l'agresseur se voit imposer un éloignement minimal du domicile. Le rapporteur vous propose d'accepter l'amendement n° 16, sous réserve de sa modification par les six sous-amendements n°s 20, 21, 22, 23, 24 et 25.

Le sous-amendement n° 20 est adopté, de même que les sous-amendements n°s 21, 22, 23, 24 et 25. L'amendement n° 16 ainsi modifié est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 17 tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel relative à la garde à vue de 96 heures dans les cas d'escroquerie en bande organisée. En déclarant celle-ci disproportionnée au but poursuivi, le juge a fait tomber par contrecoup un certain nombre de moyens d'enquête, dont certains parfaitement raisonnables. Le Gouvernement entend logiquement les rétablir.

M. Hugues Portelli. – La fameuse décision du Conseil constitutionnel de 2010 a abrogé l'essentiel des dispositions relatives à la garde à vue, à l'exception de celles relatives à l'escroquerie en bande organisée. C'est en réalité la chambre criminelle de la Cour de cassation qui la première a jugé ces dispositions contraires à la convention européenne des droits de l'homme.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 18 précise que si le condamné sous contrainte pénale ne respecte pas ses obligations, la sanction prévue dans la décision initiale – l'emprisonnement –, une fois prononcée, est exécutoire par provision.

M. Yves Détraigne. – Qu'est-ce à dire ?

M. Alain Richard. – L'appel n'est pas suspensif.

M. Philippe Bas, président. – De sorte qu'on ne laisse pas dans la nature ceux qui ne respectent pas la contrainte pénale.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est logique. Comment se fait-il que la Chancellerie soit passée à côté de cet aspect des choses ? Nous aussi aurions pu le voir, bien sûr...

M. Philippe Bas, président. – Elle dispose de moyens plus importants !

L'amendement n° 18 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – J'ai déjà parlé de l'amendement n° 19 relatif aux droits des victimes. Il est assorti d'un sous-amendement du rapporteur, n° 26, rédactionnel.

Le sous-amendement n° 26 est adopté.

L'amendement n° 19 ainsi modifié est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 27 du Gouvernement concerne les Français emprisonnés à l'étranger qui préféreraient effectuer leur peine en France conformément à ce prévoit une décision-cadre transposée par la loi du 5 août 2013. L'amendement ouvre cette possibilité à ceux qui ne résident pas habituellement en France.

M. Alain Richard. – Tous les binationaux en bénéficieraient-ils ?

M. Philippe Bas, président. – Oui.

M. Alain Richard. – Dans ce cas, celui qui ne souhaite pas effectuer sa peine dans la maison d'arrêt d'Abidjan pourrait demander son billet pour Fleury-Mérogis ? Cela pourrait concerner des dizaines de milliers de personnes.

M. Philippe Bas, président. – Cela renvoie d'abord au débat sur la bi-nationalité. Les autorités françaises feignent souvent d'ignorer la seconde nationalité. Quoi qu'il en soit, M. Richard a raison : cette mesure n'est pas sans conséquence sur la surpopulation carcérale.

M. Jean-René Lecerf. – Je peux comprendre une telle disposition pour les personnes incarcérées dans des pays soumis à une dictature ; mais dans l'Union européenne... Les prisons des Pays-Bas sont plus confortables que les nôtres !

M. Philippe Bas, président. – Au-delà du confort, il peut s'agir de préserver des relations familiales et de préparer la réinsertion. Pourtant, un vote négatif de notre part nous donnerait le temps de la réflexion – et le Gouvernement aurait l'occasion de s'expliquer.

M. Jean-Jacques Hyest. – Cet amendement ne me choque pas ; mais nous ne sommes pas obligés de l'inclure dans le texte de la commission.

M. Alain Richard. – Après vérification, il ne concerne que l'Union européenne, sans risque d'extension.

M. Jean-Jacques Hyest. – Il ne faudrait pas que la transmission des amendements du Gouvernement la veille de leur examen devienne une habitude.

M. Jean-Pierre Sueur. – Elle l'est depuis longtemps...

L'amendement n° 27 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement technique n° 15 est adopté.

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

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Échange d'informations entre les autorités pénales françaises et leurs homologues européennes, afin d'éviter le cumul de procédures sur les mêmes faits			
M. ZOCCHETTO, rapporteur	1	Mise en conformité de la procédure d'échange d'information avec ce qui est prévu dans la décision-cadre	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	2	Information des parties sur la décision de suspendre les investigations en faveur d'un juge étranger	Adopté
Article 2 Reconnaissance mutuelle, en France et dans les autres pays européens, des décisions de placement sous contrôle judiciaire, ou des autres mesures équivalentes, prononcées par une autorité judiciaire d'un pays donné, mais exécutées dans un autre pays			
M. ZOCCHETTO, rapporteur	3	Simplification rédactionnelle et correction d'erreurs de référence	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	4	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	5	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	6	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	7	Amendement de précision	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	8	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 3 Dispositions tendant à transposer la décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution			
M. ZOCCHETTO, rapporteur	9	Ajout d'« insertion » à « réinsertion » conformément à la rédaction prévue par la loi du 15 août 2014	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	10	Inclusion de la contrainte pénale dans le champ de la transposition de la décision-cadre « probation »	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	11	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	12	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	13	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Recours à la visio-conférence en dehors du territoire national, pour le suivi dans un État membre de l'Union européenne des mesures de contrôle judiciaire ou des décisions probatoires prononcées dans un autre État membre			
M. ZOCCHETTO, rapporteur	14	Suppression pour coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
Le Gouvernement	16	Transposition de la directive relative à la décision européenne de protection	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	21	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	22	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	23	Garantie d'un recours pour la victime contre le refus de reconnaissance de la décision de protection	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	24	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	25	Rédactionnel	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	20	Rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	17	Prise en compte de la décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014	Adopté
Le Gouvernement	18	Exécution provisoire de l'emprisonnement pour non-respect de la contrainte pénale	Adopté
Le Gouvernement	19	Transposition de la directive « victimes »	Adopté
M. ZOCCHETTO, rapporteur	26	Rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	27	Correction d'une erreur de transposition de la décision cadre « peines privatives de liberté »	Rejeté
Article 8 Entrée en vigueur de la loi			
M. ZOCCHETTO, rapporteur	15	Suppression de régimes d'entrée en vigueur non nécessaires	Adopté

La réunion est levée à 12 h 25.

**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 28 octobre 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président -

La réunion est ouverte à 20 h 20

Examen des amendements au texte de la commission spéciale

La commission spéciale examine les 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.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous propose de ne pas revenir sur les votes émis par la commission pour l'élaboration de son texte, ce qui n'exclut pas des améliorations. Beaucoup d'amendements concernent la carte ou le nombre de conseillers régionaux, ainsi que le choix ou non de la majorité qualifiée pour les procédures de modifications des limites régionales et départementales, tous points sur lesquels nous nous sommes déjà prononcés à une claire majorité.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 147 est de légistique.

L'amendement n 147 est adopté.

Article 3

L'amendement de précision n° 148 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 149 rétablit le droit actuel, à savoir la compétence du pouvoir réglementaire pour entériner la fusion de deux régions.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Il serait en effet trop long d'attendre une loi.

L'amendement n° 149 est adopté.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte initial plafonnait le nombre de conseillers régionaux à 150, ce qui était excessif. L'Assemblée nationale avait préféré additionner les effectifs actuels, ce qui était également excessif. Avec l'amendement n° 150,

je vous propose que les régions dépassant les 150 membres voient leur nombre de conseillers régionaux réduit de 10 %, exception faite de l'Île-de-France compte tenu de sa spécificité.

M. Philippe Dallier. – Très bien !

M. Bruno Retailleau. – Qu'arrivera-t-il aux régions qui ne seront pas regroupées ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La mesure ne concerne que les régions dont l'effectif total dépasse 150 membres.

L'amendement n° 150 est adopté.

Article additionnel après l'article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 152 traite du calcul des indemnités pour les élus. Il appartiendra ensuite aux exécutifs de les moduler dans les limites des nouveaux plafonds que je vous propose de retenir.

L'amendement n° 152 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 151 instaure des dispositions provisoires pour les élections départementales de 2015 qui avaient été annoncées initialement pour décembre. Jusqu'au 16 septembre 2014, date à laquelle le Premier ministre a annoncé le retour de l'organisation de ces élections au mois de mars, les candidats pouvaient estimer qu'ils n'étaient pas encore entrés dans le délai de six mois applicable pour la propagande électorale et pour le financement des campagnes électorales.

M. Éric Doligé. – L'annonce du Premier ministre vaut-elle loi ?

M. Alain Richard. – Les dates des élections sont fixées par décret. Celui-ci sera pris très prochainement si le Premier ministre annonce une date.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous voulons surtout éviter que des comptes de campagne soient rejetés.

M. Éric Doligé. – Mais pourquoi le 16 septembre ? Ne croyez-vous pas que des documents ont pu être publiés après cette date-là ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Pourquoi ne pas retenir la date d'aujourd'hui ? La déclaration du Premier ministre fait foi.

M. Philippe Dallier. – Le département de la Seine-Saint-Denis a publié début octobre une très belle plaquette sur les nouveaux collèges. Les contentieux ne manqueront pas pour intégrer cette dépense aux comptes de campagne des candidats.

M. Roger Karoutchi. – Avec tout le respect que je lui dois, une déclaration du Premier ministre ne vaut pas loi. Comme en première lecture, les élections départementales et régionales ont été annoncées pour décembre 2015, tout le monde a considéré que les restrictions liées aux campagnes électorales commenceraient en décembre 2014, les

campagnes de communication des collectivités devant s'arrêter six mois avant la consultation. Il faut que la date retenue soit celle de la promulgation de la loi, sinon les contentieux vont s'accumuler.

M. Alain Richard. – Il y a un précédent : le Conseil constitutionnel accepte que les modifications de taux de TVA partent du jour où le projet de loi de finances est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La date du 16 septembre est un peu sévère, car il y aura forcément des campagnes de promotion commencées avant cette date qui se poursuivront au-delà. Pourquoi ne pas retenir la confirmation des dates par le Premier ministre devant une assemblée parlementaire ? En revanche, la date de promulgation constituerait un détournement manifeste de l'esprit du code électoral et certaines collectivités s'en donneraient à cœur joie. Prenons une date qui correspond à une bonne foi à peu près partagée.

M. Éric Doligé. – Il incombe au Gouvernement de sécuriser la loi. Si la date n'est pas modifiée, toutes les élections seront cassées.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Je vous propose de retenir la date d'aujourd'hui. Il s'agira donc de l'amendement n° 151 rectifié.

L'amendement n° 151 rectifié est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Comme il est d'usage, l'exception d'irrecevabilité sera examinée en séance.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 72 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à l'article 1^{er}.

Article 1^{er} A

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 54.

La commission émet une demande de retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable, à l'amendement n° 35 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 40 rectifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} A

La commission émet une demande de retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable à l'amendement n° 7, ainsi qu'à l'amendement n° 73.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 74 et 94.

La commission émet une demande de retrait et, à défaut, émettra un avis défavorable à l'amendement n° 98 ainsi qu'à l'amendement n° 75.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement 61 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 138, ainsi qu'aux amendements n^{os} 41 rectifié ter, 24 rectifié, 66, 44 rectifié, 64 rectifié, 29 et 136 rectifié ter.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 4 rectifié bis et 20 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 1 rectifié bis.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3 et 67 rectifié.

M. Michel Mercier. – Nous votons pour !

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3 et 67 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 132.

M. Michel Mercier. – Nous votons pour également !

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Autoriser les départements à changer de région dès maintenant conduirait à une explosion généralisée. Laissons les choisir dans le cadre du dispositif que nous avons adopté en commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 132.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26 ainsi qu'à l'amendement n° 45.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2 rectifié et 48 ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 43 et 70.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié.

L'amendement n° 12 rectifié est déclaré irrecevable au regard de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé. – Mon amendement n° 30 rectifié est un amendement d'appel.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 30 rectifié, 57 rectifié bis et 120 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65 rectifié.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 77 et 97.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 27, ainsi qu'aux amendements n^{os} 85, 95, 78, 49, 50, 51, 79, 80, 71 rectifié, 81, 82, 83, 84, 9 et 86.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n^o 17 rectifié, quoiqu'intéressant, porte plutôt sur le texte suivant, car il précise les transferts des biens, droits et obligations regroupés dans la nouvelle région. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Cette loi entrera sans doute en vigueur en mars 2015, mais la suivante pas avant l'été prochain, car le Conseil constitutionnel va prendre son temps pour l'examiner. Le code général des collectivités territoriales ne comportant pas de dispositions transversales à cet égard, il serait judicieux de prévoir d'ores et déjà les règles qui s'appliqueront à compter de 2016.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement.

M. Alain Richard. – Il ne doit pas être tout à fait étranger à ce texte...

La commission décide de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 17 rectifié.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 105 ainsi qu'à l'amendement n^o 122.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sur l'amendement n^o 5 rectifié *bis*, je suis défavorable au I, qui prévoit une délibération commune et non plus concordante, mais favorable au II.

M. René-Paul Savary. – Attention ! Si un département fortement peuplé est favorable à la fusion, il aura plus de poids lors du vote qu'un petit département. Ce n'est pas du tout ce que nous avons prévu la semaine dernière.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Pourquoi ce congrès de deux départements ? Je ne suis pas favorable au II.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 5 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 87 ainsi qu'à l'amendement n^o 21 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n^o 22 rectifié.

M. Alain Richard. – Attention ! Nous n'avons pas prévu de date butoir pour la délibération de la région d'origine. À supposer qu'elle ne souhaite pas le départ de l'un de ses

départements qui demande son rattachement, elle pourrait ne pas délibérer pour laisser passer le délai d'un an. Il serait souhaitable de prévoir un délai de quatre ou cinq mois pour que la région réponde, son silence valant accord implicite.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le délai sera en réalité de deux ans : 2015 et 2016.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Il faudra néanmoins obliger les régions à se prononcer pour ne pas laisser passer le délai.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Si vous en êtes d'accord, je déposerai pour la séance publique un amendement en ce sens.

Il en est ainsi décidé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 124, ainsi qu'aux amendements n°s 100, 131, 96 rectifié, 39 rectifié bis, 117 et 88.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 56.

M. Éric Doligé. – Je le défendrai néanmoins en séance, car j'ai raison.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.

La commission émet un avis favorable sur les amendements identiques n°s 92 et 103.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 125.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102, ainsi qu'aux amendements n°s 104 et 123.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 118 et un avis défavorable aux amendements n°s 127, 106, 107, 108, 126 et 62 rectifié quater.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 133 rectifié.

M. Jacques Gillot. – Un dispositif similaire avait été adopté par le Parlement en 2010 avec le conseiller territorial. Pourquoi un tel avis défavorable ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 73 de la Constitution impose le consentement préalable de la population. En outre, il ne s'agissait pas à l'époque d'une collectivité unique, chacune des collectivités ayant gardé son assemblée.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Vous parlez dans cet amendement d'une assemblée délibérante unique ; cela n'impliquerait-il pas la création d'une collectivité unique ?

M. Jacques Gillot. – Cette assemblée unique gèrerait les deux collectivités.

M. Jean-Jacques Hiest, président. – Je vous suggère de déposer votre amendement lors de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. À ce stade, il n'est pas possible de l'accepter. C'est d'ailleurs ce que nous avons également dit pour les amendements portant sur l'Alsace.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 93 facilite l'exercice du droit d'option en revenant à un décret et il précise le nombre de sièges pour les élus qui rejoignent leur nouvelle région ainsi que le calcul pour la région quittée. Nous sommes là dans une mécanique de précision pour éviter toute difficulté. Avis favorable.

M. Alain Richard. – Le « à titre transitoire » devrait nous garantir des foudres du Conseil constitutionnel. N'oublions cependant pas que les sièges sont calculés en tenant compte de la prime majoritaire, laquelle peut différer de la région quittée à celle d'accueil. En outre, *quid* de la différence de population entre régions, partant de la différence du nombre d'élus ? Mais si l'on veut éviter une réélection globale, cet amendement est la seule solution viable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La métropole lyonnaise constitue un précédent sur des dispositions électorales transitoires, même s'il porte sur la durée de la prorogation du mandat.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 93.

Article 6

M. Jean-Jacques Hiest, président. – Je vous propose de donner un avis défavorable à tous les amendements contraires à notre vote de début de séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140, ainsi qu'aux amendements n°s 6 rectifié bis, 38 rectifié, 46, 52 et 10 rectifié.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 137 rectifié ter, ainsi qu'à l'amendement n° 13.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 89.

Article additionnel après l'article 8

L'amendement n° 28 rectifié est déclaré irrecevable au regard de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement.

Article 12

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33 ainsi qu'à l'amendement n° 59 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 47 rectifié ter et 134.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 53 sera satisfait par les deux précédents.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 53, sinon émet un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 55.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n°s 19, 90, 42 rectifié, 68 rectifié et 14 sont satisfaits.

La commission demande le retrait des amendements n°s 19, 90, 42 rectifié, 68 rectifié et 14, sinon émet un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34, ainsi qu'aux amendements n°s 91 et 121.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 18 rectifié, par cohérence avec l'amendement n° 16 rectifié.

M. Alain Richard. – Il n'y aurait aucune autorité responsable entre le 1er et le 4 janvier !

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Les nouveaux conseils régionaux se réuniront le 4 janvier 2016, pas avant.

M. Michel Mercier. – Le premier amendement de M. Patriat y a pourvu.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En effet, la carte régionale n'entrera en vigueur que le 4 janvier 2016.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18 rectifié.

L'amendement n° 135 est déclaré irrecevable au regard de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement.

Article 12 bis (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 109, ainsi qu'à l'amendement n° 110.

Articles additionnels après l'article 12 bis (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.

L'amendement n° 113 est déclaré irrecevable au regard de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 112.

L'amendement n° 114 est déclaré irrecevable au regard de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement, ainsi que les amendements n^{os} 115 et 119.

Article 12 ter (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Nous allons disposer de deux jours et demi de débats dans l'hémicycle pour revisiter nos belles provinces.

La commission adopte les avis suivants :

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Détermination du chef-lieu et du nom des nouvelles régions		
M. BUFFET, rapporteur	147	Adopté
Article 3 Simplification de modalités de regroupements volontaires des régions et départements et coordinations		
M. BUFFET, rapporteur	148	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	149	Adopté
Article 6 Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats entre sections départementales		
M. BUFFET, rapporteur	150	Adopté
Article additionnel après l'article 6		
M. BUFFET, rapporteur	152	Adopté
Article additionnel après l'article 12		
M. BUFFET, rapporteur	151	Adopté avec modification

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à l'article 1^{er}		
M. FAVIER	72	Défavorable
Article 1er A Rappel des vocations de chaque échelon local		
M. DOLIGÉ	54	Favorable
M. GUERRIAU	35 rect.	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. GUERRIAU	40 rect.	Demande de retrait sinon avis défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} A		
M. MASSON	7	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. FAVIER	73	Demande de retrait sinon avis défavorable
Article 1^{er} Nouvelle carte régionale		
M. FAVIER	74	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. D. DUBOIS	94 rect.	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. DANTEC	98	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. FAVIER	75	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. J. GILLOT	61 rect.	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. PATRIAT	16 rect.	Favorable
Le Gouvernement	138	Défavorable
M. P. LEROY	41 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. BARBIER	24 rect.	Défavorable
M. MASSERET	66	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	44 rect.	Défavorable
M. CHATILLON	64 rect.	Défavorable
M. LABAZÉE	29	Défavorable
M. LASSERRE	136 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. BOUVARD	4 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MÉZARD	20 rect.	Défavorable
M. GUENÉ	1 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. VAUGRENARD	3	Défavorable
M. ZOCCHETTO	67 rect.	Défavorable
M. GUERRIAU	132	Défavorable
M. GERMAIN	26	Défavorable
M. SAVARY	45	Défavorable
M. COURTEAU	2 rect.	Défavorable
M. GRAND	48	Défavorable
M. DELEBARRE	43	Défavorable
Mme LÉTARD	70	Défavorable
M. FAVIER	76	Défavorable
M. MASSON	11 rect.	Défavorable
M. MASSON	12 rect.	Irrecevable
M. DANTEC	99	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme TROENDLÉ	30 rect.	Défavorable
M. KERN	57 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. DANTEC	120 rect.	Défavorable
M. VERGÈS	65 rect.	Défavorable
Article 2 Détermination du chef-lieu et du nom des nouvelles régions		
M. FAVIER	77	Défavorable
M. D. DUBOIS	97 rect.	Défavorable
M. GERMAIN	27	Défavorable
M. FAVIER	85	Défavorable
M. D. DUBOIS	95 rect.	Défavorable
M. FAVIER	78	Défavorable
M. GRAND	49	Défavorable
M. GRAND	50	Défavorable
M. GRAND	51	Défavorable
M. FAVIER	79	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. FAVIER	80	Défavorable
M. BIGOT	71 rect.	Défavorable
M. FAVIER	81	Défavorable
M. FAVIER	82	Défavorable
M. FAVIER	83	Défavorable
M. FAVIER	84	Défavorable
M. MASSON	9	Défavorable
M. FAVIER	86	Défavorable
M. PATRIAT	17 rect.	Avis du Gouvernement
Article 3 Simplification de modalités de regroupements volontaires des régions et départements et coordinations		
M. DANTEC	105	Défavorable
M. GUILLAUME	122	Défavorable
M. BOUVARD	5 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. FAVIER	87	Défavorable
M. MÉZARD	21 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	22 rect.	Défavorable
M. GUILLAUME	124	Défavorable
M. DANTEC	100	Défavorable
M. GUERRIAU	131	Défavorable
M. D. DUBOIS	96 rect.	Défavorable
M. GUERRIAU	39 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. DANTEC	117	Défavorable
M. FAVIER	88	Défavorable
M. DOLIGÉ	56	Défavorable
M. BAS	92	Favorable
M. DANTEC	103	Favorable
M. DANTEC	101	Défavorable
M. GUILLAUME	125	Favorable
M. DANTEC	102	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	104	Défavorable
M. GUILLAUME	123	Défavorable
M. DANTEC	118	Favorable
M. GUILLAUME	127	Défavorable
M. DANTEC	106	Défavorable
M. DANTEC	107	Défavorable
M. DANTEC	108	Défavorable
M. GUILLAUME	126	Défavorable
M. J. GILLOT	62 rect. <i>quater</i>	Défavorable
M. J. GILLOT	133 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. BAS	93	Favorable
Article 6 Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats entre sections départementales		
Le Gouvernement	140	Défavorable
M. BOUVARD	6 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GUERRIAU	38 rect.	Défavorable
M. SAVARY	46	Défavorable
M. GRAND	52	Défavorable
M. MASSON	10 rect.	Défavorable
Article 7 Attribution minimale de sièges de conseiller régional par section départementale		
M. JARLIER	137 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. MASSON	13	Défavorable
Article 8 Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection des conseillers régionaux		
M. FAVIER	89	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. NAVARRO	28 rect.	Irrecevable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12 Modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux		
Mme TROENDLÉ	33	Défavorable
M. KERN	59 rect.	Défavorable
M. SAVARY	47 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. ZOCCHETTO	134	Demande de retrait
M. GRAND	53	Demande de retrait
M. MÉZARD	25 rect.	Défavorable
M. DOLIGÉ	55	Défavorable
M. MASSON	19	Demande de retrait
M. FAVIER	90	Demande de retrait
M. ADNOT	42 rect.	Demande de retrait
M. ROME	68 rect.	Demande de retrait
M. MASSON	14	Demande de retrait
M. COMMEINHES	34	Défavorable
M. FAVIER	91	Défavorable
M. DANTEC	121	Défavorable
M. PATRIAT	18 rect.	Favorable
Mme N. GOULET	135	Irrecevable
Article 12 bis (Supprimé) Composition des commissions régionales et désignation à la présidence d'une commission d'un élu d'opposition		
M. DANTEC	109	Défavorable
M. DANTEC	110	Défavorable
Article additionnel après l'article 12 bis (Supprimé)		
M. DANTEC	111	Défavorable
M. DANTEC	113	Irrecevable
M. DANTEC	112	Défavorable
M. DANTEC	114	Irrecevable
M. DANTEC	115	Irrecevable
M. DANTEC	119	Irrecevable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12 ter (Supprimé) Déclaration d'appartenance à l'opposition d'un groupe d'élus au sein du conseil régional		
M. DANTEC	116	Défavorable

La réunion est levée à 21 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 3 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Eventuellement, Mardi 4 novembre 2014

à 10 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels aux articles 7, 9, 10, 11 *bis* A, 20, 28, 29, 31 *bis* et 34 *bis* du texte n° 60 (2014-2015), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi n° 771 (2013-2014) relatif à la simplification de la vie des entreprises (M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis).

Mercredi 5 novembre 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

En commun avec la commission du développement durable –
Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de M. Jean Jouzel et de Mme Laurence Hézard, rapporteur de l'avis du CESE sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

à 11 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Nicolas Grivel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), en application des dispositions 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.

- Vote sur la proposition de nomination du directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (les délégations de vote ne sont pas autorisées).

- Désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014), portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- Désignation d'un rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission Écologie, développement et mobilité durables du projet de loi de finances pour 2015, en remplacement de M. Ladislav Poniatowski.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 4 novembre 2014

à 15 heures

Salle RD 204

à 15 heures :

- Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 129 : Coordination du travail gouvernemental de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »).

à 16 h 30 :

- Audition du Général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2015.

à 18 heures :

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 5 novembre 2014

à 11 heures et à 15 heures

Salle RD 204

à 11 heures :

- Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 185 : Diplomatie culturelle et d'influence de la mission « Action extérieure de l'Etat »).

à 15 h 30 :

- Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD), sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Aide publique au développement »).

à 17 heures :

- Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2015.

Commission des affaires sociales

Mardi 4 novembre 2014

à 15 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements 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 5 novembre 2014

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 2252 (AN-XIV^e) de financement de la sécurité sociale pour 2015 : MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général en charge des équilibres financiers généraux et de l'assurance maladie, René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social, Mme Caroline Cayeux, rapporteur pour la famille, MM. Gérard Roche, rapporteur pour l'assurance vieillesse et Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.

- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014), portant nouvelle organisation territoriale de la République.

à 16 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur le projet de loi n° 2234 (AN-XIV^e) de finances pour 2015.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 4 novembre 2014

à 15 h 30

Salle n° 245

à 15 h 30 :

- Audition de Mme Frédérique Bredin, présidente du CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée).

à 16 h 30 :

- Audition de Mme Geneviève Fioraso, Secrétaire d'état chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le projet de loi de finances pour 2015.

Mercredi 5 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 245

- Table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme territoriale.

- Demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République et désignation d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2319 (AN) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la propriété littéraire et

artistique et du patrimoine culturel (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

à 16 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, sur le projet de loi de finances pour 2015.

Jeudi 6 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le projet de loi de finances pour 2015.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Eventuellement, Mardi 4 novembre 2014

à 14 h 15

Salle n° 67

- Examen des amendements éventuels aux articles 8, 11 et 11 *bis* du texte n° 60 (2014-2015), adopté par la commission des lois, sur le projet de loi n° 771 (2013-2014) relatif à la simplification de la vie des entreprises (M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis).

Mercredi 5 novembre 2014

à 9 h 30

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires économiques –
Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de M. Jean Jouzel et de Mme Laurence Hézard, rapporteur de l'avis du CESE sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

à 11 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport 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 ne 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.

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Commission des finances

Mardi 4 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen des amendements au texte n° 60 (2014-2015) établi par la commission des lois 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, et portant sur les articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30, 33 et 35 (M. Philippe DOMINATI, rapporteur pour avis).

à 14 h 30

Salle n° 131

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

- Examen du rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Provisions » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

à 15 h 30

Salle n° 131

- Audition de M. Régis Turrini, commissaire aux participations de l'État, directeur de l'Agence des participations de l'État, sur la mise en œuvre de la doctrine de l'État actionnaire.

À l'issue de l'audition

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de M. François Baroin, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et sur le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » (et articles 56 quinquies et 56 sexies).

- Examen du rapport de Mme Teura Iriti et M. Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer ».

Mercredi 5 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2015 – Tome I du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

- Examen des amendements au texte n° 56 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 45 (2014-2015) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur)

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (M. Francis Delattre, rapporteur pour avis)

à 14 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

- Examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'Etat »

- Examen du rapport de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 30)

à 16 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse

- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, préalable au G20 de Brisbane sur la croissance et la régulation financière

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Eventuellement, Mardi 4 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 60 (2014-2015) de 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 (rapporteur : M. André Reichardt).

Mercredi 5 novembre 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 62 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 482 (2013-2014) portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (rapporteur : M. François Zocchetto).

- Examen du rapport d'information de Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf relatif à la « Lutte contre les discriminations ».

Jeudi 6 novembre 2014

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Auditions sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République :

. *à 9 h 30* : M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, président de la Mission Commune d'Information « Avenir de l'organisation décentralisée de la République » et M. Yves Krattinger, ancien sénateur, auteur du rapport d'information « Des territoires responsables pour une République efficace ».

. *à 10 h 30* : M. Jean-Claude Frécon, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Commission des affaires européennes

Mardi 4 novembre 2014

à 17 heures

Salle A120

- Paquet économique circulaire (déchets) : proposition de résolution européenne de MM. Michel Delebarre et Claude Kern.

- Gouvernance de l'Internet : rapport de Mme Colette Mélot sur la proposition de résolution européenne de Mme Catherine Morin-Desailly et de M. Gaëtan Gorce.

- Nomination de rapporteurs.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

Mardi 4 novembre 2014

à 16 h 30

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

- Audition de M. Alain Zabulon, coordonnateur national du renseignement (Cette audition se déroulera à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié).

Mercredi 5 novembre 2014

à 17 h 15

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

- Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure (Cette audition se déroulera à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié).

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Mercredi 5 novembre 2014

à 15 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du président.
- Désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mardi 4 novembre 2014

à 17 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du président.
- Désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Délégation à la prospective

Mercredi 5 novembre 2014

à 16 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du président.
- Désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 4 novembre 2014

à 16 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du président.
- Désignation des vice-présidents.