

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES..... 1847

- *Audition de M. Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel*..... 1847
- *Audition de M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF)*..... 1869
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Crédits « Ville » - Examen du rapport pour avis*..... 1876
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis*..... 1884
- *Organisme extra parlementaire - Désignation* ..... 1890
- *Vote sur la proposition de nomination du président-directeur général d'Électricité de France (EDF)* ..... 1890
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis*..... 1890
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Pêche et aquaculture » - Examen du rapport pour avis*..... 1907
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis*..... 1910
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*..... 1914

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 1927

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur*..... 1927
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme « Gendarmerie » - Examen du rapport pour avis*..... 1936
- *Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » (sera publiée ultérieurement)*..... 1944
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis*..... 1944
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme « Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis*..... 1952
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis* ..... 1963

- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis.....* 1969
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement).....* 1974
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis .....* 1974
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » - Examen du rapport pour avis.....* 1985

#### **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1995**

- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis.....* 1995
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Examen du rapport en nouvelle lecture.....* 2002
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Egalité des territoires et logement » – Examen du rapport pour avis.....* 2016
- *Loi de finances pour 2015 – Action « Mildeca » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » – Examen du rapport pour avis .....* 2020
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 - Examen des amendements en nouvelle lecture.....* 2025

#### **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 2029**

- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines », « Création et cinéma » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen des rapports pour avis.....* 2029
- *Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable (voir à la rubrique commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées) ».....* 2047
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » et articles 56 quinquies et 56 sexies - Crédits « Livre et industries culturelles » et « Presse » - Examen des rapports pour avis.....* 2048
- *Loi de finances pour 2015 - Mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen des rapports pour avis.....* 2060

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ..... 2073**

- *Loi de finances pour 2015 - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » - Examen du rapport pour avis..... 2073*
- *Loi de finances pour 2015 - Crédits « Biodiversité – Transition énergétique » - Examen du rapport pour avis..... 2083*
- *Audition de M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)..... 2092*
- *Loi de finances pour 2015 - Crédits « Prévention des risques – Météorologie » - Examen du rapport pour avis..... 2101*
- *Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)..... 2108*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ..... 2108*
- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis ..... 2115*

**COMMISSION DES FINANCES..... 2125**

- *Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport spécial ..... 2125*
- *Loi de finances pour 2015 – Examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie précédemment examinés et réservés ..... 2135*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Politique des territoires » et article 57 ter – Examen du rapport spécial ..... 2143*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial..... 2150*
- *Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen des amendements..... 2160*
- *Loi de finances pour 2015 – Mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54) - Examen du rapport ..... 2161*
- *Loi de finances pour 2015 – Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi » - Examen des rapports spéciaux..... 2169*

• <i>Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » et compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » - Examen du rapport spécial.....</i>	2172
• <i>Loi de finances pour 2015 - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie .....</i>	2177
• <i>Projet de décret d'avance, relatif au fonctionnement de dépenses urgentes – Communication..</i>	2189
• <i>Loi de finances pour 2015 – Examen de l'article 17.....</i>	2193
• <i>Loi de finances pour 2015 – Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (sera publié ultérieurement).....</i>	2196
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>2197</b>
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	2197
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2197
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2203
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Crédits « Asile » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2206
• <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale avec Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, Ministre-présidente du Land de Sarre, et M. Peter Friedrich, Ministre du Land-de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales .....</i>	2209
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Développement des entreprises et du tourisme » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2218
• <i>Loi de finances pour 2015 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis.....</i>	2222
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2226
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2228
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Sécurité civile » – Examen du rapport pour avis ....</i>	2232
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2236
• <i>Loi de finances pour 2015 – Mission « Justice » – Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice.....</i>	2240
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis.....</i>	2249

• <i>Loi de finances pour 2015 – Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » – Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>2253</i>
• <i>Loi de finances pour 2015 – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2256</i>
• <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2260</i>
• <i>Nouvelle organisation territoriale de la République – Auditions, sous forme de table ronde d’universitaires spécialisés dans l’approche comparative des organisations territoriales au sein de l’Union européenne (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2260</i>
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....</b>	<b>2261</b>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.....</i>	<i>2261</i>
<b>PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE ET A VENIR.....</b>	<b>2263</b>



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

**Mercredi 19 novembre 2014**

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

### **Audition de M. Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel**

**La commission auditionne M. Jean Tirole.**

*La réunion est ouverte à 14 heures 35.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Je voudrais remercier M. Jean Tirole d'avoir accepté de répondre à l'invitation que je lui ai adressée, une fois connu le prix qui lui a été décerné. M. Tirole fait à la commission des affaires économiques un très grand honneur en étant présent parmi nous aujourd'hui.

Monsieur Tirole, vous étiez déjà hier au Sénat, où vous participez à l'émission de M. Jean-Pierre Elkabbach, « Bibliothèque Médicis », qui sera diffusée à partir de vendredi prochain. L'émission, que j'ai vue en direct, m'a mis en appétit !

L'année 2014 aura été décidément riche pour la France, deux prix Nobel ayant été décernés à deux de nos compatriotes. Pour ce qui vous concerne, cette récompense vient consacrer votre travail d'économiste au sein de la prestigieuse *Toulouse school of economics* (TSE), dont vous êtes le président.

Avant de revenir sur vos travaux ainsi consacrés, j'insiste en préambule sur le succès de la formule universitaire qui se trouve de la sorte reconnue. Votre école d'économie peut être qualifiée de troisième voie, conciliant à la fois le meilleur des grandes écoles, et le meilleur de l'université. Il pourrait sans doute être intéressant d'y réfléchir pour d'autres filières - mais nous l'évoquerons certainement tout à l'heure.

Je reviens un instant sur vos travaux. Il est difficile de les résumer. Une phrase revient souvent dans les gazettes qui ont parlé du prix Nobel de l'économie. On dit que vous êtes reconnu comme le fondateur de l'économie industrielle, et que votre apport théorique est majeur s'agissant des politiques de régulation. Vous avez ainsi appliqué la théorie des jeux à la régulation et aux oligopoles, en insistant sur la nécessité d'une régulation au cas par cas, s'adaptant au secteur d'activité concerné. Vos travaux ont été particulièrement utiles dans le secteur des télécommunications et de la banque.

Aujourd'hui, il est un secteur où l'on parle beaucoup de régulation, c'est celui d'Internet, avec Google, Microsoft, Amazon. Vos recommandations nous seront fort utiles pour mettre fin aux abus de positions dominantes qui ont été constatés.

Plus généralement, et pour me référer à l'actualité, vous apparaissez comme un homme qui recommande des réformes, mais aussi des réformes d'urgence. Ce n'est pas une idée nouvelle chez vous : je me souviens de votre contribution, avec M. Olivier Blanchard, à un rapport qui remonte à plus de dix ans, concernant les contrats de travail et les effets pervers des CDD et des CDI.

Vous aviez, à l'époque, établi des recommandations. J'étais alors député, et j'avais été particulièrement intéressé par votre brillante démonstration, au terme de laquelle vous proposiez de fusionner les contrats de travail, sujet toujours d'actualité !

Vous ne le direz pas, mais j'imagine que vous devez regretter que les hommes politiques vous écoutent avec beaucoup de politesse, mais ne mettent jamais en œuvre vos recommandations, que vous formulez pourtant avec une très grande insistance.

Cette introduction de vos travaux et de votre personnalité nous permettra d'orienter l'échange que nous allons avoir. En premier lieu, pourquoi, selon vous, avez-vous été choisi comme prix Nobel 2014 de l'économie ?

**M. Jean Tirole.** - Merci pour votre invitation. Je suis très honoré d'être parmi vous aujourd'hui.

Vous commencez par la question la plus difficile : j'ai été moi-même étonné le jour où j'ai reçu le coup de téléphone de Stockholm m'annonçant que j'avais reçu ce prix.

Je représente un courant fort bien représenté à Toulouse, et plus généralement dans le monde, de personnes qui ont étudié l'économie industrielle et le nouveau rôle de l'État. L'État, ce n'est plus l'État producteur, comme autrefois, mais une sorte d'arbitre qui fait respecter les règles du jeu, qui veille à ce qu'il n'y ait pas trop de défaillances de marché, et qui s'intéresse au bien-être économique général.

Pour ce faire, nous avons tous utilisé des modèles et réalisé en quelque sorte un travail d'ingénieur, en essayant de capturer l'essence du problème, et en étudiant ce secteur particulier. Nous essayons d'apporter des solutions en termes d'interventions publiques, tout en sachant qu'un modèle demeure un modèle, et qu'il faut essayer de le tester avec des données, si possible en maniant la statistique, éventuellement dans un laboratoire, afin d'observer les comportements des personnes. Nous tentons ensuite d'établir des recommandations de politique économique si possible robustes. C'est là ce qu'on appelle la nouvelle économie industrielle.

Il s'agit d'une combinaison du droit de la concurrence, qui consiste à essayer de comprendre les comportements nocifs pour la société, le droit des fusions – quand doit-on accepter la fusion de deux entreprises ? – et toutes sortes de comportements de ce type, ainsi que la régulation.

La régulation concerne d'abord la régulation des industries de réseaux – télécommunications, chemins de fer, électricité – où l'on rencontre des problèmes de concurrence « normaux ». Il existe en effet des goulets d'étranglement : la France ne peut compter cinq réseaux électriques, ou cinq réseaux de chemins de fer. C'est totalement impossible. Il existe donc des situations assez naturelles de monopole, ce qui pose des problèmes de concurrence. C'est une partie du travail que nous réalisons, à Toulouse en particulier.

Avec Jean-Jacques Laffont, dans les années 1980, nous avons tenté de comprendre ce qu'il allait advenir de secteurs comme les télécommunications, l'électricité, etc., à la fois en termes d'incitation des entreprises du monde entier, dont certaines n'étaient guère efficaces et très coûteuses pour la collectivité, et en termes d'introduction de la concurrence sur les segments où celle-ci pouvait exister.



Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des défaillances de marché. Il en existe d'autres. Dans le domaine de l'environnement, nous allons laisser à nos enfants une dette climatique gigantesque. Il convient de prendre des mesures assez rapidement, en espérant que la COP 21 à Paris ne connaîtra pas le même sort que les conférences de Copenhague, de Kyoto, ou les précédentes, et adoptera non des vœux pieux, mais des engagements contraignants.

Les économistes se sont bien évidemment penchés depuis bien longtemps sur les questions d'environnement et sur la façon de réguler la pollution, sans imposer un coût trop élevé aux entreprises. Comment, par exemple, limiter le coût pour les entreprises de la lutte contre l'émission des gaz à effet de serre ? Si l'on n'y parvient pas, le programme ne sera pas crédible, et l'on n'arrivera jamais à combattre les gaz à effet de serre.

Vous avez par ailleurs, monsieur le président, évoqué la question des banques et la facture qu'elles peuvent laisser au contribuable. Il s'agit en effet de les réguler correctement.

Ces travaux ont été menés par les économistes depuis une trentaine d'années. C'est ce que l'on appelle la nouvelle économie industrielle. Je ne suis qu'un des nombreux chercheurs à avoir travaillé sur ce sujet. J'ai eu la chance de recevoir le prix Nobel, mais il s'agit d'un courant que l'on retrouve dans le monde entier. On a beaucoup développé cette recherche à Toulouse ; il existe toutefois, dans le monde entier, un courant de recherches associé à ce domaine. Le document de 52 pages qui accompagne le prix Nobel décrit les raisons pour lesquelles j'ai obtenu ce prix – ou, plutôt, pourquoi notre collectivité a reçu le prix Nobel, ce qui est plus exact.

Le fait que ce document reconnaisse que nous effectuons de la recherche fondamentale, et que celle-ci comporte beaucoup d'applications, m'a procuré un vif plaisir.

On dissocie souvent la recherche fondamentale et ses applications ; or, nos recherches ont eu un écho important sur les autorités de régulation, sur les autorités de la concurrence, à Bruxelles, à Washington, à Paris et ailleurs, dans les banques centrales. Cette nomination démontre donc qu'il n'existe pas d'antagonisme entre la recherche fondamentale et les applications qui peuvent en découler pour la société.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Pouvez-vous nous donner des exemples concrets ?

**M. Jean Tirole.** – Je peux citer des exemples récents. Prenons celui de la propriété intellectuelle, sujet très important pour l'avenir de nos sociétés. Le XXI<sup>e</sup> siècle étant le siècle de la connaissance, un certain nombre d'emplois vont se créer à partir de la propriété intellectuelle. Celle-ci a généré des débats importants. Beaucoup de brevets ont été décernés par les offices de brevets – souvent trop – et, lorsqu'on veut implémenter une technologie, on est tenu d'enfreindre ou de posséder des licences – vingt, trente, quarante – détenues par différentes entreprises.

Si sept ou huit entreprises détiennent des brevets, on doit signer des contrats de licence avec elles pour implémenter une technologie. Ces entreprises bénéficient ainsi d'un « droit de péage », qui coûte extrêmement cher et peut menacer la diffusion de ladite technologie.

Ce n'est pas nouveau : on connaît ce phénomène depuis le Moyen Âge. Toutes les rivières, qu'il s'agisse du Rhin, ou de l'Elbe, comportaient à l'époque des péages ; le coût total de la navigation était très élevé. Au XIV<sup>e</sup> siècle, le Rhin comptait 64 péages !

Cette situation n'est bonne pour personne, ni pour les utilisateurs, ni pour ceux qui perçoivent les taxes. Dans le cas d'une technologie, cela limite sa diffusion.

On a donc imaginé de recourir au *pool* de brevets, solution énormément utilisée avant 1945. Techniquement, les sept ou huit détenteurs de brevets s'associent et accordent aux utilisateurs une licence pour le *package* des vingt ou trente brevets qu'elles possèdent, permettant ainsi de diminuer les prix. Ce modèle était usité dans pratiquement tous les secteurs avant 1945, comme celui de la haute technologie. À l'époque, il s'agissait de l'aviation, de la télévision, de l'automobile, des chemins de fer et de la chimie. Tous ces secteurs étaient organisés autour des *pools* de brevets, les détenteurs de brevets octroyant des licences de façon collective. En 1945, la Cour suprême américaine a décidé de ne plus autoriser les *pools* de brevets qui, s'ils pouvaient être utilisés à bon escient, pouvaient également l'être à mauvais escient, en réunissant par exemple deux brevets pour éliminer toute concurrence, et faire ainsi monter les prix.

Cette situation a perduré durant tout le restant du XX<sup>e</sup> siècle. C'est ainsi que l'on a connu des problèmes considérables en matière de diffusion des technologies, en biotechnologie, dans le domaine des logiciels, etc.

Nous avons donc mené une recherche théorique pour tenter de comprendre comment filtrer les bons *pools* de brevets, qui font baisser les prix, et éviter les mauvais, qui font monter les prix. Nous avons proposé des règles très simples, qui n'exigent pas d'information ; ces règles ont été adoptées en 2004 et en 2014 par la Commission européenne.

Les résultats des recherches que nous avons menées à Toulouse ont été publiés dans les meilleures revues internationales. Assez vite – un an plus tard – les solutions que nous préconisons ont été adoptées par la Commission européenne. Elles peuvent parfois l'être dix ans plus tard, voire jamais, c'est le plus souvent le cas. Il existe cependant un grand nombre de *pools* de brevets. C'est grâce à cela que vous pouvez posséder des *smartphones*, grâce aux algorithmes de compression qui recourent à ces *pools* de brevets.

Les cartes de crédits que nous possédons tous constituent également un modèle biface assez intéressant : il consiste à attirer les deux pôles d'un marché. Le problème, pour les fournisseurs de cartes – Visa, *Mastercard*, Carte Bleue –, est de toucher à la fois les personnes susceptibles de détenir leur produit et les commerçants. Un modèle qui repose sur le même principe que Google a donc été développé : la carte de paiement est très bon marché – à l'étranger, elle est souvent gratuite et l'on peut même recevoir des *miles* ou des *bonus*. Inversement, les commerçants paient et sont, de ce fait, généralement mécontents.

Cela pose la question de savoir si ce système permet de pratiquer de bonnes « commissions commerçants » – diffusion des cartes, coût facturé aux commerçants, etc. Nous avons donc à nouveau mené des recherches à Toulouse et arrêté un critère afin de déterminer les bonnes « commissions commerçants ».

Il s'agit d'un critère théorique, qui nécessite de mener ensuite un travail empirique pour en mesurer l'effet ; ce critère est maintenant le critère officiel de la Commission européenne pour réguler Visa et *Mastercard*.

Nous avons publié nos résultats dans les revues internationales ; la connaissance s'est diffusée peu à peu, et nos résultats ont été utilisés. Nous menons donc une recherche fondamentale, en essayant de réfléchir sereinement ; le pas de temps demeure très élevé. Au bout d'un moment, avec de la chance, ces recherches sont parfois appliquées.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - J'y faisais allusion tout à l'heure : on ne parle que de réformes depuis quelques années. Sans vous conduire sur un terrain que vous n'avez pas choisi, quelles sont les recommandations principales que vous feriez à un gouvernement – quel qu'il soit – qui souhaiterait, au XXI<sup>e</sup> siècle, se réformer, être concurrentiel, bénéficier du plein-emploi, satisfaire les requêtes des citoyens et assurer le bonheur des peuples ?

**M. Jean Tirole.** - C'est une question très compliquée. Il existe tout d'abord des problèmes globaux. Je citais l'environnement : les gaz à effet de serre constituent un problème mondial, que ce soit en France, en Chine ou ailleurs : une tonne de CO<sub>2</sub>, c'est une tonne de CO<sub>2</sub>, point final !

Lutter contre le gaz à effet de serre n'est pas un problème économique. On sait très bien le faire ! C'est un problème politique. Les théoriciens, mais aussi les économistes appliqués, ont démontré que la meilleure façon de lutter contre les gaz à effet de serre – ou tout autre polluant –, consiste à proposer un prix du carbone, sans trop intervenir, faute d'informations, sur la façon dont on réalise les économies. En pratique, cela se fait grâce aux droits d'émission négociables... On pourra discuter de ce sujet, car il comporte des problèmes techniques intéressants. J'avais d'ailleurs écrit un rapport pour le compte du Conseil d'analyse économique (CAE) au sujet de Copenhague, où je m'étais montré assez pessimiste...

Ainsi que je le disais, on sait comment faire : les États-Unis, en 1990, sont parvenus à un accord bipartisan sur le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) pour diminuer la pollution de moitié, ce qui est énorme ! C'est effectivement ce qui s'est passé. On a mis en place, pour ce faire, un système de droits d'émission négociables, qui a limité le coût de l'opération pour les entreprises. Si l'on accorde en effet à certains le droit de ne pas réduire leurs émissions, alors que cela ne leur coûterait qu'un euro par tonne, on ne peut exiger d'autres qu'ils réduisent leurs émissions si cela leur revient à 100 euros par tonne ! On gâche des ressources, et l'on ne réduit pas la pollution, alors qu'on pourrait le faire beaucoup plus au même coût.

Tous les économistes sont à peu près d'accord sur le fait qu'il faut fixer un prix du carbone mondial. Si la France fait des efforts – ce que je souhaite –, ceux-ci n'ont qu'un impact très faible. De fait, la production polluante française se fera en Chine ou ailleurs, dans les pays où n'existera aucun prix du carbone. On ne réduit pas forcément la pollution en adoptant des attitudes vertueuses.

Il s'agit donc d'une question d'accord mondial contraignant. Jusqu'ici, chaque pays, à Kyoto ou Copenhague, promettait de réduire sa production de gaz à effet de serre d'ici 2050. C'est une promesse gratuite, qui ne coûte rien, mais qui n'engage non plus à rien ! Ce qu'il faut, ce sont des accords contraignants. On pourra entrer davantage dans le détail. J'ai pour ma part une vision assez claire de ce qu'il faut faire...

Ce n'est pas un problème économique. On sait exactement comment faire. Le directeur de la TSE, à Toulouse, a participé à de nombreuses reprises au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). La question est de savoir comment faire en sorte que tout le monde se réunisse autour de la table et décide d'arrêter ce carnage,

car on risque de laisser à nos enfants un monde abominable ! Il s'agit d'une responsabilité collective, à l'échelon mondial...

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – La parole est aux commissaires.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Nous sommes très honorés de votre visite. Merci pour vos propos très clairs et très concrets.

On dit que les Français sont de très mauvais élèves en économie ; je ne suis pas loin de le croire. Or, aujourd'hui, l'économie est présente dans notre vie quotidienne, surtout depuis qu'elle est mondialisée et qu'elle prend toutes sortes de formes – circulaire, solidaire, industrielle. Ne pensez-vous pas que cette matière devrait être très présente dans les programmes scolaires ?

En second lieu, en matière d'activité économique, un certain nombre de handicaps pèsent sur la France : poids des normes, lourdeur administrative, importance des prélèvements obligatoires. Pensez-vous que nous ayons atteint, voire dépassé le seuil de tolérance ? Le taux de 57 % des dépenses publiques par rapport au PIB vous paraît-il supportable ?

**M. Jean Tirole.** – Ce sont des questions difficiles. S'agissant de l'enseignement de l'économie, je ne suis pas spécialiste du secondaire, mais davantage de l'université. Je pense que l'on doit faire de gros efforts pour enseigner l'économie, y compris à l'université. Il faut que l'économie devienne plus concrète. Il est important de la traiter sérieusement dans les universités, mais il faut aussi parler du monde réel en même temps qu'on enseigne les techniques.

Très souvent, dans les universités ou les grandes écoles, la plupart des personnes qui apprennent l'économie ne sont pas de futurs doctorants ou de futurs professeurs d'économie.

J'ai travaillé durant sept ans comme professeur au *Massachusetts institute of technology (MIT)* ; tous les jeunes ingénieurs y prenaient un cours d'économie – et de la très bonne économie – avec Paul Samuelson ou d'autres. Ils en ressortaient avec des notions importantes. Il ne s'agissait pas seulement de mathématiques. Ce n'était pas difficile : quand on est ingénieur du *MIT*, on est très fort en mathématiques. Il est très aisé de ne faire de l'économie qu'avec des mathématiques, mais il est important de se référer à des éléments concrets.

Beaucoup de critiques ont été émises à propos de l'enseignement secondaire. Il faut l'améliorer. D'une façon générale, il faut améliorer la culture économique en France. Elle est faible dans le monde entier, et franchement mauvaise en France ! Parfois, c'est de la responsabilité des professeurs. La qualité des professeurs d'université a augmenté ; il faut également que l'on fasse des efforts pour mieux enseigner.

L'économie française a toujours été très administrée. Autrefois, en cas de problèmes de concurrence, on appelait le ministre, je caricature. Aujourd'hui, les choses sont totalement différentes. Il faut se rendre à Bruxelles – ou même à Paris, auprès des autorités de la concurrence – et employer des arguments économiques. Les relations ne servent plus à grand-chose. Il en va de même des banques centrales, que ce soit à Francfort, à Paris, ou ailleurs. Le débat, dans les banques centrales, est aujourd'hui un débat économique. Il faut donc que notre pays soit à ce niveau. Nous avons tous une responsabilité collective dans le

fait de faire passer des messages économiques : politiques, professeurs, chercheurs, journalistes...

S'agissant de la lourdeur administrative, on doit pouvoir choisir le modèle que l'on veut. En France, on a retenu un modèle social. J'y suis personnellement favorable, mais modèle social ne signifie pas administration pléthorique, ni prélèvements très élevés : la qualité doit aussi correspondre !

Je m'inquiète un peu : la France reçoit certes des médailles Fields, et nos normaliens et polytechniciens occupent toujours une place remarquable dans le classement des mathématiques, mais ce qui m'intéresse, c'est le lycéen moyen français. Or, nous ne sommes pas brillants dans les classements internationaux. Les médailles Fields, c'est un peu l'arbre qui cache la forêt. Il ne faut pas non plus compter sur les prix Nobel. Ce qui compte, c'est ce qu'il y a derrière. C'est bien plus important !

Il faut des soins de qualité, des enseignements de qualité, il faut rétablir l'ascenseur social, qui a disparu des grandes écoles, il faut bien le reconnaître.

Le service public français doit être un service de qualité. Nous y sommes tous très attachés, mais il faut parvenir à le rendre soutenable. Pour cela, il va falloir mener des réformes.

Je prendrai l'exemple de quatre pays, l'Allemagne, la Suède l'Australie, et le Canada. Ce sont des pays attachés au service public, en particulier les pays scandinaves. Tous ont des composantes communes : ils ont tous gardé leur modèle social, en menant des réformes, en ayant un État plus léger. Ils l'ont tous fait alors qu'ils connaissaient des difficultés. L'Allemagne, en 2003-2004, avait du mal à absorber la réunification. La Suède l'a fait juste après la crise de 1991, de même que le Canada ou l'Australie.

Second point commun : toutes les réformes ont été menées par les socialistes, et la droite, quand elle est revenue au pouvoir, les a conservées. Une réforme doit s'inscrire dans la durée. Une réforme importante que l'on mène pendant deux ans ne sert pas à grand-chose. Un accord bipartisan minimal est nécessaire. Il est important de comprendre que l'on se trouve face à un défi national. Si l'on veut conserver notre modèle social et nos retraites, il va falloir alléger le poids de l'État, tout en conservant les mêmes résultats. Un accord bipartisan est nécessaire pour mener à bien ces réformes.

Des pays comme la Suède, le Canada, ou l'Australie ont fort bien démontré que l'on pouvait réaliser ces réformes, et diminuer énormément le poids du public, tout en gardant les mêmes services. C'est un message très fort que ces pays nous envoient. Il ne faut pas attendre, car la dette est massive. On parle toujours de la dette publique officielle, mais il ne faut pas oublier la dette hors bilan, les retraites, etc.

Pour l'instant, on s'en tire bien, et j'espère que cela va continuer. Il convient de prendre conscience du fait que, lorsque les choses se dégradent – et elles se dégradent lentement en France – on est à la merci d'une attaque spéculative des marchés. Cela devient alors auto-réalisateur.

Le risque d'une attaque spéculative, c'est que les marchés s'inquiètent, que les taux d'intérêt montent à 6 %, 7 %, 8 %, même s'ils sont actuellement bas. Si les taux d'intérêt sont très élevés, la charge de l'emprunt l'est également. Le déficit et la dette grimpent,

augmentant ainsi les taux. Les *spreads* montent aussi, et ainsi de suite. On a alors du mal à s'en libérer. L'Italie et l'Espagne s'en sont sorties grâce à la Banque centrale européenne, donc en partie grâce à l'Allemagne. Si cela survient en France, il sera difficile de tenir. J'espère que cela n'arrivera pas. On ne peut prédire que cela arrive, ni préciser quand cela arrivera.

On peut voir clairement évoluer les fondamentaux, mais il est bien plus difficile de prévoir une attaque spéculative du marché, par définition auto-réalisatrice. Cela peut ne pas arriver, comme cela peut survenir dans quinze jours. C'est un sujet très complexe. Ce qu'il faut, c'est sortir de cette zone. À partir du moment où des attaques spéculatives interviennent, on n'a plus aucun degré de liberté. Le pire serait que le FMI intervienne. Cela peut arriver. Je ne le souhaite pas, bien entendu ! C'est pourquoi il faut que des réformes interviennent, afin que nous puissions offrir une certaine crédibilité.

Je suis chercheur. Mon rôle - qui est très limité - consiste à avoir des idées et à exprimer mon opinion. Comme l'a dit M. le président, je veux rester en dehors des aspects politiques de la question, que je ne contrôle pas, mais qu'il est important de maîtriser.

Ce qui m'a frappé, le jour où on m'a remis le prix Nobel, ce sont les questions des journalistes étrangers, qui voulaient tous savoir si la France allait ou non sombrer. Cela m'a choqué. J'ai ressenti ce jour-là le « *french bashing* » que dénonce le Premier ministre. C'est une question bien présente dans les esprits. Pour un Français, c'est assez difficile à vivre.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Merci d'avoir accepté notre invitation et de nous faire profiter de vos recherches.

Au début de votre intervention, vous avez insisté sur la nécessité de réformes d'urgence, et sur le nouveau rôle de l'État – et des États, car nous vivons dans une économie mondialisée où l'État joue le rôle d'arbitre du bien-être économique général.

Vous venez de souligner que nous n'étions pas à l'abri d'attaques spéculatives, qui risqueraient de faire remonter les taux d'intérêt extrêmement bas dont nous bénéficions aujourd'hui.

Cela m'amène à vous poser une question sur le système financier et bancaire international. La crise de 2008 a conduit l'ensemble des États, notamment les États développés, à prendre des décisions importantes à propos des fonds propres des différentes banques mondiales. Pour autant, nous savons aujourd'hui que d'autres systèmes existent, spéculatifs, proches du jeu du hasard, en marge des banques elles-mêmes. Étant donné leurs comportements, leurs objectifs, les risques pris, ils sont manifestement pas au service de l'économie, contrairement à ce qu'on pourrait imaginer.

Selon vous, quel contrôle supplémentaire pourrait-on mettre en place au plan international, pour éviter ces risques extrêmement dangereux, qui pourraient nous conduire à une crise des subprimes encore plus importante que celle qu'on a déjà connue ? Comment faire pour être plus efficace à l'échelle internationale ?

En second lieu, on peut se satisfaire du fait que l'Allemagne a enregistré, au dernier trimestre, un taux de croissance de 0,1 %. Le nôtre était de 0,3 %. Pour autant, si l'Allemagne « dévissait », cela ne risquerait-il pas de nous entraîner dans une spirale infernale sur le plan économique et financier ? L'Allemagne, qui est un pays extrêmement fragile sur le

plan de son évolution démographique, n'apparaît-elle pas, selon vous, comme un colosse au pied d'argile sur le plan économique ?

Enfin, nous sommes un des pays où existe le plus fort taux d'épargne, notamment en matière d'assurance-vie. Pensez-vous que nous utilisions suffisamment cette épargne pour la mettre au service d'une relance de la croissance – même modérée ?

**M. Jean Tirole.** – Ce sont là des questions très importantes.

S'agissant tout d'abord de la réglementation prudentielle des banques et de son aspect international, je suis quant à moi partisan de l'union bancaire depuis longtemps, et ce pour plusieurs raisons...

En premier lieu, il existe une asymétrie d'information très forte entre les banques et leur superviseur. Les banques sont extrêmement sophistiquées, alors que le superviseur dispose de ressources limitées ; il a du mal à embaucher de véritables talents, qui sont par ailleurs payés très cher par les banques. Il est de ce fait très difficile de devenir régulateur. Je ne vois pas comment, dans la zone euro, on pourrait bénéficier de régulateurs compétents. « *Pooler* » les compétences me semble donc important.

Il est encore plus important de pouvoir compter sur une régulation indépendante. Elle l'est, relevant de la BCE, elle-même en théorie indépendante, mais aussi parce qu'elle se situe en partie en dehors du pays.

Bien sûr la régulation se fait avec des citoyens du pays, mais étudions le cas de l'Espagne. Il existe un rapport du FMI sur ce pays, qui remonte à deux ans, et qui apparaît très intéressant.

Tout le monde se souvient de la crise espagnole et des drames sociaux qu'elle a créés dans ce pays, du fait de ses banques. C'est surprenant, mais le régulateur bancaire espagnol est l'un des meilleurs au monde. Les banquiers centraux reconnaissent que les Espagnols sont parmi les plus talentueux dans ce domaine. La Banque centrale d'Espagne avait mis le gouvernement espagnol et les gouvernements régionaux en garde contre ce qui allait se passer dès 2005.

Dans ce cas particulier, le régulateur a été contourné, et le gouvernement central, ainsi que les régions ont voulu encourager le secteur immobilier, de même que George Bush, aux États-Unis. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on a assisté à une débâcle bancaire. On a donc sollicité les fonds publics, et demandé des sacrifices aux citoyens.

Il y a une leçon à tirer de tout cela : il convient de rendre la supervision indépendante, de sorte qu'on ait une mesure objective. Cela va-t-il fonctionner ? On va le voir à la suite des *stress tests*. C'est le moment d'y réfléchir. Selon moi, l'Union bancaire a le potentiel de créer une supervision de ce type. Si l'on accepte des relations de connivence entre les banques et l'État, on se met dans une situation délicate.

Vous évoquez le *shadow banking*, les banques de l'ombre, qui ne sont pas régulées. Cela m'inquiète. Qu'elles ne soient pas au service de l'économie n'est pas toujours vrai. Aux États-Unis, 50 % des prêts aux PME sont accordés par le *shadow banking*, ce qui est par ailleurs inquiétant.

Toute la question réside dans la migration. La régulation bancaire s'est révélée totalement laxiste avant la crise de 2008. Le laxisme survient toujours dans les périodes fastes, et prépare la crise. Après la crise, on a demandé aux banques de provisionner davantage d'actifs sûrs, afin qu'elles s'auto-assurent contre les problèmes économiques. On pourra parler de la pénurie d'actifs sûrs, qui constitue actuellement un problème sérieux, ou de la stagnation séculaire...

Il peut aussi y avoir migration de l'activité. Comme aux États-Unis, les banques de détail, telles qu'on les connaît en France, peuvent ne plus avoir de marché, et les banques d'investissement, les *hedge funds* et les autres, peuvent commencer à servir les PME.

Cela soulève la question de l'égalité de concurrence. Si l'on impose trop de contraintes aux banques de détails et aux compagnies d'assurances – il faut en effet également tenir compte de « Solvabilité II » – l'activité risque de se déplacer vers le *shadow banking*, secteur qui, par définition, réalise de la transformation. Tout le monde en effectue : on emprunte à court terme, pour prêter à long terme. Les banques de détail, elles, opèrent de la transformation en ayant le *backup* de la banque centrale et des liquidités. Leur assurance-dépôt les stabilise, ce qui n'est pas le cas des banques de l'ombre.

Ce qui m'a choqué lors de la crise de 2008, c'est le fait que les banques d'investissement aient été sauvées. Des banques qui n'étaient pas régulées ont eu accès à l'argent du contribuable ! Il y a là un problème fondamental : elles ont « le beurre et l'argent du beurre » ! C'est une question importante, dont il faut tenir compte.

Il y a plusieurs réponses à ce sujet. Les instances internationales proposent de contrôler les banques systémiques, – banques de détail, banques d'investissement, *hedge funds*, etc. – qui, si elles éclatent, risquent d'entraîner des crises systémiques.

Dans ce cas, il faut augmenter les ressources des superviseurs bancaires, qui ont déjà bien du mal à réguler les banques de détail, les compagnies d'assurance et, aux États-Unis, les fonds de pension. Demain, on pourra leur demander de réguler les compagnies d'électricité, qui travaillent sur des produits dérivés, etc. Où s'arrêtera-t-on ? Il faut leur allouer des ressources ! On ne peut simplement demander aux régulateurs de tout surveiller sans leur accorder de ressources !

L'autre possibilité est d'éviter les effets systémiques. L'évolution vers les chambres de compensation et le marché centralisé, bien que trop lente, me semble une très bonne démarche, non que je sois opposé aux marchés de gré à gré, mais ceux-ci sont très difficiles à comprendre. Ce sont des transactions très spécialisées entre banques, qui emploient des produits extrêmement complexes, dédiés, et que seules deux ou trois personnes dans le monde comprennent. Pour le régulateur ou le superviseur bancaire, il est très difficile de suivre ce qui s'y passe.

Pourquoi a-t-on sauvé la banque d'investissement AIG ? On aurait pu faire comme pour *Lehman Brothers*... On est intervenu parce qu'on ne savait pas ce qui allait se passer. On n'avait alors aucune idée des produits dérivés qu'avait émis AIG. Les marchés centralisés offrent l'avantage d'une certaine transparence. Ils disposent de prix, d'appels de marges, et leurs risques sont évalués par le superviseur. Le travail est donc facilité. C'est ce qu'il faut comprendre. Les superviseurs ont cependant beaucoup de mal, les banques bénéficiant d'infiniment plus d'informations. C'est normal, mais il faut réduire cette asymétrie, afin de faciliter le travail des superviseurs.



Il existe encore beaucoup d'incertitudes sur le monde financier et sa supervision. On pourra y revenir, car ce n'est pas terminé. On est dans la bonne voie depuis 2008, mais le travail est loin d'être fini.

S'agissant de l'Allemagne, je suis relativement confiant quant au fait qu'elle ne « dévisse » pas. J'ai dit que ce pays avait effectué ses réformes en 2003 et 2004, alors qu'il n'avait pas encore « digéré » la RDA. Vous avez indiqué que l'évolution démographique apparaît très inquiétante. Les Allemands ont compris qu'ils étaient dos au mur : ou ils se réformaient, ou ils ne pouvaient s'en sortir du point de vue des finances publiques. Ils ont donc mené les réformes qui convenaient, en particulier celle du marché du travail. Le chancelier a été très courageux. Cela a remis l'Allemagne sur les rails, alors qu'elle était moribonde en 2003, et a changé ses perspectives.

De même, la Suède, lorsqu'elle a entrepris ses réformes, dans les années 1990, a pérennisé son modèle social qui, sans cela, n'existerait plus.

C'est ce qu'il faut bien comprendre : il s'agit actuellement de notre enjeu.

Enfin, concernant l'épargne, le problème provient du déséquilibre qui existe entre l'offre et la demande de produits sûrs, l'excédent des demandes provoquant d'importants problèmes.

Sur le marché de l'offre, la quantité d'épargne sûre a diminué au cours du temps. Récemment encore, un bon du trésor, une obligation d'État d'un pays de l'OCDE étaient considérés, d'un point de vue prudentiel, comme sûrs à 100 %. Les banques n'avaient donc pas besoin de mettre de capital en face.

Malheureusement, on le sait à présent, les obligations du trésor de l'OCDE ne présentent pas autant de sécurité qu'on le croyait. Certains actifs sûrs ont disparu.

Il en va de même pour l'immobilier : aux États-Unis, on jugeait celui-ci totalement sûr, non dans une seule ville, mais en se basant sur la loi des grands nombres. Cela s'est avéré faux, du fait des chocs agrégés.

L'offre d'actifs sûrs a donc diminué mais, en même temps, la demande a fortement augmenté. Les fonds souverains, la Chine, etc., y ont beaucoup investi, en particulier aux États-Unis. Vous avez entendu parler de la titrisation des subprimes qui, par manque de régulation, a été totalement dévoyée. Au départ, il s'agissait pourtant d'une bonne mesure, qui permettait de dégager le bilan des banques, et de lever plus de fonds propres. En outre, cela permettait aux actifs de rester sains, domaine dans lequel la demande étrangère était très forte. Les États-Unis ayant un système financier très développé, cela permettait d'alimenter la demande.

Enfin, il existe des demandes réglementaires émanant des régulateurs d'assurance, de fonds de pensions et de banques qui, dans le monde entier, en réclament beaucoup. On est donc dans un déséquilibre entre l'offre et la demande d'épargne, qui conduit à des prix d'actifs sûrs extrêmement élevés, entraînant des taux d'intérêt extrêmement faibles, qui posent parfois des problèmes considérables.

Il est certain que tout ceci va dans le sens de l'économie, mais il faut aussi qu'il y existe des perspectives. Les banques investiront dans les entreprises si elles constatent que ces dernières ont des perspectives.

On en revient à la question de la confiance dans l'avenir. On peut essayer de faire en sorte que les banques investissent dans les entreprises, mais si elles n'en ont pas envie, elles feront tout pour dissimuler leurs investissements, pour ne pas perdre d'argent. Il faut donc que les banques éprouvent une certaine confiance si l'on veut qu'elles investissent dans les entreprises.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – A quelle échelle faut-il envisager la régulation ? Dans le secteur de l'énergie, par exemple, il existe des comparaisons à établir avec les télécommunications. Est-ce un système à l'échelle du continent ou du territoire ?

**M. Jean Tirole.** – C'est assurément un système à l'échelle du territoire !

Dans le cas de l'électricité, on a voulu réaliser un marché européen de l'électricité, ce qui a beaucoup de sens, tout en conservant des régulateurs nationaux. Or, pour parvenir à un marché européen de l'électricité, il faut qu'il existe une certaine concurrence sur la place européenne. Des transits européens sont donc nécessaires et il faut que les interfaces entre les pays soient développées. Les pays doivent également accepter le passage de l'électricité sur leur territoire, comme dans le cas de la Belgique, etc., qui constitue un pays de transit.

L'électricité suit comme vous le savez les lois de Kirchhoff, et se répand partout. Envoyer de l'électricité de Toulouse à Pise modifie les flux dans toute l'Europe. Le système devrait être européen, avec des régulateurs européens, ce qui pose des problèmes de souveraineté.

La concurrence, dans le domaine des chemins de fer, devrait être également s'exercer à l'échelon européen. Je ne pense pas qu'il faille forcément plus de concurrence au sein de chaque territoire. Dans le cas de l'électricité, on peut avoir de grands opérateurs étrangers qui concurrencent les opérateurs français afin de mieux servir les consommateurs français mais, pour ce faire, des capacités d'interface importantes entre pays sont nécessaires. Il vaut donc mieux réguler le système à l'échelon européen.

On l'a fait avec l'Union bancaire, qui se révèle être une très bonne chose, même si le diable est dans les détails.

Dans le secteur de la banque, les choses sont plus compliquées. Certains problèmes européens devraient en effet être traités au niveau mondial. J'ai évoqué les bénéfices des chambres de compensation et des marchés centralisés, où l'on rencontre bien plus de transparences que sur les marchés de gré à gré. Il s'agit toutefois d'opérateurs mondiaux qui pourraient eux-mêmes commettre des erreurs et faire faillite. Que se passerait-il alors ? Qui apporte la liquidité ? Est-ce la FED, la BCE ? Qui joue le rôle de régulateur ? La régulation doit être mondiale.

Cette gouvernance mondiale est également nécessaire en matière d'évasion fiscale, ou de changement climatique. Les pays sont trop petits, l'Europe aussi ! Il faut admettre une certaine perte de souveraineté, ce qui peut entraîner des conflits, tous les pays n'ayant pas les mêmes intérêts.

**M. Henri Tandonnet.** – La commission des affaires économiques du Sénat s'est récemment rendue au Salon internationale de l'alimentation (SIAL), où elle a recueilli des plaintes de producteurs agroalimentaires vis-à-vis de la grande distribution française. La

pression est si forte que l'on s'attend à perdre des pans entiers de la production agricole et de la transformation agroalimentaire.

TSE a-t-elle travaillé sur la régulation des marchés entre la grande distribution et la production agroalimentaire ? Avez-vous des rapports avec Agri-Sud-Ouest, qui se situe à Toulouse ? Pouvez-vous nous apporter des réponses dans ce domaine ?

Les transformateurs laitiers annoncent également une baisse du prix du lait de 20 % l'année prochaine, et la disparition de la moitié des producteurs français. Avec la crise de la pomme, on craint aussi la disparition des vergers.

Les solutions sont-elles mondiales, européennes, ou françaises ? Peut-on agir sur la régulation en matière de grande distribution, très concentrée en France ? Pouvez-vous proposer des solutions ?

Il y a quelques années, le Sénat avait voté un coefficient multiplicateur en cas de crise d'une production. On devait saisir une administration – je ne sais plus laquelle –, qui devait réaliser un diagnostic et préconiser des mesures. Ce mécanisme, trop compliqué et trop long, n'a jamais été mis en place. Avez-vous des solutions à nous suggérer ?

**M. Jean Tirole.** – Recevoir le prix Nobel n'autorise pas à parler de sujets sur lesquels on est totalement incompetent. Je ferai néanmoins quelques remarques, qu'il conviendra de considérer avec prudence.

À Toulouse, certaines personnes sont bien plus compétentes que moi pour répondre. Nous disposons en effet d'un important laboratoire de l'INRA en matière d'économie de l'agroalimentaire et de la concurrence dans ce domaine. Hervé Ossard en fait partie, ainsi que bien d'autres personnes.

Toutefois, en 1999, lors des Assises de la grande distribution, Lionel Jospin avait demandé, à Patrick Rey et à moi-même de rédiger un rapport en amont. Nous l'avions présenté, mais je ne suis cependant pas spécialiste de ces questions.

Les problèmes de concurrence dans la grande distribution relèvent du droit de la concurrence. Je ne les ai pas étudiés. C'est aux autorités de la concurrence de s'en mêler. Si certains groupes sont trop puissants, cela peut signifier des prix plus élevés pour le consommateur. Cela étant, la France a limité les supermarchés de façon très importante. On a donc bloqué la concurrence entre les supermarchés. C'est une longue tradition française.

D'ailleurs, la valeur boursière de la grande distribution a augmenté le jour où certaines lois ont été promulguées, et ce pour des raisons évidentes : on empêchait en effet la concurrence de nouveaux acteurs.

À l'inverse, pour ce qui est des produits agricoles, il peut exister un monopole d'un côté, et un monopsonne de l'autre. Cela peut avoir des conséquences...

Je suis assez réticent vis-à-vis des solutions administratives, car il faut aussi servir le consommateur. Certes, il existe des problèmes d'aménagement du territoire et des problèmes humains vis-à-vis des agriculteurs, mais il faut se méfier de ce genre de mécanisme. Les économistes ont plutôt tendance à préconiser l'aide aux personnes plutôt que la distorsion des marchés.

Il peut cependant exister des comportements inacceptables. Je me souviens d'abus de la grande distribution et de contrats peu clairs. Nous avons remarqué, à l'époque de notre rapport, que de petits agriculteurs signaient des contrats avec la grande distribution sans en comprendre véritablement les conséquences. Ce n'est en effet pas leur métier. Nous avons donc préconisé une aide juridique en faveur de ces personnes. Je ne sais si ces recommandations ont été suivies. Une relation commerciale doit être équitable, au moins du point de vue des savoirs. Un petit producteur n'a pas forcément les compétences pour comprendre tout ce qui se passe. Nous avons constaté qu'ils se laissaient parfois bêtement abuser.

La grande distribution ne compte toutefois pas non plus que des criminels ! Je pense qu'il faut normaliser les relations. Je n'irai pas plus loin, étant incompetent sur le sujet, mais nous disposons à Toulouse d'équipes qui permettent de mieux comprendre ces phénomènes. Elles sont liées au Laboratoire d'économie des ressources naturelles (LERNA), qui relève de l'INRA, et au Groupe de recherche en économie mathématique et quantitative (GREMAC), qui dépend du CNRS.

**M. Martial Bourquin.** – Vous avez parlé, au début de votre propos, de la gravité du changement climatique ; dans les débats que nous avons au Parlement, cette question est souvent sous-estimée.

Vous avez également abordé la question de la fiscalité : la seule façon de faire baisser les émissions de carbone, c'est de les fiscaliser. C'est compliqué, mais certains pays y sont parvenus. Cette solution mise à part, que proposez-vous d'autre pour lutter contre le réchauffement climatique ?

Vous avez en second lieu évoqué l'Allemagne. J'ai apprécié votre propos concernant les réformes qui devaient être menées. L'Allemagne était en quelque sorte « l'enfant malade » de l'Europe, il y a plus d'une dizaine d'années. Les réformes sont intervenues. Or, des statistiques qui viennent de paraître font état d'une explosion de la pauvreté et de la précarité. Comment faire baisser le chômage sans augmenter la précarité ? C'est là un vrai problème ! Outre Rhin, le chômage a été diminué à coup d'emplois précaires, alors que le SMIC, qui va être mis en place, n'existait pas encore. Tout cela s'est fait au prix de la pauvreté...

Enfin, l'Europe évalue l'évasion fiscale, licite ou illicite, à environ 1 000 milliards. Un alignement sur les standards de la transparence de l'OCDE se met progressivement en place avec la Suisse et le Luxembourg. Cet argent fait cruellement défaut aux États européens, en particulier dans le domaine de l'investissement. Que préconisez-vous sur ces questions ?

**M. Jean Tirole.** – Je ne suis pas un spécialiste des sujets fiscaux. Le problème de l'évasion fiscale se situe à un double niveau. Le premier concerne les particuliers, et ne peut être résolu que par la coopération internationale. On peut exercer des pressions. C'est ce qu'a fait le Gouvernement avec la Suisse, mais on ne parvient souvent qu'à déplacer le problème. Comme pour le climat, une coopération internationale est nécessaire, car le problème apparaît très complexe.

Il existe un autre type d'évasion fiscale légale qui concerne les sociétés. Certaines entreprises américaines qui opèrent en Europe ont ainsi fait passer des fonds entre les Pays-Bas et l'Irlande sans acquitter d'impôt, puis les ont placés aux Bermudes, dans l'attente

d'une amnistie fiscale leur permettant de rapatrier ces sommes aux États-Unis. La spécialiste juridique qui travaille avec Mme Fleur Pellerin, Mme Émilie Cariou, vous expliquera cela en détail...

On peut blâmer les entreprises, mais on ne peut passer son temps à dire qu'elles ne sont pas vertueuses. C'est notre système qui crée de telles situations ! De la même manière, on blâme les banques. Certes, certains comportements ne sont pas très éthiques, mais c'est l'État qui, en n'exerçant aucune surveillance et en donnant les outils pour la créer, est à l'origine de cette crise financière. C'est la même chose dans un certain nombre d'autres domaines.

Quant au prix du carbone, il en faut un. La commission Quinet et Christian Gollier ont travaillé sur ce sujet. Il est très important d'avoir une certaine visibilité. Lorsqu'on réalise un investissement, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, on décide d'éléments qui vont durer dix, vingt, trente, quarante ans. Ce qui compte, ce n'est pas le prix du carbone aujourd'hui, mais dans dix, vingt, trente, ou quarante ans. Sans prix du carbone, on n'est guère incité à réaliser des économies en la matière.

Je reprends l'exemple américain du SO<sub>2</sub> : vingt-quatre ans plus tard, on continue à utiliser le même système, dont la visibilité en matière de permis d'émission négociables était excellente. Il n'a été remis en cause par aucun gouvernement !

Certes, les prix fluctuent. On se trompe, il existe des avancées technologiques, mais on se fixe un plafond. On peut le faire pour le carbone... Les scientifiques sont là pour nous guider.

On peut dire ce que l'on tolère : on se fixe un plafond, on précise à quoi il correspond en matière de permis d'émission négociables, et le prix s'établit ensuite sur le marché mondial. L'enjeu de 2015 est donc de parvenir à faire en sorte que tout le monde soit autour de la table. Tout le monde n'y sera pas, mais si on réunit la Chine, l'Inde, les États-Unis, l'Europe et le Brésil, ce serait une avancée ! Il faut évidemment conclure un *deal* pour les pays africains pauvres, mais c'est financièrement assez négligeable.

C'est ce qu'on a fait aux États-Unis, où les choses n'étaient pourtant pas simples. La réforme 1990 a été préparée durant des années, les États du Middle West, qui généraient une forte pollution avec les mines de charbon, ne voulant pas payer pour que la côte Est ou la côte Ouest bénéficient d'un meilleur environnement

Le blocage a été identique à celui que l'on connaît actuellement à propos du CO<sub>2</sub>. Les choses ont cependant été plus faciles aux États-Unis, où on a fini par accorder une compensation aux habitants du Middle West, ce dont il ne vaut mieux pas se souvenir, car ce n'est guère moral...

C'est ce qui s'est passé presque partout dans le monde, à chaque fois qu'on a réussi à réduire la pollution. On a proposé aux gens du Middle West des « droits de grand-père », en leur donnant davantage de permis à polluer qu'aux autres. On les a achetés pour qu'ils votent la loi, en leur octroyant des droits d'émission négociables gratuits, dont ils ont tiré une compensation financière ! Le fait qu'ils soient gratuits n'a pas incité à diminuer les coûts : en effet, après avoir réduit la pollution, on peut en effet revendre son permis, et gagner de l'argent ! Sans cet accord, on aurait conservé un niveau de pollution très élevé. On a accepté ce *deal* pour pouvoir mener une politique écologique.

L'Allemagne constitue par ailleurs un cas très intéressant. On y trouve en effet des emplois précaires, mais il faut rester prudent dans l'utilisation de ce terme. La précarité est un gros problème en France, ou dans l'Europe du Sud en général car, si on perd son emploi, on n'en retrouve pas. La précarité, dans un pays où on retrouve très vite un emploi, est beaucoup moins grave. Reste le problème des petits salaires...

En France, il existe une précarité, une dualité, et une inégalité incroyable. Les moins de 25 ans sont exclus de l'emploi et subissent un chômage massif et souvent déguisé. Les jeunes vont de CDD, en chômage et en emploi aidé, etc., et n'obtiennent jamais de CDI. Quant aux 55-64 ans, leur taux d'activité se situe aux environs de 40 %, contre plus de 70 % en Suède.

Il y a là un manque à gagner pour la société et pour les personnes elles-mêmes. Certaines seraient disposées à travailler et sont découragées, soit par le manque d'emplois, soit parce que notre système de retraite n'incite pas les personnes à continuer à travailler. C'est une perte de capital humain gigantesque, qui génère un gâchis économique, et un chômage de long terme catastrophique. Les salariés perdent leur qualification, sont exclus de l'emploi, et l'on sacrifie ainsi des générations entières.

La précarité existe en Allemagne, où l'on trouve également des petits salaires, mais elle est moindre qu'en France, où l'on trouve des emplois en CDI, protégés en théorie, mais qui ne sont pas heureux. Selon les études des psychologues, l'anxiété des CDI, en France, est bien supérieure à celles des salariés danois, qui ne sont pas protégés, du fait de la flexibilité. Un salarié danois est cependant protégé de deux manières : il lui est plus facile de trouver un travail s'il perd le sien ; en outre, il est réellement protégé en cas de chômage.

L'Europe du Nord a compris qu'il fallait protéger les salariés et non l'emploi. On vit dans un monde différent, où l'évolution technologique est très rapide, où les emplois changent ; ce n'est pas la faute des salariés. Il faut donc les protéger, les indemniser en cas de chômage, ce qui va de pair avec une surveillance du chômage.

Protéger les emplois constitue une perte de richesse importante pour la nation, et nous conduit dans le mur, avec les conséquences que l'on connaît, à la fois fiscales – emplois aidés, CDD, qui sont de mauvais emplois, précaires, qui bénéficient d'assez peu de formations. Disons le franchement : les CDD sont des « mouchoirs jetables ». On a donc cette situation absurde où l'on crée volontairement du chômage de long terme, Même les CDI ne sont pas pleinement heureux, eux qui sont supposés être les bénéficiaires du système.

On peut comprendre les CDI : ils sont extrêmement protégés mais, le jour où ils perdent malgré tout leur emploi – faillite, licenciement – ils n'ont plus rien. Les Scandinaves nous ont montré la voie ; les Allemands aussi, avec quelques inconvénients. Il ne faut toutefois pas se voiler la face : la France crée beaucoup de précarité.

**Mme Valérie Létard.** – A mon tour de vous remercier et de saluer le remarquable travail que vous avez fourni, ainsi que la réflexion que vous nous permettez d'avoir. C'est pour nous un moment extrêmement intéressant.

Quelle est votre vision de l'avenir de la politique de recherche en France, au regard de votre expérience toulousaine. Comment agiriez-vous pour attirer les chercheurs de haut niveau en France, garder les nôtres ou les faire revenir ?

Quel est l'intérêt du modèle que vous avez choisi à Toulouse, celui de la fondation de coopération scientifique ? Comment monter ce type de fondation entre université, monde économique et territoire ? Quels sont les avantages et les inconvénients de cet outil par rapport à l'organisation de nos territoires ?

Enfin, comment rivaliser sur la scène internationale et quels partenariats monter ?

**M. Jean Tirole.** – Il va m'être difficile d'être bref sur un tel sujet, qui constitue en quelque sorte mon « dada ».

Vous avez raison : nous sommes dans une concurrence internationale farouche, et ce pour plusieurs raisons. Beaucoup de pays ont compris que l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle était l'économie de la connaissance. Il est donc important d'avoir les bons chercheurs, les bons professeurs, mais aussi les bons étudiants qui vont contribuer à la richesse de la nation.

Tous les pays se livrent maintenant à une concurrence acharnée. Il s'agissait auparavant des États-Unis, et un peu de l'Angleterre. On retrouve maintenant la Suisse, l'Allemagne, l'Italie, Singapour. La Chine elle-même, bien qu'elle n'en soit pas encore au même niveau, investit des sommes énormes dans l'enseignement supérieur.

Pour attirer des chercheurs en France – soit les Français qui sont partis à l'étranger, soit des étrangers – il faut changer nos structures. Il est normal que des Français partent à l'étranger, mais il faut bien les remplacer par des étrangers. C'est une question de moyens, il ne faut pas se voiler la face. Les salaires, à l'étranger sont largement supérieurs à ceux de la France. On ne fait pas ce métier de chercheur pour l'argent, mais par passion ; toutefois, disposer d'un salaire quatre fois plus faible qu'à l'étranger peut faire réfléchir.

Cela soulève la question de la différenciation des salaires, que pratiquent tous les pays, sauf le nôtre. Même si on est contre le fait d'attirer les meilleurs chercheurs en leur donnant plus d'argent, que se passe-t-il d'un point de vue positif ? Il est vrai que l'on perd ainsi beaucoup de nos talents, pourtant formés à grands frais par la République. Ce sont souvent les meilleurs qui, à l'École normale supérieure, ou à Polytechnique, partent pour l'étranger. C'est assez dramatique pour la France, car ces personnes pourraient créer des emplois dans leur pays.

J'ai travaillé au *MIT*, et j'y retourne l'été. Je vois ce qui se passe à *Candle Square*, juste à côté. Quand j'étais étudiant, il s'agissait d'un environnement en déshérence, avec des entrepôts abandonnés. On y trouve maintenant toutes les grandes entreprises de biotechnologie du monde !

J'ai un peu discuté avec ceux qui ont lancé ce projet. Ils ont à présent les meilleurs centres de recherche sur le cancer au monde, toutes les entreprises de biotechnologie, toutes les start-up de biotechnologie. Ils y ont attiré les grands professeurs, qui ont à leur tour attiré les meilleurs étudiants du monde, dont certains sont devenus chercheurs ; beaucoup d'autres sont entrepreneurs, mais sont restés à *Candle Square*, avec leurs professeurs à côté. Ceux-ci leur amenaient, à travers leurs conseils scientifiques, le spécialiste du sujet de Standford ou d'*UCLA*, etc. On connaît la suite...

C'est l'objectif que nous devons nous fixer : faire en sorte que les territoires soient innovants. Un tissu économique est pour cela nécessaire. Il faut donc que l'on exporte notre système éducatif et que l'on garde nos talents. C'est très important...

Vous évoquiez l'expérience de TSE ; j'en ai discuté avec Mme Geneviève Fioraso, lorsque nous avons déjeuné ensemble. Notre expérience se caractérise par l'innovation et l'entrepreneuriat avec l'université en appui.

TSE a été fondée dans les années 1980 par Jean-Jacques Laffont qui, de retour d'Harvard, a décidé de faire quelque chose d'original dans sa ville, à Toulouse. Il aurait pu réaliser un centre de recherches élitiste hors les murs, en dehors de l'université. Il en a décidé autrement. Une certaine flexibilité est toutefois nécessaire. La fondation, la coopération scientifique sont des éléments de flexibilité. C'est important.

L'idée est d'innover dans le système français, à l'intérieur de l'université, et d'avoir un droit à l'expérimentation pour montrer qu'il existe d'autres formules.

Je suis certes un produit des grandes écoles, qui m'ont beaucoup apporté. La majorité des Français ayant suivi un enseignement supérieur ne sont pas formés dans les grandes écoles, mais plutôt dans les universités. Celles-ci ne doivent donc pas être le parent pauvre de l'enseignement supérieur. En outre, c'est là qu'est menée la recherche.

Nous avons donc amené un certain nombre d'innovations, tout d'abord en adaptant notre gouvernance aux standards internationaux. TSE est une fondation où le conseil scientifique, qui compte seize personnes, est entièrement externe et pratiquement totalement étranger. Nous ne nous jugeons pas nous-mêmes. Notre conseil d'administration est composé de quinze personnes, dont treize sont externes. Seuls deux chercheurs – dont moi-même – siègent au conseil d'administration. Encore une fois, on ne peut être juge et partie, ce que l'on comprend très mal en France.

Il est important que l'on puisse nous rappeler à l'ordre lorsque nous commettons des erreurs, mais aussi nous conseiller. Nous bénéficions d'un avis extérieur qui provient de trois groupes à peu près égaux en nombre, cinq fondateurs publics – l'université, le CNRS, l'INRA – et cinq fondateurs privés issus du monde économique, TSE ayant levé un capital, et enfin des scientifiques étrangers.

L'équilibre est donc respecté. Les partenaires économiques ne sont toutefois pas là pour diriger la politique scientifique ; ils en sont totalement incapables et le reconnaissent. Ils sont en tout état de cause minoritaires et ne le pourraient pas. Ils peuvent cependant nous apporter des conseils d'une autre nature.

Cela pose la question du lien entre l'université et le monde industriel et, plus généralement, économique. Nous ne comptons pas parmi nos partenaires que le secteur privé, mais aussi la Banque de France et la Caisse des dépôts. On doit réfléchir au lien entre le monde économique en général et l'université. C'est ce que nous avons fait à Toulouse. Le danger est évidemment de perdre son indépendance. Il faut donc faire très attention aux relations entre le monde universitaire et le monde industriel.

Que nous apportent ces partenariats avec le monde économique ? En premier lieu, cela nous permet de trouver des financements, dans un monde où l'argent ne coule pas à flot, contrairement à l'étranger. Cela nous amène aussi des sujets de recherche. Nous sommes dans notre tour d'ivoire, tout comme les sciences de l'ingénieur ou la biotechnologie. Un certain nombre de problématiques sont donc évidentes pour les spécialités du domaine, mais non pour les académiques.



C'est sur ce sujet que nous avons travaillé à Toulouse. Nous avons été les premiers dans le monde. On a ensuite créé un comité scientifique autour de ces questions. Ces thèmes, qui n'étaient pas étudiés par les économistes, ont amené un débat économique. Je pourrais citer ici six ou sept exemples, mais j'hésite à le faire : vous pourriez en frémir ! C'est assez saisissant, mais c'est la pure vérité. Nous avons les outils, le pas de temps, tous les atouts pour étudier ces sujets, et l'on passe parfois à côté ! C'est ainsi dans tous les domaines.

C'est ce que j'ai apprécié dans la description de mes travaux par le comité Nobel, qui insistait bien sur le fait qu'un certain nombre de domaines, sur lesquels mes collègues et moi-même avons fait de la recherche fondamentale, sont des sujets très appliqués.

Un certain nombre de travaux cités par le comité Nobel proviennent de problématiques dont mes collègues ou moi-même avons discuté avec des acteurs du monde économique qui ne les avaient pas étudiés, aussi surprenant que cela puisse paraître.

Ces partenariats avec le monde économique ont donc été cruciaux, à la fois financièrement, mais également du point de vue de la recherche fondamentale.

Le problème de l'indépendance se pose toutefois. Il existe un danger de complaisance à l'égard de ceux qui financent les travaux. Ce risque existera toujours. Il faut donc y faire très attention.

Cela fait vingt-trois ans que je suis à Toulouse, et vingt-trois ou vingt-quatre ans que l'on y travaille. On a beaucoup réfléchi à ce sujet, qui nous inquiétait énormément. Nous avons développé un modèle qui nous protège, et qui est mondialement accepté, en restant très neutre vis-à-vis des acteurs économiques.

La première nécessité est de bénéficier d'un contrat clair. Reprenons l'exemple des cartes de paiement. Les avancées dans ce domaine, qui sont à présent utilisées par les cours de justice et la Commission européenne, ont été financées par la compagnie Visa International, qui un jour est venue de San Francisco à Toulouse nous proposer de financer la recherche sur les cartes de paiement, domaine où il n'existait pas de travaux. Cette société avait appris que nous avions à Toulouse des spécialistes en économie industrielle d'un bon niveau. Nous avons tout d'abord précisé que nous ne connaissions rien aux cartes de paiement, sauf en tant qu'utilisateurs. Nous n'avons pu leur garantir de résultats. C'est d'ailleurs l'idée première de la recherche : on ne sait jamais où cela mène... Nous leur avons expliqué que cela pouvait déboucher sur des résultats favorables ou défavorables à ce secteur, mais que nous les publierions quoi qu'il en soit.

Visa International a joué le jeu et nous avons publié ce que nous voulions. Cela a donné naissance à un débat académique mondial, et beaucoup de gens travaillent maintenant sur ce sujet. Le droit de la concurrence, la justice, la Commission européenne, ont pu utiliser ces travaux.

Cela me paraît un très bon partenariat. Il existe un financement de l'industrie, mais nous avons gardé notre indépendance ; dès le début, le contrat était clair. Certes, les entreprises qui acceptent les termes du contrat sont prêtes à jouer le jeu par définition. C'est donc une forme d'auto-sélection.

En second lieu, nous avons une obligation de publier nos travaux dans les grandes revues internationales. Il existe donc un comité de lecture. J'ai récemment fait des recherches

sur l'euro. Dans les années 2011, on parlait beaucoup d'euro-obligations. On parle également toujours des mécanismes de solidarité, de l'assurance chômage européenne, etc. Beaucoup de politiques s'étaient prononcés en faveur des euro-obligations.

À l'occasion d'une conférence de la Banque de France, qui est l'une de nos partenaires, j'ai voulu faire le tour de la littérature économique sur les euro-obligations, les obligations communes à plusieurs pays, la solidarité, etc. Or, de façon étonnante, il n'existait rien sur le sujet dans la littérature économique ! J'ai donc écrit un article, qui a été accepté le 13 octobre par la principale revue d'économie, *l'American economic review*, qui n'accepte qu'un papier sur vingt parmi ceux qui lui sont soumis. L'éditeur m'a confié qu'il était heureux que les membres du comité de lecture aient tous été favorables à cet article, qu'il aurait eu du mal à le rejeter le 13 octobre 2014, étant donné les circonstances !

L'obligation de publication est très importante. C'est une discipline que l'on s'impose. Si l'on fait preuve de complaisance vis-à-vis de ceux qui nous financent, les articles que l'on écrira ne seront jamais publiés. Il est déjà très difficile de publier ; si l'on raconte n'importe quoi, ces articles ne seront jamais publiés dans une revue sérieuse. C'est un défi qu'on se lance, mais cela garantit aussi notre indépendance et la diversification des partenariats.

Il faut se souvenir que, dans les années 1990-1991, les partenariats étaient rares. France Télécom et EDF nous ont fait confiance au départ, mais nous étions en situation de fragilité. Nous étions très dépendants d'eux ; ils ont cependant remarquablement joué le jeu. Disposer de davantage de partenariats rend les choses plus faciles.

La situation est parfois difficile au début. Nous avons eu de la chance. Il faut demeurer vigilant, mais pour nous, cela a été bénéfique.

**M. Daniel Gremillet.** – Votre prix Nobel est pour nous un gage de beaucoup d'espoirs.

La France figure parmi les trois pays de la zone euro à avoir détruit ou perdu le plus d'emplois industriels. Chaque fois qu'un jeune quitte notre pays, la France s'appauvrit. Comment expliquez-vous que nous n'ayons plus de culture industrielle ? Dans mon entreprise, énormément de personnes postulent pour intégrer le service du *marketing*, mais j'ai du mal à trouver du personnel pour travailler dans la production.

Au-delà de la recherche, comment pouvons-nous réhabiliter le développement industriel de la France par rapport à son système éducatif ?

**M. Alain Chatillon.** – Comment amener les Français à s'intéresser à l'économie ? Votre nomination devrait permettre de faire entrer cette discipline dans certains journaux, qui préfèrent il est vraie s'intéresser à la politique politicienne. Cela changerait un peu de l'état d'esprit actuel !

En second lieu, comment permettre aux Français de s'intéresser davantage à l'enseignement technique ? La commune dont je suis maire dispose de deux établissements techniques ; au mois de mai, certains parents viennent me voir pour me demander comment faire pour éviter à leur enfant d'intégrer cette filière ! Je sais qu'en 1974, un ministre s'était déjà intéressé au sujet, mais il serait temps de le valoriser !

**M. Bruno Sido.** – Il existe, à l'Assemblée nationale et au Sénat, un organisme commun, l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix scientifiques et technologies (OPCST). Nous y avons traité dernièrement la question de l'intégrité scientifique, qui a soulevé des problèmes tant en France qu'à l'étranger.

En matière économique, existe-t-il des problèmes d'intégrité scientifique ?

**M. Daniel Dubois.** – Nous aimerions connaître votre point de vue sur la théorie de la stagnation séculaire, qui se développe aujourd'hui.

Par ailleurs, la croissance repart aux États-Unis. La FED abandonne sa régulation financière ; les taux d'intérêt américains vont donc remonter assez rapidement. Cela peut-il avoir un impact sur l'augmentation des taux d'intérêt en Europe, et en France en particulier ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Enfin, si vous étiez à la place de M. Emmanuel Macron, que nous allons auditionner dans quelques instants, quelle serait la première mesure que vous annonceriez ?

**M. Jean Tirole.** – Je ne puis répondre à cette dernière question !

S'agissant de la culture industrielle, nous en avons évidemment besoin, mais tout est une question d'incitation. Prenons le cas de la finance : son développement a été excessif.

Je ne me livre pas ici à une critique de la finance, qui est certainement utile. Il est important qu'elle existe, mais on a vu un certain nombre d'ingénieurs partir vers ce secteur. Cet appel d'air a été, *in fine*, financé par les contribuables américains, français, etc., en prenant des risques importants « sur leur dos ».

Il faut faire en sorte que le public s'intéresse à la culture industrielle, mais cela ne se décrète pas. On doit développer des emplois intéressants dans ce secteur, et offrir des perspectives. Il est normal que certains ingénieurs aient été attirés par la finance, mais trop sont partis vers ce secteur d'activité.

En France, les métiers techniques ont par ailleurs été dévalorisés, contrairement à la Suisse ou à l'Allemagne. Il faut les revaloriser, encourager la formation en alternance, ce que l'on fait très mal dans notre pays. Pour ce faire, on doit changer notre système de formation, où le gâchis est monstrueux. Ce n'est pas mon domaine, mais j'en sais assez pour me rendre compte qu'il existe un problème.

Comment encourager les gens à s'intéresser à l'économie ? Il en va de la responsabilité des élus de la nation, des journalistes, des professeurs d'économie, de chacun. Il faut redonner à tout le monde le goût de l'économie et se persuader que l'économie est bien une science. La France est le pays qui considère l'économie comme essentiellement politique ; certes, cet aspect est important, mais ce n'est pas le seul. À la suite de l'attribution du Nobel, beaucoup de journalistes se sont posé la question de savoir où je me situais sur l'échiquier politique. La plupart ont dit que j'étais inclassable, me considérant comme favorable au marché, en même temps qu'à la régulation.

Je suis d'une certaine manière heureux d'être considéré comme inclassable ! Dire que l'économie n'est pas une science signifie qu'on n'a pas besoin de l'écouter. C'est totalement faux ! Tout cela n'a pour seul but que de s'affranchir de ses leçons.

Une bonne façon de ne pas entendre ce que l'économie a à dire consiste à classer les personnes par affinité politique. Or, les économistes sont d'accord sur un grand nombre de sujets. Nous passons notre temps à débattre des sujets à propos desquels nous sommes en désaccord. Nous sommes des chercheurs. Nous ne savons pas résoudre tous les problèmes, mais il existe un socle commun très important, à propos duquel les économistes, de Stiglitz jusqu'à Friedman, partagent le même avis !

Il faut prendre l'économie au sérieux. Notre pays est celui où on la prend le moins au sérieux, avec quelques autres pays d'Europe du Sud.

Quant à l'intégrité scientifique, il existe des problèmes en économie, comme il en existe en médecine, ou dans tous les domaines. Plus on touche à la politique, aux médias et aux intérêts financiers, plus on trouve des « brebis galeuses ».

À nous d'avoir un code éthique. TSE a été la première école à en introduire un. On en a d'autant plus besoin que nous sommes en contact avec les industriels. On peut se laisser détourner par l'industrie pour des raisons financières, médiatiques, politiques. J'entends parfois des personnes tenir en public des propos qu'ils ne tiendraient jamais face à leurs pairs, en séminaire. Dans l'ensemble, les chercheurs exercent leur métier par passion, mais on peut toujours déraiser. Le code éthique est donc très important ; plus un secteur est proche d'un domaine public, comme l'économie ou la médecine, plus le danger de dérapage est grand.

Enfin, la stagnation séculaire apparaît comme un problème sans doute plus important pour l'Europe que pour les États-Unis. Comment se sortir des taux d'intérêt très bas, et d'un marché de l'épargne qui ne s'équilibre plus, l'offre étant inférieure à la demande ? La borne inférieure est représentée par un taux d'intérêt nominal égal à zéro. On ne peut descendre en dessous. Obtenir un taux d'intérêt réel de - 2 ou - 3 % pour équilibrer les marchés n'est donc pas possible – à moins de créer de l'inflation.

Il existe bien des débats à ce sujet en économie. Les économistes sont très loin de tout comprendre sur la stagnation séculaire. Nous disposons cependant d'éléments. Paul Krugman conseille de prolonger la relance budgétaire. Olivier Blanchard recommande quant à lui de créer de l'inflation. Il faut demeurer prudent. On a mis vingt ans à construire la crédibilité de la Banque centrale européenne. C'est avec une BCE indépendante qu'on a réussi à juguler l'inflation. On lui demande maintenant d'en créer une ! Je n'ai pas de réponse à ce sujet...

On peut avoir une politique de l'offre, mener des réformes, créer des richesses, et sortir de la stagnation séculaire. On peut aussi essayer de diminuer la demande d'épargne. C'est un sujet sensible, qui nous ramène vers la question des retraites. Il n'est pas non plus nécessaire de décourager ceux qui veulent continuer à travailler, ni d'avoir un taux d'activité des seniors de moins de 40 %, ce qui est assez désastreux ! On peut également intervenir au niveau mondial...

Il existe bien des façons de procéder. J'ai bien évidemment mes préférences, mais je crois qu'un débat est nécessaire. Les économistes sont d'accord sur le fait qu'il existe une possibilité de stagnation séculaire. Va-t-elle arriver en Europe ? Ils n'en savent rien pour être honnête, mais c'est une possibilité. Il faut s'en méfier. Le manque de croissance dure depuis deux décennies. On ne peut sortir l'économie de la récession qu'elle connaît depuis vingt ans,

faute de pouvoir recourir à la politique monétaire qui, dans une telle situation, est inefficace. Personne ne veut devenir le nouveau Japon.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Au nom des membres de la commission, permettez-moi de vous remercier de l'honneur que vous nous avez fait en venant échanger avec nous avec beaucoup de simplicité, en même temps qu'avec un sens aigu de la pédagogie. Cet instant demeurera un des grands moments de ce début de mandature, ici, au Sénat.

Je suis persuadé, à titre personnel, que nous saurons tirer un grand profit de ce que vous avez dit. J'espère surtout que nos gouvernants, en général, sauront s'inspirer des leçons que vous nous avez données ! (*Applaudissements à droite et à gauche*).

**Mardi 25 novembre 2014**

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

**Audition de M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF)**

**La commission entend M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France.**

*La réunion est ouverte à 14h30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous entendons, en application de l'article 13 de la Constitution, M. Jean-Bernard Lévy, dont la nomination en tant que président-directeur général d'Électricité de France (EDF) est envisagée par le président de la République. À l'issue de cette audition, nous procéderons à un vote à bulletin secret. Pour procéder au dépouillement, nous attendrons la fin du vote de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale en fin d'après-midi. Si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions, le président de la République ne pourrait procéder à cette nomination,

Monsieur le Président, vous avez été élu vendredi au poste d'administrateur d'EDF par les actionnaires de l'entreprise réunis en assemblée générale. Le conseil d'administration d'EDF a validé dimanche votre nomination comme président-directeur général par intérim avec prise de fonctions immédiate. Sous réserve du vote des deux commissions au Sénat et à l'Assemblée nationale, votre nomination sera formalisée par un décret présidentiel après validation en conseil des ministres.

Votre parcours professionnel est impressionnant : depuis votre diplôme de Polytechnique et de l'École nationale supérieure des télécommunications, devenue Télécom Paris Tech, vous alternez une carrière en entreprise, chez France Telecom, Matra-Espace, Matra-Communications, la société de bourse Oddo et Thales, avec des passages dans des cabinets ministériels en charge des télécommunications et de l'industrie.

Vous nous expliquerez comment ces allers retours entre le monde de l'entreprise et la sphère publique ont enrichi votre réflexion sur le rôle de l'État en matière économique, notamment dans les secteurs stratégiques. Vous nous présenterez aussi la stratégie de

développement que vous entendez mettre en œuvre pour EDF en France comme à l'international.

**M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France (EDF).** – Je suis fier et honoré d'être pressenti pour diriger cette belle entreprise de service public qui contribue au bien-être de nos concitoyens comme au rayonnement de la France à l'étranger. Je mesure le poids de mes responsabilités : 160 000 salariés, un chiffre d'affaires de 75 milliards, 40 millions de clients !

Je suis un ingénieur et un industriel. Après mes études, j'ai exercé pendant dix ans dans le secteur public, avant de rejoindre le privé, animé par la fibre de l'entreprise. J'ai rejoint ou dirigé trois grands groupes français : Matra, Vivendi et Thales. Je suis ainsi familier du secteur public français et des questions internationales. EDF a toutes les armes pour réussir, au service des Français, des collectivités territoriales et des entreprises, tout en contribuant à renforcer la compétitivité de la France sur la scène internationale. Je porterai une grande ambition, à la mesure de l'excellence de l'entreprise et des enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle.

EDF est une grande entreprise de service public. Sa première mission est de fournir une énergie à un prix compatible avec le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité de nos entreprises. Le droit à l'électricité montre comment EDF est partie prenante de notre contrat social. Je tiens à rendre hommage aux présidents Roussely, Gadonneix et Proglia. Grâce à eux et à leurs équipes, les Français bénéficient d'une énergie largement décarbonée. Selon Eurostat, nos concitoyens paient leur électricité 35 % de moins que la moyenne de l'Union européenne, deux fois moins cher qu'en Allemagne. La qualité de service est remarquable, y compris dans les moments critiques. Les équipes sont animées du sens de l'intérêt général – leur mobilisation exceptionnelle lors de la tempête de 1999 a marqué les esprits. L'électricité produite par EDF est respectueuse de l'environnement ce qui place notre pays en pointe dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Le savoir-faire de l'entreprise est unique, grâce à l'expérience accumulée en matière de sûreté nucléaire, sur laquelle il n'est pas question de transiger. Dans un monde incertain où les crises géopolitiques peuvent remettre en cause l'accès aux sources d'énergie, EDF offre à la France la sécurité d'approvisionnement en électricité. Cette entreprise est le fruit d'une vision stratégique et d'une excellence technique bien françaises. Notre système énergétique est de tout premier ordre. Il entraîne une filière industrielle d'excellence, en particulier dans le nucléaire avec Areva, Alstom mais aussi 30 000 PME, qui représentent le tiers des achats d'EDF. Le volume des investissements est de 9 milliards d'euros chaque année. EDF joue aussi un rôle clef pour le développement équilibré des territoires grâce à sa filiale ERDF et ses 35 000 collaborateurs. EDF, enfin, est un employeur de choix pour les ingénieurs à la sortie de l'école. Elle accueille chaque année 6 700 alternants et a décidé de relever son niveau d'embauche pour former la nouvelle génération d'opérateurs, techniciens et ingénieurs.

Depuis sa création en 1946, EDF a toujours su relever les défis auxquels elle a été confrontée. La transition énergétique représente une opportunité enthousiasmante pour innover, développer de nouveaux services. Mon projet est qu'EDF devienne un acteur majeur des services énergétiques, secteur en forte croissance, de 5 à 10 % par an. Grâce à Dalkia, EDF sera présent sur l'ensemble de la chaîne de valeur : la construction et la rénovation des logements, le conseil aux collectivités territoriales et aux clients industriels, et la production décentralisée.

Notre objectif sera de développer les énergies renouvelables. EDF Energies Nouvelles est déjà l'un des dix premiers groupes mondiaux grâce à son formidable parc hydraulique et ses investissements dans le solaire et le photovoltaïque. L'entreprise devra aussi renouveler son parc nucléaire. L'achèvement de l'EPR de Flamanville est la première de nos priorités. Nous devons aussi mener à bien le programme de grand carénage qui allongera la durée de vie des centrales nucléaires construites depuis les années 1970, tout en respectant les prescriptions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ce qui aura un effet d'entraînement important pour l'industrie en France.

La transition énergétique répond aussi à des aspirations sociales, sociétales ainsi qu'à des contraintes environnementales. Il s'agira en particulier de traiter la précarité énergétique. Elle constituera le levier d'une croissance fondée sur la compétitivité de la filière énergétique.

Plusieurs mutations sont devant nous. Il faut tout d'abord améliorer la situation économique du groupe. Les écarts sont préoccupants entre les tarifs en vigueur et ceux qui avaient été convenus avec l'État, aussi bien pour les tarifs de détail que pour les tarifs régulés de gros comme l'Arenh. Ces écarts conduisent EDF à s'endetter sans cesse – c'est en s'endettant qu'EDF paie le dividende ! Un rééquilibrage tarifaire s'impose. Il faut aussi stabiliser la contribution au service public de l'électricité (CSPE) dont la croissance rapide constitue un souci. C'est à ce prix qu'EDF pourra rester l'un des premiers énergéticiens mondiaux.

La conduite de nos projets dans le domaine nucléaire constituera une autre priorité. Il faudra livrer dès que possible l'EPR de Flamanville 3 en respectant les devis. Le projet d'Hinkley Point est essentiel pour notre développement au Royaume-Uni, comme pour notre partenariat avec la Chine, atout majeur pour notre développement international depuis trente ans. Avec Philippe Varin, pressenti pour prendre la tête d'Areva, nous travaillerons à améliorer le partenariat entre les deux groupes. Nous devons aussi baisser le coût des EPR. Enfin, nous devons prendre des décisions pour les centrales de moyenne puissance pour lesquelles il n'existe pas encore d'offre claire.

EDF devra aussi jouer tout son rôle dans le domaine de la production décentralisée, celui des énergies renouvelables, dans des relations de confiance avec les collectivités territoriales pour les services énergétiques. La révolution numérique sera un outil pour renforcer l'efficacité énergétique. Le compteur Linky est une première application prometteuse.

Nous devons conforter nos positions en Grande-Bretagne, Italie, Belgique, Pologne, et développer notre politique internationale dans quelques pays ciblés, comme la Chine, conformément à des objectifs stratégiques clairs.

Enfin, le dernier enjeu est la gestion des déchets à longue durée de vie. Le projet Cigéo est majeur. Nous devons trouver un consensus avec l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour développer une filière de gestion de ces déchets issus de nos centrales qui n'existe encore dans aucun pays.

Un mot, enfin, sur mon projet managérial. L'avenir du monde dépend pour beaucoup du secteur de l'énergie. EDF a de multiples perspectives de développement. Les femmes et les hommes qui composent l'entreprise ont les compétences, la passion du service public, le sens du collectif, autant de forces sur lesquelles nous appuyer pour construire. Il

incombe aux dirigeants de les mobiliser au service d'une aventure exaltante pour continuer à innover, entreprendre, aller plus loin. Premier énergéticien mondial, EDF doit se doter d'un projet à moyen terme ambitieux et rassembleur. Le contexte est stimulant : loi de transition énergétique, paquet européen climat-énergie, conférence de Paris sur le climat, etc. Pour rassembler derrière un projet stratégique partagé, je compte engager une transformation qui impliquera un effort de prospective, notamment à travers les programmations pluriannuelles de l'énergie prévues par la loi de transition énergétique. Dans ce cadre, le dialogue social aura toute sa place. Je veillerai aussi à la transparence, vis-à-vis des actionnaires, de l'État et du Parlement.

EDF est le fruit d'une aventure collective engagée il y a plus de soixante ans. Ceux qui ont participé à son histoire sont fiers, à juste titre, des succès du service public. Nos technologies sont enviées dans le monde entier et justifient l'attachement des collaborateurs à leur entreprise. Mon projet consiste à relever avec eux les défis à venir.

**M. Ladislas Poniatowski.** – EDF est une entreprise très endettée. Elle doit pourtant réaliser des investissements dans le nucléaire : travaux de mise en conformité des centrales aux normes post-Fukushima ou prolongation de la durée de vie des centrales, avec un coût estimé entre 300 et 600 millions d'euros par réacteur. Que pensez-vous d'une éventuelle ouverture du capital des centrales dans le cadre de sociétés d'économie mixte, comme dans l'hydraulique ? La France compte déjà cinq centrales qui n'appartiennent pas totalement à EDF.

ERDF gagne bien sa vie alors que le réseau de distribution est ancien. Pendant quatre ans un effort avait été réalisé pour investir sur le réseau. Mais depuis deux ans, EDF, reprenant ses mauvaises habitudes, ponctionne les résultats d'ERDF.

L'achèvement du réacteur de Flamanville a été reporté à 2017. Ce n'est pas bon pour notre image à l'export. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur vos projets ?

La contribution au service public de l'énergie (CSPE) représente une charge que vous supportez, au point que l'on se demande si l'État ne compte pas sur vous pour boucler sa trésorerie. La loi sur la transition énergétique prévoit encore différentes mesures qui chargent un peu plus le baudet... Il faudrait relever les tarifs de l'électricité ; malheureusement ce n'est pas vous qui décidez, mais la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Gouvernement.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Très grande entreprise nationale, EDF a une envergure internationale. Autre élément de satisfaction, le nucléaire a assuré notre indépendance énergétique. A cet égard, la crise a davantage touché nos pays voisins ayant misé sur les énergies fossiles, comme l'Allemagne devenue dépendante des importations de Russie. EDF doit être un acteur de la politique énergétique européenne destinée à assurer notre autosuffisance. Que pensez-vous de la volonté de faire passer la part de l'énergie nucléaire de 75 % à 50 % dans notre pays en relativement peu de temps et quelle différence entre le souhaitable et le possible ?

Pensez-vous qu'un nouveau délai sera nécessaire à Flamanville ? Quelle sera *in fine* la différence entre le coût total et le coût prévisionnel ? Il est sans doute inévitable de prolonger la durée de vie des centrales. Mais la sécurité sera-t-elle assurée dans des conditions optimales ? Quel serait l'intérêt pour EDF d'un rapprochement avec Areva ? Enfin,



envisagez-vous d'accroître la recherche sur les énergies éoliennes et hydroliennes, afin de déboucher sur des projets de recherche appliquée ?

**M. Daniel Dubois.** – Comment convaincrez-vous le Gouvernement de la nécessité d'augmenter les tarifs ? Notre industrie bénéficie d'un bas prix de l'énergie qui lui offre un avantage concurrentiel important.

**M. Gérard César.** – Président de l'Association des maires de France en Gironde, je me réjouis des relations que nous entretenons avec ERDF sur le territoire. Je souhaite que le compteur Linky soit déployé non seulement dans les zones urbaines mais aussi dans les zones rurales. Tirant les leçons de la tempête de 1999, nous avons désigné des correspondants tempête chargé de guider les équipes de secours venues de loin, pour qu'elles ne perdent pas de temps. Que pensez-vous de leur action ? Enfin, où en est le chantier de Flamanville et qu'en est-il de la construction de la centrale en Bulgarie dont nous avons visité le chantier ? À l'époque, les normes de sûreté nucléaire entraînaient des surcoûts...

**M. Philippe Leroy.** – Quelles évolutions législatives attendez-vous pour améliorer les recettes qui constituent l'essentiel de vos revenus ? Il y va de votre capacité d'investissement. À cet égard, le grand carénage représente un enjeu important pour les économies locales, de l'ordre d'un milliard d'euros pour certaines centrales. Les sous-traitants ont du travail pendant plusieurs années, ce qui relance l'activité. Quelle priorité lui accordez-vous ? Enfin comment avance la recherche sur le stockage de l'électricité, en lien avec la réflexion sur les réseaux intelligents et connectés et la diversification des sources ?

**M. Daniel Gremillet.** – Vous souhaitez une hausse des tarifs. Comment faire pour que les industries françaises conservent un avantage concurrentiel qui compense les charges de personnel, et cela sans accroître la précarité énergétique des ménages ?

La séparation entre ERDF et EDF fait songer à celle entre la SNCF et RFF, dont on constatait les limites sur le terrain. Développez-vous des stratégies partagées pour plus d'efficacité ?

Enfin, notre société accepte mal les grands chantiers, qu'il s'agisse d'installer un parc éolien, de créer une retenue d'eau ou de développer le nucléaire. Comment entendez-vous faire pour convaincre les citoyens d'accepter les investissements nécessaires ?

**M. Franck Montaugé.** – Vous avez souligné la compétence et le sens du collectif des personnels d'EDF. Comment construirez-vous votre projet social ? Le statut des industries électriques et gazières de 1946 s'appliquera-t-il toujours pour les collaborateurs que vous recruterez à l'avenir ou deviendra-t-il l'exception ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – La collaboration entre Areva et EDF est indispensable. Qu'en est-il de l'accord de coopération sur la conception et la commercialisation des nouveaux réacteurs ? Les liens entre les deux conseils d'administration seront-ils accrus ? En outre, comment concilier la création d'un marché européen de l'énergie avec la volonté de promouvoir le développement durable ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – La loi sur la transition énergétique prévoit de ramener le pourcentage d'électricité d'origine nucléaire à moins de 50 % en 2025. Est-ce réalisable ?

Un ministre, qui a quitté le Gouvernement depuis, envisageait de fermer Fessenheim avant fin 2016. Il se disait alors qu'EDF avait lancé une procédure pour se conformer à la volonté de l'actionnaire. Avez-vous eu des précisions sur ce point ?

Avez-vous une idée du coût de l'énergie nucléaire ? Plusieurs commissions d'enquête se sont penchées sur le sujet au Sénat et à l'Assemblée nationale. La loi de 2010 sur le nouveau marché de l'électricité a obligé EDF à céder une partie de l'électricité produite par ses centrales nucléaires à ses concurrents à des conditions représentatives des conditions économiques de production. La CRE a fixé ce tarif à 42 euros. Est-ce bradé, comme le pensait Henri Proglio ? Nombre de parties prenantes l'estimaient à 56-60 euros et le contrat avec la Grande Bretagne est à 100 euros. Les directives européennes prévoient que le tarif régulé fixé par l'administration doit couvrir les coûts.

Avec Ladislav Poniatski, j'avais cosigné le rapport donnant le feu vert au Gouvernement pour lancer le déploiement du compteur intelligent, indispensable tant que nous ne savons pas stocker l'électricité. Enfin, ne craignez-vous pas que l'État fasse les poches d'EDF dans un avenir proche pour récupérer la trésorerie avant de céder une partie de ses actions ?

**M. Jean-Bernard Lévy.** – Vos questions témoignent combien vous maîtrisez ces sujets. Je n'ai pas encore pris mes fonctions. Pour répondre avec précision, il me faudra revenir devant vous...

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Si vous êtes nommé demain, nous vous entendrons à nouveau en janvier, dans le cadre de l'examen de la loi de transition énergétique.

**M. Jean-Bernard Lévy.** – La plupart de vos questions visent la capacité d'EDF à assurer ses missions dans le cadre de l'équation économique qui est la sienne. Tous les gouvernements sont réticents à augmenter les tarifs, même si les calculs en montrent la nécessité. On inscrit des provisions au bilan, on retarde les décisions... ce qui peut placer, en effet, EDF en situation délicate. Si les tarifs n'augmentent pas, nous aurons à opérer des choix. Il nous faut rénover les réseaux de distribution d'ERDF. Le grand carénage fait l'objet d'un consensus ; nous devons le mener à bien dans le respect des prescriptions de l'ASN, tout en accroissant le niveau de sûreté du parc actuel dans le cadre des normes post-Fukushima.

La loi relative à la transition énergétique nous aidera en matière de programmation. Elle ira de pair avec le renforcement de la transparence dans la présentation des différents scénarios d'investissement, qui facilitera l'indispensable remontée des tarifs.

Les ménages allemands paient leur électricité beaucoup plus cher que les ménages français mais entre industriels la différence est faible. Notre voisin a choisi de favoriser la compétitivité de l'industrie et l'activité économique ; nous avons privilégié les ménages. Il faudra réfléchir à la hausse des tarifs. La CRE joue un rôle central – et très apprécié – dans le suivi des analyses de coûts ; EDF souhaiterait que ses avis soient plus rapidement suivis par les décideurs politiques.

Des électriciens partenaires étrangers pourraient partager la charge des investissements nécessaires. Cela se pratique dans les zones frontalières, en échange d'un droit d'enlèvement. EDF ayant besoin de cette capacité, je ne serai pas favorable à ce que des intérêts financiers, qui chercheront à optimiser leurs profits, soient intéressés sur la partie la

plus compétitive et la plus stratégique de notre parc : le nucléaire. Oui à des partenariats ponctuels ; non au mélange des objectifs.

Je souhaite que s'ouvre une période de coopération sincère avec Areva. L'État a manifesté l'intention de nommer des administrateurs communs aux deux groupes – Philippe Varin, élu administrateur vendredi, est pressenti pour présider Areva ; d'autres pourraient jouer un rôle majeur. Tournons la page de l'hostilité entre ces deux grandes entreprises françaises. Nous avons des problèmes difficiles à résoudre : faisons-le ensemble, dans un état d'esprit positif. Des travaux préliminaires ont été menés ces derniers mois en matière technique mais aussi commerciale. Je veux mettre les mois qui viennent à profit pour avancer sur ces deux aspects avec Areva.

Nous ne pouvons que nous désoler de voir un grand projet comme celui de l'EPR, impliquant de grands acteurs comme EDF, Areva, Bouygues ou Alstom, et des centaines d'autres dériver ainsi sans que l'on puisse maîtriser ni les délais – on parle désormais de 2017 – ni les coûts. Je doute qu'un énième allongement des délais aide à respecter les devis ; les équipes devraient avoir pour objectif prioritaire de tenir les délais, sous l'égide de l'Autorité de sûreté nucléaire. Il en va de l'honneur national.

En matière d'énergies renouvelables, EDF a déployé des moyens de recherche amont très significatifs ; son centre de recherche principal déménage à la fin de l'année prochaine sur le plateau de Saclay. Ces moyens doivent être mis au service des différentes filières technologiques de l'entreprise. Le solaire et l'éolien sont des énergies intéressantes mais intermittentes : que se passe-t-il en cas de vent ou d'ensoleillement limité ? Le stockage qui pourrait y remédier constitue un problème en soi. EDF a engagé près de 600 millions d'euros dans la préparation de notre avenir technologique.

Je rejoins le sénateur Gremillet sur l'acceptabilité des énergies renouvelables : tous ensemble, Parlement, Gouvernement, collectivités territoriales, aidons notre pays à s'en sortir en rendant acceptables ces investissements. Cette acceptabilité par le corps social des décisions prises, et la réaction d'EDF aux impacts sociétaux de ces évolutions font partie du projet social collectif. EDF, très présent sur les territoires et dans le tissu associatif, souhaite jouer un rôle majeur dans ces débats, sur le terrain, pas seulement dans les colloques parisiens.

Le statut des industries électriques et gazières est une exception dans le droit français mais la règle chez EDF.

Le milieu rural doit bien sûr rester associé au développement d'EDF. Vous voyez dans le compteur Linky un instrument pour urbains : cela me surprend car je ne vois pas pourquoi son déploiement dépendrait de la densité de population mais je prends bonne note de votre inquiétude. L'association des élus et de tous les acteurs locaux en matière de préparation des relèves d'incidents ou de dérangement en cas de tempêtes est évidemment une bonne chose.

Enfin, Monsieur Lenoir, c'est à l'État de répondre aux questions relatives à la gestion de son patrimoine.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie pour cet échange très intéressant.

*La réunion est levée à 15h50.*

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Crédits  
« Ville » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous allons commencer par l'examen du rapport sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015. Avant d'entendre notre rapporteure pour avis, Mme Annie Guillemot, je donne la parole au rapporteur spécial de la commission des finances, M. Daniel Raoul.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Merci monsieur le Président. Le programme 147 « Politique de la ville » résulte d'un changement de maquette et d'un regroupement qui a été opéré sous l'égide du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé par la loi du 21 février 2014. Le CGET est issu du regroupement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Bien qu'il y ait des synergies possibles grâce à ce regroupement, je m'interroge tout de même sur l'opportunité de séparer le logement de la politique de la ville ; l'exemple de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) illustre bien les interactions qui existent entre ces deux thématiques.

En ce qui concerne l'évolution budgétaire du programme, les quatre actions conservent les mêmes montants pour 2015 en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP). La seule différence par rapport au budget précédent concerne la diminution des dépenses fiscales, liée à la baisse des zones franches urbaines (ZFU).

Je m'interroge sur l'opportunité de revoir cette maquette : est-ce bien l'endroit adéquat pour rattacher la politique de la ville ? Ne faudrait-il pas plutôt qu'elle soit rattachée au logement ? J'ai également une remarque sur le fait de prendre 150 millions d'euros sur les crédits d'aide à la pierre pour les transférer au Fonds national d'aide au logement (FNAL) : il s'agit d'aides à la personne alors que la priorité est bien d'alimenter les opérations Anru et le logement. Je me pose en outre des questions sur la trésorerie de l'opération Anru 1 : il reste 600 millions d'euros à solder. Le directeur général de l'agence m'a rassuré, en m'expliquant que certaines opérations ne seraient jamais soldées ; les avances ont été touchées, mais les programmes n'ont pas été terminés ou les fonds ont servi au financement d'autres opérations. Il y a par ailleurs toujours une surestimation entre l'enveloppe demandée et le montant nécessaire à la réalisation.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je propose que nous entendions à présent notre rapporteure pour avis, Mme Annie Guillemot.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Merci monsieur le Président. Mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter pour la première année les crédits du programme 147 « Politique de la ville » qui est désormais rattaché à la mission « Politique des territoires » inscrite au projet de loi de finances (PLF). L'examen de ce budget intervient cette

année dans un contexte particulier : il s'agit du premier budget après l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy.

J'organiserai mon propos en deux temps : j'analyserai les crédits du programme 147 inscrits au projet de loi de finances ; je ferai ensuite quelques observations sur le nouveau programme de renouvellement urbain puis sur l'emploi des jeunes dans les quartiers de la politique de la ville qui doit rester une priorité.

S'agissant des crédits du programme, je tiens à saluer, dans un contexte global de restriction budgétaire, les efforts du gouvernement pour préserver les crédits destinés aux quartiers prioritaires de la ville. Les crédits du programme 147 diminuent certes de 9,8 % en AE et de 7,9 % en CP mais cette baisse correspond à une « économie mécanique » résultant de la fin de l'entrée dans le dispositif des ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et de la fin de l'expérimentation des emplois francs. Le budget de la politique de la ville est donc pour l'essentiel préservé en 2015.

L'essentiel des crédits de ce programme est concentré sur deux actions : l'action « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » et l'action « Revitalisation économique et emploi ».

En ce qui concerne l'action « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville », qui représente 73 % des crédits du programme, les crédits sont stables à hauteur de 332 millions d'euros et sanctuarisés pour trois années. Cette action regroupe l'ensemble des crédits à destination, d'une part, des quartiers prioritaires dans le cadre des nouveaux contrats de ville qui bénéficieront de 173 millions et, d'autre part, des dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative ou les adultes-relais qui bénéficieront de 159 millions.

Aux crédits spécifiques de la ville, il ne faut pas oublier d'ajouter les crédits de droit commun, qui représentent 4,3 milliards d'euros dont la loi Lamy a réaffirmé qu'ils devaient être utilisés par priorité aux crédits de la politique de la ville. Deux nouvelles conventions interministérielles facilitent leur mise en œuvre et ont été signées cette année : le 17 janvier avec le ministère en charge de l'artisanat, du commerce et du tourisme et le 5 mars avec le ministère de la culture et de la communication. Ce sont ainsi 12 conventions interministérielles qui ont été signées.

Enfin, il ne faut pas oublier que le présent projet de loi de finances consacre aussi 358 millions d'euros aux dépenses fiscales rattachées à ce programme. Plusieurs dispositions du PLF concernent en effet les quartiers prioritaires. L'article 7 applique le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la ville et dans une bande de 300 mètres autour de ces quartiers. L'article 42 *ter* prolonge à partir de 2016 et jusqu'en 2020 l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires et prévoit un dispositif transitoire pour 2015.

Je dois cependant constater quelques retards dans la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. La fusion de l'Acse dans le CGET a été reportée d'une année afin de finaliser les transferts de dispositifs budgétaires et financiers. C'est l'objet de l'article 57 *ter* qui est rattaché à ce programme. Ce report permettra notamment que les associations ne soient pas pénalisées s'agissant du versement de leurs

subventions. Je vous proposerai donc d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination.

La liste définitive des quartiers prioritaires devrait être publiée d'ici la fin de l'année : nous sommes dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur les quartiers ultra-marins qui empêche la publication de la liste définitive des quartiers et par ricochet, la détermination par l'Anru des quartiers bénéficiaires du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Enfin, le rapport du gouvernement sur la dotation de la politique de la ville n'a pas encore été remis au Parlement.

S'agissant des dotations, je souhaiterais dire un mot de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et des conséquences de l'amendement de notre collègue député François Pupponi. Cet amendement a permis de diminuer le nombre de communes éligibles à la DSU qui étaient contributrices à l'effort demandé dans le cadre de la baisse des dotations ; j'attire cependant votre attention sur la situation des communes « confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées » qui au-delà du rang 250 devront fournir un effort important. Cette modification couplée pour certaines communes avec une hausse de la contribution au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pourraient conduire à une diminution de leur dotation globale.

Pour ce qui concerne l'action « Revitalisation économique et emploi », les crédits diminuent de 31 % en AE et de 24 % en CP. Comme je l'indiquais précédemment, cette diminution des crédits s'explique par la fin de la possibilité d'entrée dans le dispositif des ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Un dispositif de remplacement sera proposé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2014 : il prévoit une diminution du plafond des bénéfices exonérés de 100 000 à 50 000 euros et une diminution de la durée des exonérations à 8 ans. Enfin à partir de 2016, le bénéfice de cette exonération sera subordonné à l'existence d'un contrat de ville. Ces nouvelles dispositions devraient ainsi limiter les effets d'aubaine que présentait l'actuel dispositif.

En outre, le gouvernement a mis un terme aux emplois francs après avoir constaté que ce dispositif n'avait pas les effets escomptés. En effet, seuls 280 emplois ont été créés sur les 5 000 emplois attendus. Je souligne enfin que les crédits de l'Établissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDe) prévus par cette action demeurent, quant à eux, stables.

Les crédits de l'action « Stratégie, ressources et évaluation » diminuent de 21 % en AE et de 20 % en CP en raison d'un changement de périmètre. Cette action finance notamment l'observatoire de la politique de la ville et le conseil national des villes. Un décret sera pris d'ici la fin de l'année pour préciser leur fonctionnement. Les crédits de l'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » sont également en diminution en raison de l'achèvement d'opérations de subvention d'investissement. Au vu de ces différents éléments, vous comprendrez, monsieur le Président, mes chers collègues, que dans le contexte qui est le nôtre, le montant des crédits affectés à ce programme 147 me satisfait.

Je souhaiterais maintenant dans cette deuxième partie vous faire part de quelques observations sur le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), d'une part, et sur l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires, d'autre part.

Le NPNRU pour la période 2014-2024 concerne en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, soit 200 quartiers parmi les

1 300 quartiers de la politique de la ville. Cette liste devrait être connue dans la première quinzaine de décembre. Il pourra s'agir de quartiers déjà concernés par le premier programme de rénovation et nécessitant des interventions complémentaires, ou des quartiers qui n'ont pas encore fait l'objet d'interventions. Comme vous le savez, l'Anru va devoir poursuivre la mise en œuvre du programme national de renouvellement urbain (PNRU) et dans le même temps lancer ce nouveau programme, ce qui n'est pas sans poser quelques interrogations sur la capacité financière de l'agence. Actuellement, l'Anru décaisse 1 milliard d'euros chaque année. Fin 2013, il restait encore 1,7 milliard à engager et 4 milliards à payer. Sur les 12 milliards d'euros d'AE, il devrait rester entre 500 et 600 millions de fonds non utilisés, certaines opérations ayant pris du retard, n'ayant pas été engagées ou ayant coûté moins que prévu.

La loi Lamy a prévu que 5 milliards seraient affectés au NPNRU. Le bouclage de son financement est, je crois, en bonne voie. Pour la période 2015-2019, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) devrait verser 30 millions par an et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) 10 millions sur la période. Il manque la contribution d'Action Logement qui est actuellement en cours de négociation et qui devrait s'élever à 850 millions par an entre 2015 et 2017, puis à 500 millions par an en 2018 et 2019.

En juillet dernier, la Cour des comptes faisait plusieurs recommandations sur le NPNRU dont la suppression du système des avances. Ce système présente, il est vrai, quelques imperfections et peut-être que certaines communes s'y sont engouffrées. Mais leur suppression ne me paraît pas être une bonne chose. En effet, rares seraient les projets de rénovation urbaine qui pourraient voir le jour sans une avance. La solution proposée par le ministre d'un versement d'une somme forfaitaire lors du commencement des travaux me paraît raisonnable, et non pas 18 mois avant à la signature du contrat de ville. Enfin, je crois que le NPNRU devra traiter beaucoup plus de cas de copropriétés que le PNRU. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un interlocuteur privilégié. Entre 2006 et 2011, elle est intervenue sur 245 copropriétés intégrées dans un programme de rénovation urbaine et a engagé 127 millions de subvention. Outre des moyens suffisants pour l'Anah, des compétences particulières en matière d'ingénierie pour les copropriétés seront nécessaires. J'ai également noté avec satisfaction que la ministre entendait poursuivre une politique volontariste en la matière.

J'en viens maintenant à mon second point : l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires. Selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), le taux de chômage des jeunes habitant dans les quartiers prioritaires atteint 45 % contre 23 % pour le reste du territoire. En 2013, les ministres de la ville et de l'emploi ont signé une convention pour inverser cette tendance. Ces jeunes sont les premiers concernés par les emplois aidés qu'il s'agisse des contrats unique d'insertion ; des contrats d'insertion dans la vie sociale ou des emplois d'avenir. Les emplois d'avenir permettent qu'en échange de l'embauche d'un jeune de 16 à 25 ans sous certaines conditions, l'employeur bénéficie d'une prise en charge par l'État d'une partie de la rémunération du jeune pendant une durée maximale de trois ans. Au 31 août dernier, les résidents des ZUS représentaient 19 % des signataires de ces contrats seulement. Le gouvernement s'est fixé pour objectif que cette part soit portée à 25 % en 2014 et 30 % en 2015.

Je voudrais également souligner la réussite des clauses d'insertion dans les marchés publics, grâce à la charte de l'Anru. Au 30 juin 2013, plus de 19 millions d'heures d'insertion ont été effectuées dans le cadre de 375 projets de rénovation urbaine par environ 50 400 personnes. 65 % des bénéficiaires habitent les ZUS ou les quartiers concernés par les

PNRU. La loi Lamy a renforcé ce dispositif et une nouvelle charte d'insertion devra être élaborée dans le cadre du NPNRU.

Un mot de la garantie jeune qui offre aux jeunes sans emploi, sans formation, un accompagnement renforcé des missions locales et une allocation de ressources. Ce dispositif expérimental concerne 4 800 jeunes. En juillet dernier, le président de la République a annoncé sa généralisation avec l'objectif d'atteindre 50 000 bénéficiaires en 2015. À ces dispositifs d'accès à l'emploi il faut également ajouter les dispositifs pour renforcer la qualification des jeunes. Les écoles de la deuxième chance, qui proposent à des jeunes sans qualification sortis du système éducatif un parcours de formation et une remise à niveau des savoirs, ont ainsi accueilli 13 500 jeunes en 2013, dont 5 000 étaient issus des quartiers prioritaires.

Un autre dispositif qui fonctionne bien : c'est l'EPIDe qui accueille en internat des jeunes en situation de retard ou d'échec, sans qualification professionnelle, sans emploi. En 2013, 3000 jeunes ont été accueillis, dont 37 % venaient des quartiers prioritaires. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de porter ce pourcentage à 50 % en 2015. La réussite de ces dispositifs suppose néanmoins une forte mobilisation des opérateurs d'accès à l'emploi. Pôle emploi s'est engagé en 2013 à assurer la présence de ses services dans les quartiers prioritaires et à mettre en œuvre des dispositifs spécifiques en leur faveur. Entre juin et décembre 2013, 546 agents supplémentaires ont été affectés dans les agences situés dans les quartiers prioritaires. En outre, Pôle emploi devrait être systématiquement signataire des contrats de ville.

Les missions locales sont un autre acteur majeur. Elles sont mobilisées pour suivre et aider de façon personnalisée les jeunes en difficulté d'insertion. Toutefois des efforts sont à faire puisque la part des jeunes des quartiers prioritaires parmi le public en contact avec ces missions locales connaît une baisse et représente 15,2 % des jeunes suivis. Enfin, je souhaite plus particulièrement mettre en avant les équipes emploi-insertion, composées d'un agent de Pôle emploi, d'un agent de la mission locale et d'un ou plusieurs agents recrutés spécifiquement par les collectivités territoriales ou les associations. Ce dispositif permet de faciliter l'accès des habitants à l'information sur l'emploi et la formation, de proposer un accompagnement, et d'établir ou de rétablir le lien entre les habitants d'un quartier et les opérateurs du service public de l'emploi, certains habitants n'osant pas franchir les portes de Pôle emploi ou ne pouvant s'y rendre.

En conclusion, monsieur le Président, mes chers collègues, je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 147 « Politique de la ville ». Comme je l'ai indiqué précédemment, l'article 57 *ter* prévoit le report de la fusion de l'Acse dans le CGET. Je vous propose d'adopter un amendement de précision, certaines coordinations dans le code de l'action sociale et des familles ainsi que dans le code du service national étant nécessaires.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci madame la rapporteure pour cet exposé.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Je me félicite de la récente loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui a été votée au mois de février. J'aurais aimé quelques précisions sur les crédits de droit commun : vous nous dites 4,3 milliards d'euros de crédits de droit commun et 12 conventions ministérielles signées. Cela reste flou : comment allons-nous concrètement voir arriver ces crédits sur les quartiers prioritaires ? Je relève aussi une



difficulté de comparaison sur les crédits spécifiques, puisque nous sommes dans une période de transition avec la création du CGET.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Concernant les crédits de droit commun, il est possible de se référer à la présentation des crédits et des programmes concourant à la politique transversale par ministère dans le document budgétaire de politique transversale consacré à la « Ville ». Au cours de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville, une recommandation avait été émise afin que les nouveaux contrats de ville intègrent une première partie sur le diagnostic des crédits de droit commun investis par les différents ministères. Je pense que ce diagnostic devrait également inclure les crédits de droit commun des agglomérations, des mairies, des régions et des départements. Sur les crédits spécifiques, ils sont donc sanctuarisés pendant trois ans ; un problème se posera toutefois pour tous les quartiers qui ne seront pas repris par le NPNRU.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Au sujet de cette nouvelle géographie prioritaire, il existe une inquiétude forte pour les territoires qui en sortent et deviennent des territoires en veille, sans qu'on sache comment continuer de les accompagner. La mobilisation de crédits de droit commun pour des actions en faveur de ces territoires devient en effet très difficile, du fait de la raréfaction des dépenses publiques. Comment pourra-t-on demain mobiliser des crédits pour les quartiers sortant de la géographie prioritaire dans un contexte de restriction budgétaire ?

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Mme Najat Vallaud-Belkacem avait proposé que sur les 5 milliards du PNRU 1, un milliard soit consacré aux territoires qui sortent de la géographie prioritaire. La politique de la ville ne devrait d'ailleurs pas concerner seulement les quartiers urbains en difficulté, mais traiter également les sites urbains et ruraux, car l'objectif est de réduire les écarts. On ne peut pas rester en politique de la ville pendant vingt ou trente ans, d'où la nécessité de prévoir des dispositifs de sortie. Dans la concertation nationale, la situation économique de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca) a également été évoquée. Il a été relevé un manque d'intervention à l'égard de certains quartiers qui sont sur le point de sortir de la politique de la ville. Le droit commun doit constituer un axe majeur de la mise en œuvre des contrats de ville.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Pour autant, il convient aussi de ne pas être dans le flou permanent, d'avoir une lisibilité et une visibilité qui permette à chacun d'appréhender ces sorties ; force est de constater que l'incertitude prédomine pour le moment. Dernier point : qu'en sera-t-il s'agissant des contrats de projets État-régions (CPER) et de leur complémentarité avec les contrats de ville ?

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – À l'heure actuelle, les projets de CPER ont été renvoyés par les régions et une renégociation est en cours, la signature des contrats de ville devant intervenir avant juin 2015. Le CPER pourra concerner un certain nombre de quartiers touchés par des nuisances autoroutières, ferroviaires ou aériennes.

**M. Martial Bourquin.** – Mon intervention concerne les ponctions du FPIC sur les communes qui bénéficient de la politique de la ville. Je suis maire d'une ville de 15 000 habitants comportant trois quartiers sensibles. Je me rends compte que la part de ce qu'il nous faudra payer au titre de la péréquation horizontale sera bientôt plus importante que la DSU reversée. Et ce en raison de la loi de 2010, qui avait été votée à l'époque avec l'idée de prendre aux riches et de donner un peu plus aux pauvres. Sauf que dans la réalité les choses ne

se passent pas ainsi. Les secteurs industriels, qui comptent une population pauvre, avaient auparavant une richesse grâce à la taxe professionnelle (TP). À présent, ces secteurs ont toujours un problème de population pauvre, encore accentué par la désindustrialisation, et ne bénéficient plus de la TP. Ils participent cependant à l'écrêtement, l'agglomération répercutant à 50 % les ponctions qu'elle subit. Je pense qu'on ne peut pas laisser cette situation en l'état ; c'est le contraire de la vocation que devrait avoir la péréquation horizontale. On est en train de prendre aux plus pauvres. En 2010, nous avons pourtant demandé que les villes touchant la DSU ne soient pas soumises aux ponctions du FPIC.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Ce n'est pas la triple peine, mais bien la quadruple peine. Il y a la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la baisse de la DSU à partir de la 150<sup>ème</sup> commune, les ponctions du FPIC et enfin la perte de DGF qui se produit en cas de démolitions de logements sociaux inadapés et d'une baisse du nombre d'habitants.

**M. Daniel Dubois.** – La politique de la ville doit s'inscrire dans la durée, tout en requérant un accompagnement au quotidien : il y a une vraie nécessité de suivi du diagnostic. Où en sommes-nous exactement aujourd'hui sur les quartiers ayant bénéficié de l'Anru 1 ? L'urbanisme et l'architecture ont changé, le quotidien des habitants a-t-il aussi évolué ? Vous nous dites que nous en sommes aujourd'hui à 73 % de crédits de droit commun. Je ne mets pas en cause le quadrillage des quartiers, tout en soulignant que la problématique du lissage et des quartiers qui en sortent subsiste. Je me pose cependant une question de cohérence : les crédits de droit commun sont normalement ouverts à tous : s'ils font l'objet d'un ciblage, que devient la périphérie de ces quartiers ? Il convient sans doute d'affiner les politiques mises en place aujourd'hui. À un moment donné, lorsque les collectivités se trouveront en situation financière délicate, tout l'accompagnement volontaire qu'elles mettent en œuvre pourra-t-il être poursuivi ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Je partage ce qui a été dit auparavant. Dans ma propre expérience d' élu local, j'avais mis l'accent sur la mixité sociale en créant des opérations tiroirs, prenant appui sur des résidences de 30 à 50 logements, avec une offre de diversification pour le logement entre collectif, semi-collectif et pavillonnaire. Je suis inquiet de voir que dans certains quartiers 45 % de jeunes sont frappés par le chômage. Y a-t-il une école dans le quartier ? Comment en arrive-t-on à une situation pareille ? Sur la démolition de barres d'immeubles, deux bâtiments avaient été vidés dans ma ville en prévision de leur démolition mais ont tout de même été inclus dans le recensement des logements sociaux, ce qui a accru sensiblement le taux de non-occupation et entraîné une baisse des dotations.

**M. Bruno Sido.** – La politique de la ville a été très bénéfique pour certaines de nos villes et j'y suis très favorable. Elle mérite donc d'être poursuivie, malgré le contexte budgétaire contraint, afin d'encourager la mixité sociale et la démolition des barres qui ne peuvent pas être rénovées.

Une question à l'attention de Martial Bourquin : je crois me souvenir qu'à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle, le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) a été mis en place. Aussi, je m'interroge sur les remarques formulées par Martial Bourquin eu égard à l'existence de ce FNGIR.

**M. Martial Bourquin.** – Il me semble qu'il faut distinguer deux opérations différentes. Le FNGIR garantit les ressources pour les collectivités et leurs activités industrielles privées de la taxe. Je parlais pour ma part d'un autre dispositif issu de la loi de

2010, où une péréquation se met en place afin de prendre aux plus riches pour donner aux plus pauvres. Avec ce système, les ponctions interviennent quand bien même la ville bénéficie de la DSU parce que l'agglomération répercute sur les communes.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Il reste que le problème qui a été posé au sujet de la baisse de la population doit être regardé de près. Je crois que nous aurons à y revenir au-delà de la discussion sur les crédits de la « Ville ».

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – On insiste beaucoup sur la mixité sociale, mais dans les quartiers les plus en difficulté, cette mixité sociale est surtout acquise par l'accession sociale à la propriété. Le gouvernement a renouvelé l'idée d'une TVA à taux réduit pour ces quartiers. Dans le protocole initial de l'Anru, il était prévu que dans certains quartiers s'ajoute une prime d'accession afin de renforcer l'attractivité de l'accession sociale. Je pense que cette piste d'une prime d'accession au démarrage devrait être poursuivie.

Il se pose également une question stratégique sur l'Anru : à ses origines, l'agence devait reposer sur un cofinancement entre l'État, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales. Depuis plusieurs années déjà, les aides de l'État ont complètement disparu. Aujourd'hui, c'est le « 1 % Logement », la CGLLS, les HLM, les collectivités territoriales qui permettent de financer l'Anru. J'ai découvert que dans le fonctionnement de l'agence était en outre compris le traitement de fonctionnaires de l'État. En effet, les heures des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) consacrées au renouvellement urbain sont payées par l'Anru, avec aucun financement de l'État. Je souhaite dénoncer ce dysfonctionnement : que chacun paye les siens.

La politique de la ville est une politique essentielle. En ce qui concerne l'emploi dans ces quartiers, il y a un bilan des clauses d'insertion dans les projets Anru qui a été établi. Il convient de durcir à mon avis à la fois en termes de nombre et en nature des emplois promus les fameuses contreparties emploi dans les appels d'offres. Le taux de ce qui devrait être mis en insertion mériterait d'être plus élevé, évitant par la même occasion le recours à des sous-traitants étrangers. Un accord-cadre avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et la Fédération française du bâtiment (FFB) serait probablement bienvenu. Il faudrait également donner aux quartiers un peu plus de compétences dans les emplois offerts, en valorisant entre autres l'apprentissage.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – D'une façon générale, je crois qu'il convient de rester très modeste : l'Anru a permis de donner un élan à la politique de la ville, même si un certain nombre de quartiers continuent de connaître des difficultés. Le sujet de la mixité est lié à la diversité des produits et à la politique de peuplement, qui a été abordée par la loi Lamy. Le grand défi qui nous est posé aujourd'hui concerne davantage les copropriétés dégradées – Clichy-Montfermeil, quartiers Nord de Marseille – que les grands ensembles. On devient très humble en regardant les effets de l'intervention publique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je suis saisi d'un amendement de votre part, madame la rapporteure pour avis. Vous l'avez déjà présenté et je le mets donc aux voix.

*L'amendement est adopté.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je sou mets à la commission l'avis proposé par madame la rapporteure sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » : il s'agit d'un avis favorable. Nous passons au vote.

*La commission rejette l'avis favorable sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires », mais émet un avis de sagesse.*

## **Loi de finances pour 2015 - Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous en venons à l'examen du rapport sur la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2015. La parole est à la rapporteure pour avis, Mme Dominique Estrosi-Sassone.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter pour la première année les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » inscrits au projet de loi de finances, dont le périmètre a été modifié, le programme « Politique de la ville » étant désormais rattaché à la mission « Politique des territoires ».

L'examen de ces crédits intervient dans un contexte particulier. Le nombre de permis de construire a diminué de 12,6 % en 2013 pour atteindre 433 000 permis et la baisse des mises en chantier a également reculé de 4,2 %, soit 332 000 logements mis en chantier. Le journal Les Echos a ainsi pu titrer : « Construction de logements : un naufrage sans précédent ». Les mises en chantier à la fin de l'année 2014 devraient être inférieures à 300 000 unités. Il faut remonter à 1997 pour atteindre un tel chiffre et à l'époque il y avait 55 millions de Français quand aujourd'hui nous sommes 10 millions de plus.

Avant d'en venir à l'examen des crédits de cette mission, je souhaite au préalable rappeler que le budget comporte par ailleurs de nombreuses mesures qui concernent le logement : dispositif Pinel, extension du prêt à taux zéro, mesures pour favoriser la libération du foncier, crédit d'impôt pour la transition énergétique entre autres.

Ces mesures traduisent des dispositions annoncées dans les plans de relance du logement du Gouvernement de juin et août dernier et censées être une réponse à la crise du bâtiment. Les professionnels que j'ai pu rencontrer en sont globalement satisfaits mais ils m'ont cependant unanimement dit que la confiance ne reviendrait que si ces mesures s'inscrivaient dans la durée, et que si se mettait en place rapidement un environnement juridique et fiscal stable et lisible.

Or, je constate que plusieurs mesures du projet de loi de finances sont limitées dans le temps et donc ne sont pas de nature à restaurer la confiance.

Les incohérences du Gouvernement nuisent également au retour de la confiance : à peine l'encre du plan de relance du logement est-elle sèche que le gouvernement annonce dans le projet de loi de finances rectificative une mesure pour renforcer la taxation des résidences secondaires. Comment voulez-vous que les Français s'y retrouvent ! Il est indispensable que le Gouvernement adopte une vision stratégique globale et cohérente.

J'en viens maintenant aux crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ». Les crédits de ces programmes augmentent sensiblement cette année, de près de

75 %. Mais cette forte augmentation est le résultat d'une opération purement comptable de budgétisation des aides au logement

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » regroupe les crédits de la politique de l'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Les crédits de ce programme augmentent de 4,5 %.

Je voudrais ici m'arrêter sur les crédits de l'hébergement d'urgence qui augmentent de nouveau très fortement cette année de 21 %. Ces crédits permettent le financement des nuitées d'hôtel. Au 31 décembre 2013, le nombre de places en hôtel avait augmenté de 23 % par rapport à 2012 en raison :

- d'une part, de l'augmentation du nombre de familles avec des enfants en bas âge nécessitant une prise en charge spécifique ;

- et, d'autre part, de l'augmentation de personnes présentant une situation administrative particulièrement complexe.

En raison de l'insuffisance des places dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) et du principe d'accueil inconditionnel, les demandeurs d'asile sont accueillis dans les structures d'accueil et d'hébergement généralistes. 20% de ces places seraient ainsi occupées par les déboutés du droit d'asile. Ce taux peut même atteindre dans certains cas 60 %, et ce au détriment, il faut bien en convenir, d'une population fragile en situation de précarité, créant de fait une inégalité pour les plus démunis.

Dans la détermination du montant des crédits, le gouvernement a anticipé les conséquences de la réforme de l'asile qui devrait permettre d'accélérer les procédures d'examen. L'Assemblée nationale n'a pas encore examiné cette réforme et je ne sais pas quand son examen sera inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

En réalité, cette réforme permettra seulement de libérer plus rapidement des places dans les CADA pour les demandeurs d'asile et le nombre de déboutés présents dans les hébergements d'urgence généraliste augmentera.

Je crois qu'il est temps pour le Gouvernement d'adopter une position claire à l'égard des déboutés du droit d'asile : seul l'éloignement ou la régularisation permettra de diminuer les tensions sur l'hébergement d'urgence.

En prenant en compte cette réforme qui, n'ayant pas encore été examinée par l'Assemblée nationale, ne devrait être applicable que dans le courant de l'année prochaine et dont la ministre du logement a reconnu devant nos collègues députés que son effet « *sur le volume de demandeurs d'asile [était], à ce jour, impossible à quantifier* », j'estime que le Gouvernement a manifestement sous-évalué les crédits nécessaires à l'hébergement d'urgence. Ces crédits sont insincères.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », comprend essentiellement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Ses crédits augmentent de 115 % ... pour des raisons comptables l'État ayant décidé de budgétiser les aides au logement.

Je souhaite souligner que les aides à la personne constitueront le principal poste budgétaire de la politique du logement, soit 11 des 13 milliards du budget du ministère !

À périmètre constant, les crédits augmentent seulement de 3 %. Les dépenses d'aides au logement devraient se poursuivre en 2015 en raison de la persistance de la paupérisation des ménages, et malgré l'hypothèse d'une stabilisation du nombre de chômeurs, loin d'être acquise.

Le gouvernement prévoit deux mesures d'économie : la première résulte de l'indexation sur l'inflation de l'abattement forfaitaire sur le revenu pris en compte dans les calculs d'aide. La seconde est prévue à l'article 52 du projet de loi de finances, qui est rattaché à la mission, et prévoit la réforme de l'APL-accession. L'APL et l'ALS seraient désormais attribuées uniquement lorsque les ressources du ménage diminuent de plus de 30 % par rapport à leur niveau lors de la signature du prêt ou du contrat de location-accession. Les députés ont reporté cette mesure d'une année après engagement de créer un groupe de travail sur les APL. Les professionnels du secteur de la construction sont unanimes pour considérer que la réforme du dispositif de l'APL-accession était un signal négatif envoyé aux Français et qu'elle aurait des conséquences désastreuses sur le nombre de constructions. L'Union des maisons françaises estime ainsi entre 15 et 20 000 le nombre d'opérations qui ne pourraient pas être réalisées. En conséquence, je vous proposerai un amendement de suppression de cette disposition qui porte un mauvais coup aux familles et à l'accession à la propriété.

Il est très difficile de dire si les montants prévus seront à la hauteur des demandes. Si on se fie aux dernières années, j'ai envie de vous dire que non, des dotations complémentaires ont dû être attribuées en projet de loi de finances rectificative pour faire face aux dépenses ; je ne suis pas certaine que 2015 échappera à la règle.

Plus généralement, l'augmentation du nombre de bénéficiaires doit nous conduire à réfléchir à une refonte de ces aides et à cette occasion, à examiner comment faire pour éviter leur effet inflationniste sur les loyers

Je finis en indiquant que le FNAL qui gère les APL recevra également une contribution renforcée d'Action logement, encore lui...contribution exceptionnelle de 300 millions d'euros en 2015 contre 150 millions prévus initialement. Je vous proposerai également de supprimer cette disposition car comme me l'ont expliqué les représentants d'Action logement le financement des APL est très éloigné de leur mission première : l'investissement dans la construction !

J'en viens au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », dont les crédits diminuent fortement en 2015, de 9 % en autorisations d'engagement et de 28 % en crédits de paiement. Ce programme comprend notamment les crédits budgétaires destinés à soutenir la construction locative et l'amélioration du parc, autrement dit les « aides à la pierre ».

Les crédits budgétaires destinés aux aides à la pierre sont en forte diminution : les autorisations d'engagement diminuent 47 millions et les crédits de paiement de 105 millions d'euros. Je déplore ce choix alors même que les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de compenser cette baisse et que les HLM utilisent de plus en plus leurs fonds propres.

Je formulerai plusieurs observations :

– de nouveau cette année, cette diminution des crédits de paiement est compensée par 216 millions d'euros de fonds de concours issus d'un Fonds géré par la Caisse de garantie

du logement locatif social (CGLLS). On va de nouveau prélever sur les taxes versées par les bailleurs sociaux. On ne peut pas accepter que l'État se désengage autant.

– les objectifs annuels de construction de logements sociaux restent fixés au même niveau depuis 2012, à savoir 150 000 logements, alors que ces objectifs ne sont jamais atteints ; je m'interroge sur leur maintien. Ne faudrait-il pas plutôt se fixer des objectifs moindres mais plus réalistes ?

– la subvention unitaire par logement social est supprimée s'agissant des PLUS et l'effort est concentré sur les PLAI ou sur les super-PLAI. Or je le redis nous avons aussi besoin d'aide pour les PLUS

– les crédits pour la surcharge foncière sont également en baisse.

Un mot du financement de l'Anah. Alors que le Gouvernement renforce le crédit d'impôt pour la transition énergétique, et s'engage dans la transition énergétique avec un projet de loi dédié, il ne donne pas à l'Anah les moyens d'assurer ses missions. Chacun d'entre vous a pu le constater dans son département, faute de moyens suffisants, l'Anah a dû restreindre l'attribution des aides du programme « Habiter mieux » qui a de bons résultats, aux seuls ménages très modestes, mettant ainsi de côté les ménages modestes.

La ministre nous a expliqué que le Gouvernement était conscient de la fragilité du financement de l'Anah avec pour principale ressource la vente des quotas carbone et que l'agence verrait augmenter ses ressources issues de la taxe sur les logements vacants de 30 millions et recevrait une contribution d'Action logement à hauteur de 50 millions.

Il n'est pas question ici de remettre en cause le rôle de l'Anah dans la lutte contre l'habitat indigne mais une remise à plat de ses ressources et de ses missions me paraît inévitable.

Enfin, le dernier programme, le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques publiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », qui regroupe les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement, voit ses crédits diminuer de 3 %.

Je voudrais dire un mot également des dépenses fiscales dont je rappelle qu'elles sont pour cette mission aussi importante que les crédits. Pour 2015, elles sont en baisse de 6 %.

Enfin, j'ai souhaité, dans mon rapport écrit, m'intéresser à la question de l'adaptation de la politique du logement au vieillissement de la société. Selon les prévisions de l'INSEE, entre 2007 et 2060, le nombre de Français âgés de plus de 75 ans devrait doubler et celui des plus de 85 ans pourrait être multiplié par 4 !

En conclusion, au vu de ces différentes observations, je vous invite à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement », à adopter deux amendements de suppression des articles 52 et 53 et à adopter sans modification l'article 54 rattaché à la mission.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je ne partage pas l'avis aussi négatif de la rapporteure même si la situation mérite que des actions soient mises en place.

Je rappellerai que la baisse du nombre de construction a commencé dès 2010. On sait qu'en France, la reprise se fait généralement après les autres pays européens. Or la situation de la construction de l'immobilier n'est toujours pas favorable en Europe. Par ailleurs, la faible croissance n'a jamais aidé à la relance de la construction.

Les professionnels ont salué les dispositifs proposés par le Gouvernement. Il est vrai qu'ils souhaitent leur entrée en vigueur le plus vite possible.

Le rapporteur nous dit qu'il faut un cadre stable : c'est vrai pour des dispositifs généraux tels que le PTZ ou certaines aides fiscales. Mais certains dispositifs sont limités dans le temps pour favoriser leur effet « booster ». C'est le cas des mesures de libération du foncier. On sait que si ces mesures s'inscrivaient dans la durée, le prix du foncier augmenterait.

Le plan proposé par le Premier ministre a été bien accueilli, il faut faire en sorte que ça se poursuive.

Le Gouvernement présente d'autres mesures importantes : en matière d'accession à la propriété avec l'allongement du différé d'amortissement pour le PTZ, les mesures d'application de la TVA réduite pour la construction de logement autour des zones Anru, ou encore pour le logement intermédiaire. La situation est alarmante, il faut faire réussir ces mesures.

On a de plus en plus orienté les crédits vers les aides à la personne et de moins en moins vers les aides à la pierre. Le problème de l'effet inflationniste des aides est un sujet compliqué. Je suis favorable au maintien des aides en matière d'accession, mais je crois qu'il faut distinguer les APL-accession dans le neuf et dans l'ancien. En effet, dans le neuf il n'y a pas d'effet inflationniste et un effet booster. Le report d'un an de la réforme de l'APL accession afin de tenir compte de la réflexion qui va être menée sur les aides à la personne me paraît un compromis raisonnable.

Je considère que la construction de 20 000 logements sociaux s'est trouvée bloquée du fait des changements de majorité aux dernières élections municipales. L'objectif de 135 000 logements sociaux me paraît raisonnable. Je partage les remarques de la rapporteure sur les PLUS et je rappelle que la construction de logements sociaux bénéficie d'une TVA à taux réduit.

**M. Daniel Dubois.** – La construction de logement est favorable à l'État. Cela signifie des rentrées fiscales liées à la TVA, une diminution du nombre de chômeurs. Je rejoins la rapporteure lorsqu'elle dit qu'il faut de la stabilité juridique, de la confiance. On est dans une situation extrêmement complexe.

J'adhère à titre personnel aux mesures correctives de la loi Alur prises par le Gouvernement, comme aux mesures de simplification qui sont proposées. Le problème est que la confiance n'est pas au rendez-vous.

S'agissant du soutien apporté par les collectivités territoriales au logement social, l'équilibre financier d'une opération de construction de logements sociaux locatifs n'est possible que lorsque les collectivités territoriales sont présentes. Les fonds propres des HLM sont de plus en plus souvent mis à contribution.



Les collectivités territoriales vont naturellement diminuer leur soutien. Dans ma commune, je ne pourrai pas assurer sur la durée mon soutien à la construction de logement.

S'agissant de l'Anah, on ne peut pas d'un côté dire qu'on va supprimer les logements qui sont des « passoires énergétiques » et, de l'autre, laisser l'Anah sans crédit. Au niveau local, on soutient les dossiers mais les financements font défaut. Il y a un problème de cohérence dans le discours. Ainsi, pour le programme « Habiter mieux », on a augmenté le plafond de revenus pris en compte dans l'attribution des aides mais on ne donne pas à l'agence les moyens de répondre à cette nouvelle demande.

Pour les constructions en milieu rural, ici encore il faut arrêter le double discours sur la ruralité. La meilleure façon de tuer la ruralité, c'est de diminuer les dotations et d'interdire de construire des logements. Petit à petit, les services publics sont supprimés, la population vieillit et on constate un effet de ciseau avec des besoins croissants pour des moyens en diminution.

Enfin, la loi Alur a contribué à figer les documents d'urbanisme, et à geler les terrains à bâtir.

**M. Michel Le Scouarnec.** – J'ai entendu beaucoup de vérités. L'aide des communes ou des intercommunalités en matière de logement est utilisée comme levier pour combattre le chômage. Je suis déçu par rapport à l'effort de l'État en matière de logement. Les besoins sont immenses et les moyens ne sont pas à la hauteur.

Je le redis, le nombre de personnes sans domicile fixe a augmenté de 40 % ces dix dernières années, 35 000 d'entre eux sont des enfants, le chômage de longue durée s'est accru de 60 % en cinq ans.

Le logement intermédiaire est nécessaire. Je tiens à la mixité sociale. La réponse globale pour le logement n'est pas à la hauteur.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Les capacités d'accueil des hébergements d'urgence sont insuffisantes pour répondre aux demandes de nos concitoyens tombés dans la précarité. Les organismes souhaitent augmenter leur capacité d'accueil, mais ils sont bloqués en raison de normes contraignantes, dont celle interdisant de loger une personne seule dans une pièce de moins de neuf mètres carrés. Résultat : certaines personnes se retrouvent entassées dans des logements de fortune. Une solution serait de déroger à ces règles pour les seuls hébergements d'urgence qui accueillent des personnes à titre temporaire, pour la nuit par exemple. Madame Cécile Duflot lorsqu'elle était ministre m'avait répondu négativement. J'ai interrogé Madame Sylvia Pinel, ministre du logement sur cette question mais je n'ai pas eu de réponse, ce que je regrette.

**M. Bruno Sido.** – Les conseils généraux prennent en charges les mineurs étrangers isolés. Je m'étonne un peu des chiffres annoncés par notre collègue Michel Le Scouarnec sur le nombre de mineurs sans domicile fixe.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je voudrai signaler que lors du débat en séance publique hier soir, nous avons regretté la volatilité des crédits de l'Anah qui reposent sur la vente de quota carbone.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Si les professionnels disent leur satisfaction à l'égard des mesures proposées, ils disent également que les effets du

plan de relance se font attendre. Je donnerai l'exemple des mesures de simplification qui devaient être mises en œuvre d'ici la fin de l'année, et dont on nous annonce maintenant un report courant 2015. Pour certaines d'entre elles, je pense notamment aux règles relatives à l'accessibilité, la mesure devrait même intervenir seulement lors du second semestre de 2015.

Le dispositif Pinel dont on avait annoncé la mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> septembre 2014 a entraîné un attentisme de nos concitoyens du fait de son inscription dans le projet de loi de finances. De même, pour les mesures de TVA pour la construction de logement dans les quartiers prioritaires situés en zone Anru, cette mesure ne peut s'appliquer tant que nous n'avons pas la liste de ces quartiers. Le décalage qui existe entre le moment de l'annonce de la mesure et son entrée en vigueur est trop important et ne permet pas de rétablir la confiance.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires et logement », adopte les amendements de suppression des articles 52 et 53 rattachés à la mission et émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 également rattaché à la mission.*

### **Organisme extra parlementaire - Désignation**

*La commission propose les candidatures de Philippe Leroy et Bruno Sido comme membres titulaires appelés à siéger au sein de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques.*

### **Vote sur la proposition de nomination du président-directeur général d'Électricité de France (EDF)**

*La réunion est ouverte à 18h00*

**La commission procède au dépouillement du vote intervenu sur la candidature de M. Jean-Bernard Lévy, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général d'Électricité de France.**

*Le résultat du dépouillement est :*

*– 22 voix en faveur de cette candidature ;*

*– 1 voix contre.*

**Mercredi 26 novembre 2014**

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

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2015.**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – La mission « Économie » est historiquement constituée par de trois programmes : le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », le programme 220 « Statistiques et études » et le programme 305 « Pilotage de l'économie française ».

Sur le programme 134, sont retracés les crédits permettant de faire fonctionner un certain nombre de dispositifs d'appui aux entreprises, notamment des PME, dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie : il s'agit de dispositifs d'information, de formation, de soutien dans l'accès aux financements ou encore d'accompagnement dans la projection à l'exportation.

Le programme 134 porte aussi les crédits de certaines autorités administratives indépendantes chargées de la régulation économique : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie et Autorité de la concurrence.

Enfin, le programme 134 retrace les moyens de la direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes dans les trois volets de son action : régulation concurrentielle des marchés, sécurité du consommateur et protection économique du consommateur.

S'agissant des programmes 220 et 305, ils retracent les moyens de deux administrations d'état-major (la direction du Trésor et celle de la Législation fiscale), ainsi que de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

À ce noyau historique de la mission « Économie », viennent s'agréger, depuis deux ans, des programmes nouveaux, qui modifient considérablement le périmètre de la mission et qui rendent l'analyse globale de ses crédits peu significative. En 2014, il y avait ainsi trois programmes temporaires destinés à mettre en œuvre certains aspects du nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA). En 2015, ces trois programmes ont disparu mais est apparu un nouveau programme 343 intitulé « Plan France très haut débit », qui porte pour 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et sur lequel reviendra Philippe Leroy dans quelques minutes.

Il est évident que comparer globalement les crédits de la mission d'une année sur l'autre n'a pas grand sens compte tenu de l'instabilité des programmes qui la composent. J'ai donc choisi de me concentrer sur les crédits de ses trois programmes pérennes.

Les crédits de la mission pour 2015 s'élèvent à 1,79 milliard d'euros contre 1,92 milliard d'euros en 2014, en baisse apparente de 124 millions d'euros. En réalité, les moyens de l'opérateur Atout France (soit 34,2 millions d'euros en 2015) ont été transférés vers le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et la subvention versée au laboratoire national de métrologie et d'essai, soit 10,2 millions d'euros, figure désormais sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ». À périmètre constant, la baisse des crédits de la mission économie est donc en réalité de 79 millions d'euros, c'est-à-dire -4 %.

C'est un effort significatif, qui vient après le recul de 73 millions d'euros intervenu en 2014 par rapport à 2013. Sur deux ans, la baisse atteint 7,5 %.

Le tiers de la baisse des crédits de la mission, soit 25 millions d'euros, concerne les programmes 305 et 220 relatifs aux directions générales du Trésor, de la législation fiscale et de l'INSEE. Le plafond d'emplois s'établit à 5 598 ETP pour le programme 220, en baisse de 1,9 % par rapport à 2013. Celui du programme 305 atteint 1704 ETP, soit -1,5 %. En deux ans, ces deux programmes ont perdu respectivement 4 % et 10,8 % de leurs emplois.

Le reste de la baisse des crédits de la mission, soit 54 millions d'euros, concerne le programme 134.

L'action 2 « Commerce, artisanat, service » perd 21 millions d'euros.

Le FISAC était annoncé dans la version initiale du texte à 9 millions d'euros, contre 20 millions l'année dernière, 25 l'année précédente et 36 en 2012. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement majorant de 8 millions d'euros les crédits du FISAC –dont le budget s'établit maintenant à 17 millions.

En réalité, comme vous le savez, les crédits du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) sont supprimés en 2015 et c'est désormais le FISAC, comme l'a indiqué la ministre Carole Delga lors de son audition devant notre commission, qui prendra en charge les dépenses de mise aux normes des stations-service. Cette ligne de dépenses, de 3 millions d'euros en 2014, viendra donc amputer d'autant les moyens du FISAC, qui ne disposera en fait que de 14 millions d'euros.

Je crois que cela appelle plusieurs commentaires.

Sur le ciblage des économies budgétaires d'abord. Le FISAC et le CPDC sont des dispositifs à fort effet de levier. L'impact économique et social d'un euro d'argent public investi dans ces outils est important pour les territoires ruraux et les zones urbaines défavorisées. Si nous sommes tous conscients de la nécessité de réaliser des économies dans la dépense publique, j'estime qu'il y a un coût d'opportunité important à concentrer les économies sur des dispositifs d'intervention dont l'efficacité est avérée.

Deuxième commentaire, sur la méthode. La responsabilité de la baisse des crédits du FISAC entre 2010 et 2014 est assez équitablement partagée, je n'y reviens pas. Cette année cependant, le FISAC a été réformé dans le cadre de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Par ailleurs, en fin d'année dernière, la ministre, Mme Pinel, avait annoncé une rallonge de 70 millions d'euros sur deux ans pour apurer le stock des dossiers en souffrance. Je pensais donc qu'il y avait une volonté politique forte de remettre le FISAC sur les rails, d'en faire un outil certes redimensionné à la baisse mais néanmoins pérennisé. Or, en affichant cette année encore des crédits en très fort recul, le Gouvernement brouille le message. Veut-il le réformer pour le pérenniser ou au contraire l'euthanasier ? Quel sens cela a-t-il de maintenir un dispositif d'intervention d'ampleur nationale tel que le FISAC s'il est doté de seulement 15 millions d'euros ? Nous allons sans le dire vers son extinction. Tout cela est peu lisible et peu favorable à la consolidation de la confiance.

Un autre motif d'inquiétude concernant le petit commerce est la suppression de l'indemnité de départ en retraite instituée en 1982 en faveur de certains artisans et commerçants. Cette mesure figure à l'article 51 rattaché à la mission « Économie ». Depuis 2003, cette aide au départ est financée par l'État au sein du programme 134. Pour 2015, 5 millions d'euros ont été budgétés à cette fin. En 2013, l'aide au départ a bénéficié à 1 330

indépendants, soit 2 % des artisans et des commerçants liquidant leur retraite. Il s'agit des plus modestes, des travailleurs indépendants pauvres. Je suis opposée à l'extinction de cette aide, qui frappe une population économiquement très fragile. L'aide au départ a peut-être des défauts. Soit. Alors reformons les conditions de sa distribution. Cela peut se faire par décret. Mais ne la supprimons pas.

Parmi les autres baisses importantes de crédits, je signalerai le recul des crédits d'intervention en direction des entreprises industrielles (-17 millions d'euros à périmètre constant) et celui de l'enveloppe destinée à compenser le coût de la mission de service public de La Poste dans le transport de la presse (-20 millions d'euros).

On note à l'inverse que les crédits de certaines actions sont stables, voire même en légère hausse :

- les moyens des autorités administratives indépendantes (ARCEP, CRE et Autorités de la concurrence) sont stabilisés ;

- ceux de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes sont en progression de 4,9 millions d'euros, soit +2 %. Cela correspond à l'élargissement important des missions de cette direction avec la loi consommation ;

- enfin, les crédits de l'action 7 relatifs au développement international des territoires sont en hausse de 10 millions d'euros. On peut se féliciter que l'effort financier dans ce domaine ne soit pas abandonné.

Au final, on voit à travers le budget de la mission « Économie » un recentrage de l'intervention de l'État sur ses missions économiques régaliennes (régulation des marchés, protection des consommateurs) et un désengagement de certaines actions d'intervention. En elle-même, cette démarche peut se justifier dans le contexte financier difficile que nous connaissons. L'important est simplement de bien cibler le désengagement et de le faire de manière lisible pour les opérateurs économiques.

Cela m'amène à une dernière remarque, qui concerne les chambres de commerce et d'industrie. L'année 2015 est marquée par une nouvelle mise à contribution du réseau consulaire. Les CCI voient le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) baisser de 213 millions d'euros. Les chambres sont soumises par ailleurs à un prélèvement de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement.

Que les CCI participent à l'effort collectif de réduction des dépenses et de la fiscalité, il n'y a rien de plus normal. Mais ce que je désapprouve, c'est la méthode. Le prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros de cette année fait suite au prélèvement exceptionnel de 170 millions l'année dernière. Idem pour l'abaissement du plafond de la TCVAE.

La réduction de la recette fiscale des CCI pourrait être un levier efficace pour inciter les CCI à se réformer, mais comment se réformer sans visibilité pluriannuelle des ressources ? Qu'on baisse les recettes des CCI soit, mais qu'on le fasse de façon programmée pour qu'elles puissent s'organiser et qu'on le fasse de façon modulée pour que celles des chambres qui ont engagé des efforts de réorganisation importants puissent conduire leur réorganisation de façon rationnelle.

Au final, je m'en remets à la sagesse de la commission concernant l'adoption des crédits de la mission. On peut y lire un effort réel de maîtrise de la dépense, une préservation des missions régaliennes de l'État et de la priorité à l'export. En même temps, les dispositions relatives au FISAC et aux CCI constituent de vrais motifs d'inquiétude, qui font que l'approbation des crédits de cette mission ne peut se faire à mon sens que du bout des lèvres.

Par ailleurs, je vous proposerai de ne pas adopter l'article 51 rattaché qui supprime l'aide au départ pour les commerçants.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – J'ai choisi de consacrer mon rapport pour avis à un aspect particulier de la politique en direction des PME, à savoir l'accès des PME à la commande publique. L'incidence budgétaire et fiscale de cette politique est faible, mais son importance économique est considérable, puisque la commande publique représente quelques 80 milliards d'euros par an.

C'est le rôle notamment de la direction des affaires juridiques et de la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie de mettre en place de règles destinées à éviter l'exclusion de fait des PME et d'impulser un travail pédagogique en direction des acheteurs publics et des fournisseurs privés pour qu'ils maîtrisent mieux les règles de l'achat public et qu'ils en exploitent mieux les nombreuses possibilités.

On observe à cet égard une grande continuité de l'effort dans l'action des gouvernements successifs depuis le milieu des années 2000. En témoigne le travail pour réformer les procédures de passation des marchés publics et les rendre non pénalisantes pour les PME.

La version 2006 du code des marchés publics comporte à cet égard de nombreuses avancées. Les marchés publics sont en effet désormais en principe allotés. L'article 28 institue une procédure dite « adaptée », applicable lorsque leur valeur du marché est inférieure aux seuils de procédure formalisée. Ses modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur, qui peut négocier avec les candidats sur tous les éléments de l'offre. La procédure dite des « petits lots » prévue par l'article 27 du code permet par ailleurs de recourir aux procédures adaptées pour l'attribution des lots inférieurs à 80 000 euros pour les marchés de fournitures et de services et à 1 000 000 euros dans le cas des marchés de travaux. Enfin, certains marchés publics peuvent également être attribués sans publicité ni mise en concurrence en dessous de certains seuils. Le seuil de dispense a été relevé de 4 000 à 15 000 euros par un décret du 9 novembre 2011. S'agissant de la sélection des candidatures, l'article 45 du code dispose que les capacités professionnelles, techniques et financières doivent être proportionnées à l'objet du marché. Les PME peuvent enfin, en application de l'article 51 du code, utiliser la technique du groupement d'entreprises et ainsi additionner leurs capacités professionnelles, techniques et financières – possibilité qu'elles exploitent rarement.

L'adaptation des règles de la commande publiques aux contraintes de fonctionnement des PME se poursuit. Le projet de loi de simplification de la vie des entreprises va permettre de transposer les deux directives relatives aux marchés publics entrées en vigueur le 17 avril 2014. Parmi les avancées, on peut relever :

– l'allègement du dossier de candidature par la substitution d'attestations sur l'honneur à certains justificatifs ;

- la limitation du chiffre d'affaires exigible au double du montant estimé du marché sauf justification ;

- le recours à l'allotissement, déjà obligatoire en France, qui permettra aux PME françaises de se positionner plus facilement sur les marchés publics de nos partenaires européens ;

- la mise en place d'une procédure de partenariat d'innovation. Le pouvoir adjudicateur pourra recourir à une procédure négociée par phases incluant le développement et l'acquisition d'un produit, d'un service ou de travaux nouveaux et innovants, sans avoir à procéder à une passation de marché distincte pour l'acquisition –dès lors que le marché porte sur une innovation, c'est-à-dire un produit, une solution ou un processus qui n'est pas disponible sur le marché ;

- la reconnaissance explicite de la possibilité de recourir à des critères sociaux et environnementaux en mettant en avant le cycle de vie des produits, ainsi que l'expérience et les qualifications du personnel ;

- l'obligation de rejeter une offre anormalement basse qui ne respecterait pas la législation sociale environnementale ou du travail ;

- l'extension du champ de la réservation aux opérateurs économiques employant au moins 30 % de personnes handicapées ou défavorisées, ainsi qu'aux acteurs de l'économie sociale et solidaire lorsque le marché a pour objet des services sociaux.

Un deuxième axe important de l'action de l'État dans le domaine des marchés publics concerne la réduction des délais de paiement. Le délai maximum de paiement pour les marchés publics de l'État a été réduit de 45 à 30 jours par un décret du 28 avril 2008 pour l'État et ses établissements publics. Cette disposition a été étendue aux collectivités territoriales depuis le 1er juillet 2010. Plus récemment, la loi du 28 janvier 2013 et le décret du 29 mars 2013 relatif aux retards de paiement dans les contrats de la commande publique ont renforcé les sanctions en cas de retard de paiement des acheteurs publics. Enfin, dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, l'État s'est engagé à ramener ses délais de paiement de 30 jours à 20 jours. Des consultations des organisations professionnelles se tiennent actuellement sur ce sujet.

Parallèlement à l'évolution du droit de la commande publique, a lieu un travail visant à faire évoluer les pratiques des acteurs de la commande publique. Le recours à la dématérialisation fait partie des voies à suivre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les acheteurs publics ne peuvent plus refuser de recevoir les candidatures et les offres qui leur sont transmises par voie électronique. Un travail de pédagogie et de professionnalisation est en outre mené pour diffuser les bonnes pratiques. Une disparité des pratiques est en effet observable aussi bien chez les acheteurs publics de l'État que chez ceux des collectivités territoriales, avec pour résultat une utilisation sous-optimale des marges offertes par le code des marchés publics. Le recours à une multiplicité de critères pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse devrait être généralisé, afin de prendre en compte non seulement le prix d'une offre, mais aussi la qualité ou le caractère innovant de cette offre par exemple, comme le permet le code des marchés publics. De même, les pratiques en matière d'allotissement doivent être optimisées. L'allotissement peut être :

- fonctionnel, afin de faciliter l'accès de PME spécialisées dans un secteur ou un corps de métier particulier ;

- géographique, afin de limiter les effets négatifs de la globalisation des achats, qui concerne notamment l'État.

La prise de conscience est désormais, je crois, réelle. Un décret du 15 juillet 2013 a réformé le Service des achats de l'État (SAE) en lui confiant la mission de « s'assurer que les achats de l'État sont réalisés dans des conditions favorisant le plus large accès des PME à la commande publique ».

Les entreprises dans lesquelles l'État a des participations sont également mobilisées au travers d'une charte signée par un grand nombre d'entre elles (Air-France-KLM, AREVA, DCNS, EADS, EDF, ERDF, Orange, GDF Suez, GIAT Industries/Nexter, La Poste, SNCF, etc...).

Par ailleurs, un guide de l'achat public, publié en septembre 2013, s'adresse à la fois aux acheteurs publics et aux entreprises.

Pour finir sur ce thème de l'évolution des pratiques d'achat, je voudrais signaler aussi la création, en 2012, d'une fonction de médiateur des marchés publics placé auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Son but est de faciliter les relations entre les entreprises et les donneurs d'ordre publics afin de régler certains litiges pouvant survenir lors de l'exécution d'une commande publique.

Indéniablement donc, un effort a été réalisé de manière continue depuis une petite dizaine d'années. Mais avec quel effet concret ? Je vous propose maintenant d'examiner quelques chiffres : ils sont décevants. La part des PME dans la commande publique, en regroupant les marchés de l'État, ceux des collectivités territoriales et ceux des grandes entreprises publiques est en effet restée stable : 28 % du montant total des marchés en 2009, puis baisse entre 2010 et 2011 et enfin rétablissement de la position des PME en 2012, qui est la dernière année pour laquelle on dispose de chiffres. On est loin des 44 % que pèsent les PME dans la valeur ajoutée marchande.

Doit-on forcément parler d'échec de la politique visant à faciliter l'accès des PME à la commande publique ? Pas forcément. Il est probable qu'en l'absence des mesures adoptées, la part de marché des PME aurait baissé. La politique conduite aura donc au moins permis de préserver leur position. Ceci étant, l'objectif initial était de renforcer la position des PME et il n'est pas atteint

Alors que faire de plus ?

En premier lieu, il est important de poursuivre l'effort engagé : accompagner les PME vers la commande publique, c'est comme les accompagner vers l'export. C'est un travail de longue haleine. Le travail de détection des fournisseurs potentiels, bien en amont de la passation des marchés, est essentiel : les acheteurs publics doivent s'investir davantage dans la connaissance des marchés, des fournisseurs, les rencontrer dans des salons, organiser un dialogue technique et économique en amont de la commande proprement dite.

Ce travail est en cours, mais il faut l'intensifier, en donnant une impulsion politique forte. Le Gouvernement s'est fixé l'objectif de consacrer 2 % du volume des achats publics de l'État, de ses opérateurs et des hôpitaux à des achats d'innovation d'ici 2020. C'est



la mesure 32 du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Chaque ministère doit établir un plan d'action de l'achat innovant. Je propose que nous allions plus loin : l'élévation du taux d'accès des PME à la commande publique doit devenir un objectif prioritaire de l'évaluation des politiques en direction des PME. Pourquoi ne pas faire de cet objectif l'un des objectifs « phare » du projet annuel de performance de la mission « Économie » ?

Ma deuxième proposition porte sur la transposition des deux directives sur la commande publique adoptées en début d'année. Elles accordent des marges de manœuvre aux États membres sur la question de la sous-traitance. Elles rappellent la nécessité de faire respecter par les sous-traitants les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail. Elles rappellent également qu'il est nécessaire d'assurer une certaine transparence dans la chaîne de sous-traitance pour que les entités adjudicatrices disposent d'informations sur l'identité des personnes présentes sur les chantiers de construction et sur la nature des travaux réalisés pour leur compte. Elles indiquent aussi expressément que les États membres devraient pouvoir aller plus loin que les normes minimales, par exemple en élargissant les obligations de transparence, en autorisant les paiements directs en faveur des sous-traitants en permettant ou en imposant aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier que des sous-traitants ne se trouvent pas dans l'une quelconque des situations qui justifieraient l'exclusion d'opérateurs économiques. Donc nous devons demander au Gouvernement d'aller aussi loin possible dans la transposition de l'article 88 relatif à la sous-traitance.

J'ajoute, au-delà de la transposition de ces directives, que le problème des travailleurs détachés au sein de l'Union n'est à mon sens pas réglé. Nous sommes en train de délocaliser le secteur du bâtiment, dont nous pensions qu'il n'est pas délocalisable, en autorisant le recours massif à des travailleurs détachés. Compte tenu de la gravité de la situation du secteur en France, une clause de sauvegarde serait nécessaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Votre rapport souligne une difficulté que chacun de nous peut constater sur son territoire.

**M. Alain Chatillon.** – Il y a une trop grande rigidité sur le marché du travail français. Tant que l'on n'aura pas assoupli ces règles, la concurrence des travailleurs détachés sera très forte. Des activités comme celles des marchés publics font face des rigidités qui les empêchent de répondre à la concurrence. Je suis d'accord avec la proposition du rapporteur sur une initiative au niveau européen, mais parallèlement nous devons travailler en interne à assouplir le marché du travail. C'est vrai aussi dans le secteur des abattoirs.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Je partage l'analyse et les conclusions du rapporteur, mais je tiens aussi à rappeler le contexte. Nous nous inscrivons dans la perspective d'une réduction de cinquante milliards d'euros de la commande publique. Cette baisse va peser lourdement sur l'investissement public et donc sur la commande publique. Dans le même temps, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi mal ciblé, qui distribue des sommes considérables sans contrôle et sans exigences de contreparties. Quand il y a recours à une sous-traitance sous payée, il ne faut pas oublier qu'en haut de la chaîne de la sous-traitance, on trouve une entreprise donneur d'ordre qui réalise des bénéfices importants en captant la valeur produite.

**M. Daniel Dubois.** – Je voudrais dire que ce qu'illustre le problème des travailleurs détachés, ce n'est pas le trop d'Europe, c'est le pas assez d'Europe. Une approche fiscale et sociale plus intégrée constitue de la solution.

La question des travailleurs détachés pose aussi le problème de l'excès de normes, de contraintes qui corsètent l'activité. Et plus d'activité, c'est plus d'emplois. Prenons le secteur de la construction : cent mille logements de moins, c'est deux cents mille emplois de moins. Libérons l'activité.

Enfin, les économies de dépense publique doivent être mieux ciblées. En pratiquant des économies sur les recettes des collectivités locales, on tue le tissu des entreprises locales. C'est une erreur de ciblage. L'effort demandé aux collectivités est sept fois supérieur à celui demandé à l'État.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je crois qu'il ne faut pas plus d'Europe, mais mieux d'Europe. Les travailleurs détachés en France, sont payés au SMIC ou au niveau de la convention collective applicable. Mais les charges sociales sont celles du pays d'origine. Au-delà, il y a aussi le problème du contrôle par l'inspection du travail. Je tiens aussi à dire que si le problème des travailleurs détachés se pose dans le bâtiment, il se pose aussi dans les chantiers navals. On construit actuellement à Saint-Nazaire le futur plus grand paquebot du monde. Il y a 15 à 20 % de travailleurs détachés. Et quand on en parle avec le directeur des chantiers, il répond qu'il est obligé de faire cela, sinon il n'obtient pas la commande. Il y a donc vraiment un problème majeur de concurrence déloyale et de droit social. Enfin je voudrais rappeler qu'une résolution a été adoptée il y a quelques mois par le Sénat à l'unanimité. Maintenant, il faut transposer cette résolution au niveau européen et cela suppose que les forces politiques qui la soutiennent devant l'opinion publique française tiennent le même discours dans l'arène européenne. Ce n'est pas toujours le cas.

**M. Michel Houel.** – Flexibilité. C'est le maître mot. Qu'on arrête avec les seuils de salariés.

**M. Joël Labbé.** – L'Europe nous donne des injonctions sur notre budget et nous impose en même temps des règles qui plombent nos PME. Il faut arrêter de subir l'Europe et la changer.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il n'y a pas que les entreprises privées qui se tournent vers les travailleurs détachés. Dans la filière bois, ils sont très présents et l'un des tout premiers employeurs dans ce secteur est l'office national des forêts.

**M. Martial Bourquin.** – La part des PME est trop faible dans la commande publique. L'Europe nous donne la possibilité de changer les règles d'achat avec les nouvelles directives qui sont en cours de transposition. Il est important maintenant de changer la culture des acheteurs publics qui ont parfois des comportements d'achat que même les entreprises privées n'ont pas ou n'ont plus.

J'entends ceux qui disent que la baisse de la dépense publique est mal ciblée, qu'elle devrait davantage épargner les collectivités. Mais je m'interroge quand les mêmes prônent non pas cinquante mais cent milliards d'économies. Et alors là que deviendra l'investissement public ? Soyons cohérents dans nos discours.

Je finis sur cette idée de clause de sauvegarde. C'est une idée que je lance. Il y a péril dans certains secteurs. Si nous n'agissons pas très vite, des secteurs d'activité entiers vont disparaître. Certains défendent plus de flexibilité, disent que c'est la solution face au travail détaché. Mais regardons les faits, rencontrons les PME sur nos territoires ! Quand je discute avec des petits patrons, ils me disent que le SMIC et le droit du travail ne les empêchaient pas de travailler et d'investir, mais que le travail détaché en revanche est en train de tuer leur entreprise.

Alors travaillons à l'harmonisation sociale et fiscale. Mais cela fait des années qu'on en parle. Cela devient la nouvelle arlésienne. En l'attendant, nous devons agir tout de suite pour sauver nos emplois.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Après avoir centré mon approche, les deux années précédentes, sur le commerce extérieur, qui comme l'a rappelé M. Laurent Fabius, est un « juge de paix » de notre compétitivité, j'ai souhaité vous commenter les crédits de la mission économie pour 2015 sous l'angle des PME.

En effet, alors que les grandes entreprises françaises sont assez largement internationalisées, les performances de nos PME sont très dépendantes de notre cadre juridique, fiscal et budgétaire national. Je souligne qu'elles en subissent très directement les inconvénients mais n'ont pas toujours les moyens d'en tirer tous les avantages car cela suppose une veille juridique comptable et fiscale exigeante en moyens et en temps. Sur le terrain, les entrepreneurs préfèrent se concentrer sur leur cœur de métier et un tel arbitrage est compréhensible compte tenu de l'instabilité de la norme.

Je commencerai par deux observations sur les crédits de la mission économie et les dépenses fiscales associées. La première concerne les 108,8 millions d'euros alloués en 2015 à Ubifrance et l'Agence française des investissements internationaux qui sont deux agences de l'État en charge de l'accompagnement des exportateurs et de l'attractivité de la France. La dotation diminue d'à peu près 3 % par rapport à 2014. Vous vous en souvenez, lors de l'examen de l'article 29 du projet de loi de simplification portant sur la fusion de ces deux agences, votre commission, a procédé en deux temps. Elle a d'abord approuvé ma suggestion de s'attaquer de front au problème de la lisibilité et de l'articulation d'une cinquantaine d'opérateurs. Puis elle a acquiescé à la stratégie du Gouvernement consistant, dans un premier temps, à fusionner les deux agences de l'État qui travaillent d'ores et déjà ensemble. Du point de vue budgétaire, les rationalisations institutionnelles sont souvent présentées comme des sources d'économie potentielles, puis on constate, dans la réalité concrète, des surcoûts. La fusion d'Ubifrance et de l'AFII n'échappera sans doute pas à cette règle : les surcoûts n'apparaissent pas dans les comptes mais ils ont été confirmés par le Gouvernement à hauteur de 8 millions d'euros, dont 5 en 2014 et 3 millions en 2015 : ils devraient être couverts par des reports de crédits mais ils constituent une dépense nouvelle. Toute la question est de savoir si ces surcoûts seront transitoires ou structurels. Deux mécanismes pourraient présager d'une hausse de la masse salariale et d'une tendance à la réduction des ressources propres. D'une part, les statuts des personnels devront être harmonisés et, d'autre part, Ubifrance faisait payer ses prestations (ce qui représente 38 % de ses ressources propres) tandis que l'AFII, pour attirer les investisseurs étrangers, ne leur facture pas ses services.

Permettez-moi à présent de concentrer mon propos sur les 10 milliards de dépenses fiscales qui sont rattachées à ce compte au titre du CICE. Comme le confirment les représentants des PME, la première priorité est de stabiliser le CICE. Son démarrage a été

difficile : nous avons presque tous des témoignages de PME pour qui la crédibilité du CICE n'était pas suffisante pour qu'ils l'intègrent dès l'origine dans leurs déclarations d'impôt. Budgétairement, alors que l'on s'attendait à ce que le CICE coûte 12 milliards d'euros en 2014, son montant s'est élevé à un peu plus de 8,5 milliards d'euros. L'enjeu est avant tout de sauvegarder ou de créer des emplois et de reconstituer les marges des entreprises pour leur redonner une capacité de survie et d'investissement. Ne nous trompons pas sur l'importance du CICE : comme l'a bien résumé Louis Gallois, il s'agit d'une « bouffée d'oxygène », en particulier pour les PME. De plus, les représentants des entreprises, ont estimé que les effets positifs du CICE pourraient être intégralement annihilés par la complexité du compte pénibilité, tout en rappelant qu'il ne s'applique pas aux travailleurs détachés.

Pour l'avenir, je crois utile de tracer des perspectives en analysant le lien entre le CICE et la principale préoccupation de notre commission qui est la réindustrialisation de notre pays et la montée en gamme de notre économie. Certes, par sa nature juridique, le CICE est un crédit d'impôt, mais la commission européenne estime à juste titre que cet outil fiscal s'apparente aux autres mécanismes d'allègement du coût du travail.

Je rappelle qu'historiquement, dans les années 1990, les premiers allègements de charges sociales ont été conçus de manière offensive, pour favoriser la baisse des prix des produits français à l'exportation. Par la suite, les allègements de cotisations postérieurs à 1998 ont pu être qualifiés de « défensifs » puisque leur but était de compenser les hausses de SMIC, les 35 heures. Concentrés sur les bas salaires, les allègements de charges sociales ont amplifié deux tendances structurelles. D'une part, ils créent ce que l'on appelle une « trappe à bas salaire » : la France se singularise dans l'OCDE par une proportion très élevée de salariés rémunérés au voisinage du SMIC. D'autre part, les allègements de charge ou le CICE incitent à l'embauche de personnes dont la rémunération est inférieure à celle des salariés à hautes compétences pourtant nécessaires à la montée en gamme de notre économie. En contrepartie, il faut reconnaître que la concentration des réductions de charges sur les bas salaires a un effet plus puissant sur le nombre d'emplois sauvegardés ou créés et elle permet de limiter le chômage des non qualifiés.

À présent que la mécanique est enclenchée le mieux est de ne pas en changer les règles en introduisant un dispositif complexe et irréaliste de conditionnalité. Cependant, à brève ou moyenne échéance, pour accompagner la montée en gamme de l'industrie et favoriser les entreprises exportatrices, il faudrait, soit différencier les aides par filières, pour favoriser les secteurs exposés, ce qu'interdit a priori le droit européen, mais qui est pratiqué, par exemple aux États-Unis, soit relever le seuil du CICE, par exemple à 3,6 Smic comme l'avait proposé Louis Gallois, mais alors le dispositif aurait un coût budgétaire bien plus élevé.

Le second grand axe de mon rapport souligne que la simplification, la mutualisation et le renforcement des réseaux sont au centre de l'amélioration de la compétitivité des PME.

Tout d'abord, l'audition des représentants des entreprises a confirmé que la complexité et surtout l'instabilité des normes conjuguées à la lourdeur des prélèvements obligatoires ont atteint un seuil qui rend la situation difficilement tolérable pour une majorité de PME, surtout en période de ralentissement économique. Je rappelle également que, pour les observateurs étrangers, la principale singularité du système fiscal français a longtemps été la solidité de son socle, c'est-à-dire le consentement à l'impôt des agents économiques, ce qui a permis aux dépenses publiques d'atteindre 57 % du PIB dans notre pays. Or ce pilier des

institutions et du modèle français semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. Comme l'a rappelé le prix Nobel d'économie lors de son audition devant la commission, la qualité du service apporté en contrepartie de ces prélèvements n'est pas encore optimale, ce qui justifie une stratégie de réduction du coût du secteur public tout en maintenant la qualité de ses prestations.

A l'occasion de ce rapport, j'ai cependant tenu à contrebalancer le constat de ces difficultés en montrant que certaines PME ont adopté des stratégies offensives qui prouvent leur efficacité et peuvent constituer des exemples de bonnes pratiques.

L'innovation et les pôles de compétitivité fournissent une bonne illustration de schémas de mutualisation qui améliore les performances des PME. La politique nationale des pôles de compétitivité, initiée en 2004, produit des résultats satisfaisants. D'après la deuxième évaluation des 71 pôles de compétitivité publiée en juin 2012, en moyenne, la participation à un pôle de compétitivité accroît le chiffre d'affaires des PME et ETI de 2 % par an et par entreprise. Les PME représentent 86 % des entreprises membres des pôles et elles bénéficient d'environ 65 % des financements. La troisième phase (2013-2018) des pôles de compétitivité se résume à une attente : améliorer les retombées économiques des efforts de R&D en les transformant en produits, procédés et services innovants mis sur des marchés clairement identifiés pour leur potentiel. À mon avis, cette doit constituer un critère fondamental de la sélection des projets. À travers différents programmes, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un peu plus de 100 millions d'euros de crédits destinés aux pôles de compétitivité, dont 90 millions au titre du Fonds unique interministériel (FUI) et 11,5 millions pour l'aide à la gouvernance des pôles. Seuls ces crédits de gouvernance sont rattachés à l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » du programme 134 relevant de la compétence budgétaire de la commission des affaires économiques. Face aux objections suscitées par la forte baisse des moyens alloués au fonctionnement des pôles, qui passent de 16 millions d'euros en 2014 à 11,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, Emmanuel Macron, ministre de l'économie, a proposé de faire « la moitié de la route » par des reports de crédits pour porter la somme prévue de 11,5 à 14 millions d'euros, et, en outre, de mener une approche au cas par cas et pôle par pôle, pour abonder leurs crédits de fonctionnement.

Pour répondre aux attentes des PME, il conviendrait de recentrer la stratégie de simplification sur le critère du gain de temps procuré aux entreprises. Incontestablement, la simplification a été affichée comme une priorité au cours des dernières années. En pratique, l'impression générale, sur le terrain, est que cet activisme remporte quelques succès ponctuels, mais les efforts de simplification du stock de règles existantes sont contrecarrés par la persistance d'un flux de normes nouvelles qui produit une instabilité et une perplexité peu propices à l'initiative économique. De plus, les normes les plus récentes ont tendance à perdre en concision et en clarté et les représentants des PME ont regretté la multiplication des dispositifs pouvant donner lieu à de multiples interprétations. Face au bilan mitigé qui s'en dégage pour les PME, je suggère de réorienter notre stratégie de simplification en fonction d'un critère majeur : améliorer la « compétitivité-temps » de nos procédures pour permettre aux entreprises de se consacrer à leur performance économique et non pas à des procédures administratives. Le principal objectif des PME est aujourd'hui de limiter les pertes de temps imputables aux démarches ou aux hésitations juridiques et fiscales. De plus, le niveau élevé des prélèvements obligatoires justifie de franchir une nouvelle étape dans l'efficacité administrative car les inconvénients de l'instabilité normative apparaissent parfois, pour les entreprises, supérieurs aux avantages attendus par le perfectionnement des dispositifs. Par-

dessus tout, l'exemple du compte pénibilité démontre l'effet dévastateur de dispositions adoptées sans évaluation précise de leur impact sur la vie des entreprises.

S'agissant, enfin, du financement des PME, je me limiterai à trois remarques. Tout d'abord, budgétairement, le programme 134 retrace les dotations de garantie versées à la Banque publique d'investissement (Bpifrance), pour un montant de 30 millions d'euros, tandis que les dotations d'intervention figurent au programme 192, pour 175 millions d'euros. Or, la plupart des grands pays consacrent des montants bien plus importants pour la politique industrielle. C'est pourquoi, il nous faudra veiller au moins à ce que les 30 millions d'euros prévus pour garantir les prêts aux entreprises viennent bien en supplément des reports de crédits de 2014. Cette cause mérite d'autant plus d'être défendue que l'effet de levier de ces crédits est considérable, un euro de dotation générant 10 euros de prêts, en particulier parce que la Bpifrance intervient en co-financement avec des banques privées.

Mes entretiens avec les représentants de la banque ont confirmé le faible dynamisme général des projets d'investissement et l'inquiétude la plus forte concerne le secteur des travaux publics. L'activité de la banque, dans ce contexte, progresse puisque sa stratégie en matière de crédit est de se concentrer sur les principales failles du marché. Par exemple, le préfinancement du CICE a doublé en 2014 et représente 2 milliards d'encours : on m'a signalé que des TPE ont parfois recours à ce préfinancement pour des montants très faibles, ce qui témoigne de leur fragilité. Bpifrance finance également les investissements immatériels, alors que les banques hésitent à s'engager dans ce domaine.

Par ailleurs, elle s'attache à analyser les stratégies de rebond à succès des PME et ETI. Tout récemment, une étude concernant les filières industrielles dites « de l'ombre » – parce que les médias en parlent peu – témoigne de l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants plus axés sur les réseaux ou les alliances et plus ouverts sur l'international. La mutualisation qui suppose une meilleure coopération entre grandes entreprises et donneurs d'ordres me paraît une des pistes d'avenir pour l'éclosion d'un nouveau tissu industriel.

**M. Marc Daunis.** – Je note, tout d'abord, que l'effort budgétaire, dans le contexte difficile que nous connaissons, est maintenu.

Comme l'a souligné la rapporteure, s'agissant des pôles de compétitivité, on ne peut pas se satisfaire de la faiblesse de l'entraînement des PME par les grandes entreprises. Comme l'avait souligné mon rapport d'information sur le bilan des pôles de compétitivité, la réalisation de plateformes technologiques est fondamentale. Je souhaite que ce bilan soit réactualisé et je rappelle que le crédit impôt recherche est un des atouts majeurs. Je me félicite des avancées prévues par le Gouvernement pour maintenir les crédits de gouvernance des pôles de compétitivité.

**M. Gérard Bailly.** – Je rappelle l'importance de l'agriculture et de l'agroalimentaire qui est notre « pétrole vert ». S'agissant des animaux vivants, j'appelle à une vigilance particulière pour sécuriser nos capacités d'exportation. Il ne faut pas négliger la contribution des produits non transformés au solde positif de notre commerce extérieur et, pour cela il faut être très attentif aux normes sanitaires.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – S'agissant des crédits de gouvernance, le ministre a prévu d'ajouter aux 11,5 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances, d'une part, 2 millions d'euros de reports de crédits et, d'autre part, au cas par cas, des crédits qui seront alloués aux pôles.

En ce qui concerne l'intervention de M. Gérard Bailly, je partage la nécessité d'accorder une grande importance aux barrières non tarifaires qui pénalisent nos exportations.

**M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis.** – Je vais évoquer avec vous la partie « communications électroniques » de la mission « Économie ». Je le ferai en deux temps. Tout d'abord, une analyse des évolutions budgétaires pour 2015. Puis quelques développements sur les problématiques actuelles du secteur des communications électroniques : à savoir le déploiement de la fibre à travers le plan « France très haut débit », qui a pris le relais du « programme national très haut débit », sans que le contenu n'en soit véritablement changé...

L'analyse budgétaire porte tout d'abord sur les actions 4 et 13 du programme 134. Elles correspondent à des sommes relativement faibles 196 millions d'euros au regard du poids du secteur dans la richesse nationale. Avec 173 millions d'euros de dotations, l'action 4 voit ses crédits reculer de 11 %. Cela s'explique par la baisse de 20 millions d'euros des crédits consacrés à la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de La Poste. Cette baisse s'inscrit dans les prévisions du protocole d'accord signé entre l'entreprise publique, l'État et la presse en 2008. Mon prédécesseur, Pierre Hérisson, aurait sans doute eu beaucoup à vous dire sur cette partie du programme. Pour ma part, je m'en tiendrai à plusieurs observations relatives aux communications électroniques. À ce titre, quelques mots de la dotation de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), dont la dotation est inscrite dans cette action 4. D'un montant de 33,5 millions d'euros, elle est en recul de 0,8 %, après avoir déjà baissé de 2,8 % l'année passée, et de 3 % l'année précédente.

Ces diminutions récurrentes sont inquiétantes car la subvention pour charges de service public représente 90 % des ressources de l'Agence. Or, celle-ci voit ses missions s'élargir, et ses moyens se réduire ! Elle doit notamment gérer les problèmes de réception de la télévision numérique terrestre (TNT) dus à la proximité de fréquence de la 4 G ; elle a par ailleurs intégré, au 1<sup>er</sup> janvier dernier, la mission « très haut débit » supervisant le déploiement de la fibre. L'action 13 est consacrée à la « régulation des communications électroniques et des postes ». En léger recul de 0,7 %, avec 22,7 millions d'euros, elle finance l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Et là encore, nous retrouvons une situation d'extrême tension, une sorte d'« effet de ciseau » entre des dotations publiques en recul et des missions qui s'accroissent. Cette baisse s'inscrit en effet dans une trajectoire triennale 2015-2017 prévoyant une réduction drastique de ses effectifs et de ses moyens matériels. On sait que les relations entre l'Autorité et l'administration centrale n'ont pas toujours été au beau fixe. Pourtant, cette dernière – mais aussi la Cour des Comptes – reconnaît que l'ARCEP est un « modèle de vertu » en matière de gestion budgétaire. Malgré ces efforts remarquables, l'ARCEP est parvenue à une situation limite, avec une impasse de fin de gestion de 385 000 euros. Cela alors que ses missions s'élargissent, avec par exemple l'attribution des fréquences 4G dans les DOM et de la bande des 700 MHz. Aussi l'ARCEP a d'ores et déjà fait savoir qu'elle ne serait plus en mesure de financer trois de ses fonctions essentielles. Il y a lieu à mon avis de s'interroger sur la logique d'une délégation à l'ARCEP d'un nombre croissant de missions, dont l'État devrait demeurer seul garant ; l'action de l'Autorité excède en effet largement aujourd'hui le champ de la régulation, sans qu'elle en ait les moyens financiers. Il y a là un problème de cohérence et de principe sur lequel il faudrait débattre au fond ; peut-être la future loi numérique en sera l'occasion ?

Un mot du programme 407 « Économie numérique », qui a disparu cette année. Il comportait tout de même, dans la dernière loi de finances, 215 millions d'euros pour les quartiers numériques et 350 millions sur les usages et technologies innovants. Des appels

d'offre ont été passés par les collectivités. Le Gouvernement devra nous renseigner sur l'usage qui a été fait de ces crédits. Peut-être ont-ils servi à abonder les 215 millions d'euros de l'initiative French Tech ? Les financements en ont été alloués à différents opérateurs *via* le programme Investissements d'avenir (PIA), dont la Caisse des dépôts et consignations ; ils ne sont donc plus retracés en loi de finances. Il y a là un imbroglio institutionnel et financier qui nuit gravement à la lisibilité du budget ; cela a été également souligné par mon homologue de l'Assemblée nationale, Corine Erhel, et la ministre devra s'en expliquer.

J'en viens maintenant au nouveau programme 343 « Plan France très haut débit ». Il va me permettre de vous parler de l'état d'avancement de ce plan très ambitieux, et même plutôt « ambigu ». Il doit nous permettre d'avoir un accès généralisé au très haut débit d'ici 2022, selon l'objectif fixé par le président de la République en février 2013, et un accès pour la moitié de la population dès 2017. La priorité a été donnée à la fibre optique, qui doit desservir 80 % des foyers en 2022. La « montée en débit » est également soutenue, avec pour objectif d'apporter très rapidement un « haut débit de qualité » (3 à 4 Mbit/s au moins) à toute la population. Enfin, les technologies non filaires sont également prises en compte pour la couverture accessoire, celle des endroits les plus reculés (satellite, WiMax et WiFi, mais aussi diffusion mobile avec la 4G ...).

L'organisation territoriale passe par la réalisation de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, les fameux SDANT ; vous vous souvenez peut-être de la loi Pintat du 17 décembre 2009 qui les avait institués. Leur élaboration a bien avancé puisque tous les territoires français en sont désormais dotés, à 80 % à l'échelle départementale. Les collectivités se sont largement investies dans ce plan. Depuis 2005 je vous le rappelle, la loi leur permet de créer des réseaux numériques et de devenir « opérateurs d'opérateurs », nous y avons d'ailleurs beaucoup travaillé ici. À ce jour, 407 projets de tels « réseaux d'initiative publique » (les RIP) ont été recensés, parmi lesquels 52 ont un « volet fibre », pour 3 millions de prises situées en dehors des zones les plus denses. Un chiffre qui devrait monter à 5,3 millions en 2020, et 8,4 millions en 2035. Si les collectivités prennent donc leur part du « fardeau », les opérateurs annoncent qu'ils feront de même, en investissant 6 à 7 milliards d'euros d'ici 2020 pour couvrir 57 % de la population dans les zones les plus denses. De nombreux accords de mutualisation ont été passés entre eux pour réduire ces coûts.

Au-delà de ce « tableau général » qui paraît très positif, de grandes incertitudes subsistent sur l'effectivité de ce plan. Première limite : le déploiement avance lentement. 11,4 millions de logements sont désormais éligibles, nous dit-on. Cela est à nuancer. On inclut dans ces chiffres les technologies permettant d'arriver à 30 Mbit/s : câble et VDSL2 (ou cuivre amélioré) ; or ces technologies sont moins performantes que la fibre, et ne sont guère évolutives. Par ailleurs, « éligible » ne signifie pas « abonné » : sur ces 11,4 millions, seuls 2,3 millions le sont effectivement. Et sur ces 2,3 millions, seuls 715 000 sont abonnés à la fibre ! Bref, on voit mal comment l'on pourrait respecter l'objectif de 2022 en partant d'aussi bas, même si la croissance est forte (+ 28 % par an). Deuxième limite : le plan de financement est très hypothétique. Les besoins sont de 20 milliards d'euros au moins sur les 10 prochaines années. Les opérateurs doivent en assumer le tiers, mais leurs capacités d'investissement décroissent avec le ralentissement du marché des télécoms et l'intensification de la concurrence. Les collectivités, on l'a vu, doivent apporter 13 à 14 milliards, mais cela suppose une forte rentabilité des RIP et un bon cofinancement par les opérateurs, ce qui est sujet à interrogation. Enfin, l'État doit mettre 3 milliards sur la table, dont 1,4 milliard est mobilisé sur le programme 343 ; mais il s'agit d'autorisations d'engagement, les crédits de paiement ne devant être décaissés qu'en 2018 ou 2019, alors que les 900 millions d'euros du Fonds



national pour la société numérique (FSN) sont sur le point d'être épuisés. Troisième limite : la gouvernance institutionnelle du plan est très « fumeuse », avec une mission très haut débit qui devrait être intégrée dans une agence nationale du numérique. Or, celle-ci regroupera par ailleurs la mission French tech et la délégation aux usages de l'internet. Comment tout cela se coordonnera-t-il avec les autres acteurs institutionnels du numérique : Conseil national du numérique, ARCEP, services ministériels... ? Quatrième limite : le risque de fracture numérique s'amplifie. Cela n'est pas du ressort de notre commission, mais il faut tout de même le rappeler : le très haut débit par la fibre risque bien de se limiter aux agglomérations les plus peuplées, le reste du territoire n'ayant accès qu'à un « haut débit gonflé ».

Voilà ma contribution à cette mission « Économie », et les nombreuses interrogations qu'elle suscite. Je me propose d'en faire part à la ministre en séance, en espérant obtenir des éclaircissements. Après mure réflexion, je vous propose d'émettre un avis de sagesse sur ces crédits tout en ajoutant que l'avis mériterait d'être très défavorable l'année prochaine si on ne remédie pas aux objections que j'ai pu soulever. Je vous suggère, en revanche d'approuver l'article 23 relatif à la vente de fréquences au bénéfice du ministère de la Défense, cet article étant rattaché à la présente mission budgétaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Nous sommes marqués par le décalage entre d'une part, les multiples annonces qui sont faites, le foisonnement institutionnel et, d'autre part, la réalité de terrain qui se traduit par une aggravation de la fracture numérique et des collectivités qui sont amenées à apporter des financements.

**M. Martial Bourquin.** – Je rappelle que la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a commis une erreur en ne prévoyant pas de péréquation entre les zones urbaines et rurales. En effet, les opérateurs tirent d'importantes recettes de leur activité en zone urbanisée et demandent aux collectivités territoriales une participation financière en zone rurale.

**M. Daniel Dubois.** – Je note, en matière d'investissement dans le numérique, une impasse qui se manifeste par des crédits d'engagements non assortis de crédits de paiement. Je rejoins les propos qui viennent d'être tenus sur le risque d'aggravation de la fracture numérique. Il faudrait alimenter le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) par une contribution.

**M. Bruno Sido.** – J'estime qu'on peut nuancer ce qui vient d'être dit et l'État est peut-être trop ambitieux en visant une généralisation de la fibre partout sur le territoire à l'horizon 2022, ce qui paraît difficile à atteindre. Il faut à mon avis conserver le réseau de cuivre et tirer parti des avancées technologiques. Par ailleurs je rejoins les critiques du rapporteur à l'égard de l'Arcep. J'ajoute que les collectivités locales sont effectivement amenées à prendre les choses en main pour répondre aux attentes de la population.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Un mécanisme de péréquation demeure nécessaire pour réduire les fortes inégalités existantes.

**M. Marc Daunis.** – Je rappelle que l'Australie, malgré ses conceptions anglo-saxonnes, a développé un réseau public qui irrigue l'ensemble du territoire. À Bruno Sido, je fais observer que, par expérience, lorsque la fibre et le cuivre coexistent, on perd sur les deux tableaux : il faut donc abandonner le second au profit de la première. En tout état de cause, je me félicite de l'avis de sagesse du rapporteur qui prend acte de la réorganisation des crédits en harmonie avec la réalité des besoins. Je note également, à propos du programme 134, que

l'effort consenti en matière de CICE contrebalance la diminution des aides directes aux entreprises. J'approuve également les propos de la rapporteure Elisabeth Lamure qui invite à raisonner en termes de compétitivité administrative.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Je vous remercie de votre accueil. En commission des finances, nous avons, comme vous le proposez, rejeté l'article 51 rattaché à la mission économie.

Le mécanisme du CICE présente l'avantage, par rapport à une diminution de charges sociales, de favoriser l'autofinancement dans toutes les entreprises, y compris celles qui n'exportent pas. Dans le but de favoriser le rattrapage de notre retard important en matière de robotisation, nous avons par ailleurs, proposé, par voie d'amendement, un dispositif d'amortissement exceptionnel dont nous allons affiner la rédaction pour préciser la notion de matériel industriel.

S'agissant du numérique, nous avons estimé nécessaire de clarifier et d'affermir la stratégie du Gouvernement. À cet égard, le rapport de M. Philippe Lemoine, remis au Gouvernement en novembre 2014 comporte 180 propositions très opportunes sur la transformation numérique de l'économie française. Ce ne sont plus seulement les entreprises mais aussi les particuliers qui innoveront en matière numérique. Nous rejoignons votre proposition de travailler conjointement à la redéfinition d'une péréquation numérique qui intégrerait les territoires ainsi que les opérateurs pour que les abonnés puissent contribuer à la réduction de la fracture numérique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – J'approuve, comme nous tous, la suggestion de mettre en place un groupe de travail pour étudier les modalités d'un dispositif de réduction de la fracture numérique.

**M. Philippe Leroy, rapporteur.** – Je me réjouis de notre convergence de vue avec la commission des finances : confusion des objectifs, multiplicité. À Bruno Sido, je fais observer que l'ambition de la France doit être de faire bénéficier chaque foyer d'une prise coaxiale modernisée ou d'un accès à la fibre optique : c'est une nécessité pour pouvoir faire fonctionner les objets connectés de demain. Il ne faut donc pas travailler uniquement sur la base des indications qui sont diffusées par ceux qui en réalité, ont pour but de préserver la « rente cuivre ».

**M. Bruno Sido.** – La boucle cuivre appartient à Orange et, à mon sens, il paraît difficile que la loi puisse imposer l'abandon de cette technologie sans indemniser cette entreprise.

**M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis.** – Lorsqu'une usine ne vaut plus rien, ses propriétaires n'ont pas droit à indemnisation et il en va de même pour le réseau du cuivre, si sa valeur périclité.

**M. Martial Bourquin.** – Je souligne notre approbation des crédits de la mission « Économie » dont l'équilibre global est satisfaisant. Comme en témoignent l'ampleur des dépenses fiscales qui y sont rattachées, comme le CICE, rarement les entreprises auront bénéficié d'autant de considération de la part d'un Gouvernement.

*La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Économie » et adopte l'amendement de suppression de l'article 51 rattaché.*

## **Loi de finances pour 2015 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Pêche et aquaculture » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits « Pêche et aquaculture » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Michel Le Scouarnec, rapporteur.** – Depuis trois ans, les crédits en faveur des pêches maritimes et de l'aquaculture ont été transférés de la mission « agriculture » à la mission « écologie ». Notre commission a, depuis, choisi de se prononcer par un avis budgétaire dédié à la pêche maritime et l'aquaculture. C'est la première fois que je rapporte devant vous sur ces crédits, prenant la suite de notre ancien collègue M. Gérard Le Cam.

Avant tout, il faut avoir à l'esprit quelques chiffres-clefs pour la pêche maritime et l'aquaculture : au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la flotte française comptait 7 163 navires de pêche, dont un peu plus de 4 500 en France hexagonale et un peu plus de 2 600 dans les Outre-mer. La flotte est très largement une flotte artisanale. Rien qu'en France hexagonale, on compte 3 623 navires de moins de 12 mètres. Ceux de plus de 12 mètres et moins de 25 mètres ne sont que 809 et ceux de plus de 25 mètres, qu'on peut qualifier de navires de pêche industrielle, à peine 104 ! Le nombre de marins-pêcheurs était en 2013 de 16 887, en baisse de 14 % depuis 2008. Le rapport entre le nombre d'emplois en mer et d'emplois à terre étant de l'ordre de 1 pour 4, cela signifie qu'un peu moins de 100 000 personnes vivent en France de la pêche maritime.

Le chiffre d'affaires de ce secteur ne représente qu'environ 1,1 milliard d'euros, pour 533 000 tonnes de poissons et crustacés débarqués chaque année dans les ports français. Au final, la pêche maritime est un petit secteur, et l'aquaculture plus encore : dominée par les productions de moule – mytiliculture – et d'huitres – ostréculture – qui représentent les trois quarts des tonnages vendus, soit 150 000 tonnes sur 200 000 environ, et 500 millions d'euros de chiffre d'affaires, l'aquaculture ne décolle toujours pas en France. Le poisson reste pourtant un produit prisé des consommateurs, avec plus de 35 kg de poissons consommés par personne et par an. Mais 80 % de la consommation provient des importations. La France est loin d'être autosuffisante, alors que nous disposons de beaucoup de côtes et de ports.

La situation des pêcheurs est très contrastée : d'une région à l'autre et d'une pêcherie à l'autre, la tonalité n'est pas la même. Les pêches sélectives, avec des circuits courts de distribution, ont de meilleurs résultats économiques, d'après les informations fournies par le Comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPMM). Les pêcheries du Nord de la France, qui exercent dans les mêmes eaux que les flottes anglaise ou hollandaise, sont à l'inverse soumises à rude concurrence, sur des stocks de poissons qui ne sont que de passage dans des eaux très disputées.

Surtout, la pêche française doit faire face à des contraintes extrêmement fortes qui pèsent sur son activité et résultent d'une réglementation toujours plus stricte de la politique commune de la pêche (PCP), mise en place à partir de 1983.

Entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2014, la nouvelle PCP s'inscrit dans la continuité de la précédente, avec des quotas fixés par espèce et par zone, en fonction des meilleurs avis scientifiques. La réforme vise cependant à être plus exigeants, en permettant une exploitation des stocks au rendement maximum durable (RMD) dès 2015, chaque fois que cela est possible, et en tout état de cause au plus tard en 2020. Ce principe conduit parfois à des baisses drastiques de quotas, qui mettent en difficulté les pêcheries : cette année, la

commission européenne propose une diminution des quotas pour 45 espèces de poissons de l'Atlantique, de la mer du Nord et de la mer Baltique. Les baisses sont de 64 % pour le cabillaud en mer celtique, de 60 % pour la sole en Manche-Est, de 41 % pour l'églefin... A l'inverse la Commission propose d'augmenter certains stocks qui se reconstituent correctement. La hausse de quota la plus spectaculaire, décidée dans une autre enceinte que celle de l'Union européenne, est celle de thon rouge en Méditerranée : le quota total passera de 13 500 tonnes aujourd'hui à 23 155 tonnes en 2017.

Une autre contrainte apportée par la PCP concerne l'interdiction des rejets en mer. D'application progressive jusqu'en 2019, cette mesure nécessite néanmoins d'importantes adaptations pour la pêche française, qui devra débarquer l'intégralité des prises.

Enfin, d'autres contraintes doivent être prises en compte par certaines pêcheries : ainsi, la contestation persistante de la pêche en eaux profondes et les perspectives d'adoption du nouveau règlement européen qui l'encadre très strictement font peser une menace pour les armements qui la pratiquent.

Dans ce contexte, les crédits de l'État en faveur des pêches maritimes et de l'aquaculture sont en très légère diminution, passant pour 2015 à 47,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), contre 49,5 millions en 2014, 52 millions en 2013 et 60 millions en 2012.

Le financement des actions régaliennes, concernant le contrôle des pêches, la collecte de données ou encore l'appui technique aux organisations internationales ou au fonctionnement des comités consultatifs régionaux, est stable, à 16,7 millions d'euros. Notons que les moyens humains de contrôle ne figurent pas dans les crédits de la pêche. La Cour des comptes estime que, hors gendarmerie maritime et marine nationale, compétentes à l'égard de tous les navires, et notamment de transport, les moyens humains mobilisés pour le contrôle des pêches rassemblent 480 équivalents temps plein environ. J'ai été alerté par le responsable du port de Lorient sur l'existence d'erreurs dans la mise en œuvre des contrôles, auxquelles il faudra remédier.

La participation de l'État à la caisse chômage intempérie des marins-pêcheurs, s'élève à 6,6 millions d'euros, en très léger reflux par rapport à 2014 et 2013. Cette caisse est alimentée par une même somme provenant des marins eux-mêmes.

Le bloc budgétaire des actions de soutien de l'État à la filière pêche et aquaculture est quasiment stable, à 24,6 millions d'euros en 2015 (contre 25 millions d'euros en 2014). La fin des plans de sortie de flotte et des contrats bleus a un impact direct sur ces crédits, qui constituent, pour l'essentiel, la contrepartie de crédits européens, par exemple pour l'aide à l'installation ou encore la mise en œuvre de partenariats scientifiques avec les pêcheurs, ou l'aide au stockage des prises accessoires. L'installation des jeunes reste un souci majeur. L'achat de petits bateaux d'occasion nécessite de mobiliser déjà plusieurs centaines de milliers d'euros.

L'essentiel du soutien public à la pêche et à l'aquaculture relève en effet des crédits européens, et en particulier du nouvel instrument financier de la PCP, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

La France bénéficie, au titre du FEAMP, de 588 millions d'euros sur la période 2014-2020, dont 369 millions d'euros au titre de l'action économique en faveur de la filière

pêche et de l'aquaculture, ce qui est bien plus que les 216 millions d'euros du précédent instrument financier, le Fonds européen pour le pêche (FEP), pour la période 2007-2013. La France bénéficie de la deuxième enveloppe de crédits derrière l'Espagne et enregistre 70 % de hausse pour les crédits destinés à l'action économique, ce qui est très positif.

Encore faut-il rapidement lancer les actions permettant de mettre réellement ces sommes à la disposition de la filière pêche. Le programme opérationnel pour la mise en œuvre du FEAMP est en cours de discussion entre l'État et les Régions, et devrait être transmis à la Commission européenne d'ici la fin de l'année. Environ 180 millions d'euros relèveraient de la décision régionale, et le reste des crédits relèverait de mesures nationales.

Il convient que l'État et les régions avancent rapidement sur le FEAMP, afin d'être en mesure d'utiliser l'ensemble des crédits de l'enveloppe pour la filière pêche et aquaculture, et de ne pas risquer en fin de période des dégagements d'office.

Ces crédits très importants constituent une opportunité pour la filière pêche pour mieux se structurer. En revanche, ils ne permettront pas, comme les précédents moyens mis à disposition par le FEP, de moderniser la flotte ou de financer les destructions de bateaux.

La modernisation de la pêche française est indispensable, mais elle ne peut plus passer par des aides budgétaires. Le renouvellement de la flotte doit être une priorité. Avec un âge moyen de 23 ans, les navires sont peu performants, gourmands en carburant et pas assez ergonomiques. Une mission « navire du futur » a été lancée, mais l'acquisition de navires neufs est très coûteuse, de l'ordre de 2 à 4 millions d'euros selon la taille des navires, une somme en tout état de cause hors d'atteinte pour des jeunes marins s'installant à leur compte. Le modèle économique de la pêche maritime a été trop fondé sur l'achat de vieux navires d'occasion, qui ne constituent pas le meilleur investissement pour les jeunes. La question centrale est donc moins technique que financière : quelles solutions apporter pour financer l'investissement dans de nouveaux outils de production ? À cette question, aucune réponse n'est aujourd'hui apportée. La grande distribution, à travers la Scapêche, a investi dans des armements. Il faut aussi d'autres acteurs.

Organisme interprofessionnel privé constitué il y a peu par les acteurs économiques de la filière, France filière pêche (FFP) promeut avec une certaine réussite le Pavillon France. FFP aide aussi les pêcheurs à progresser en matière d'économies d'énergie ou d'investissements de modernisation. Pour 2013, cela a représenté environ 16 millions d'euros. L'accord interprofessionnel qui fonde FFP doit arriver à son terme à la mi-2015. Il est indispensable de le reconduire et de continuer à disposer de cette manne de 30 millions d'euros par an en faveur de la pêche.

Pêche et aquaculture naviguent depuis plusieurs années dans un environnement économique difficile, et sont pénalisées également par les atteintes à l'environnement : mortalité des huîtres, réduction des stocks de poissons dans les eaux côtières du fait des pollutions, comme par exemple dans les Antilles. Le budget national de la pêche n'est qu'un des instruments pour permettre à cette activité de se poursuivre sur le littoral, mais la pêche et l'aquaculture ont besoin de plus que ça : d'une volonté politique, qui ne se manifeste pas que dans les crédits budgétaires.

Je propose donc à la commission d'émettre un avis de sagesse à l'adoption des crédits relatifs à la pêche et à l'aquaculture figurant au sein de la mission « Écologie, développement et aménagements durables ».

**M. Joël Labbé.** – Comme en agriculture, la question de l’installation est très importante dans le secteur de la pêche. Pour les jeunes, l’installation dans le secteur de la pêche artisanale paraît pertinente car les circuits courts permettent une meilleure valorisation du poisson. En parallèle, il faut remarquer qu’il existe un déséquilibre entre pêche artisanale et pêche industrielle, dans laquelle la grande distribution a investi.

La question de la surmortalité des huîtres est préoccupante. Il conviendrait de renforcer les moyens de recherche sur cette question, qui devrait nous amener à privilégier les huîtres naturelles plutôt que les huîtres obtenues par sélection génétique, plus sensibles aux virus.

**M. Bruno Sido.** – Dans le passé, le poisson pêché était débarqué dans le port d’attache du navire. Aujourd’hui, ce n’est plus systématiquement le cas : les navires débarquent les poissons dans les grands ports, y compris étrangers, et le poisson revient sur le marché intérieur par camion. Pourrait-on distinguer la part des importations provenant de pêches effectuées par des navires battant pavillon étranger et la part des importations provenant de pêches effectuées par les navires français ?

**M. Gérard Bailly.** – C’est triste de constater que nous importons autant de poisson. À côté des pêches maritimes, il existe un potentiel de développement de la pêche d’eau douce. La pisciculture d’eau douce est faible. Ne pourrait-on pas développer cette filière ? L’organisation mondiale pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) recommande de manger des insectes. Je préfère plutôt que nous cherchions à manger du poisson !

**M. Michel Le Scouarnec, rapporteur.** – La pêche d’eau douce est pénalisée par les pollutions. Nous connaissons ce problème régulièrement en Bretagne, avec une surmortalité de poissons, relevée par les pêcheurs eux-mêmes.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je sou mets à la commission l’avis proposé par le rapporteur sur les crédits en faveur de la pêche et de l’aquaculture figurant au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

*La commission émet un avis de sagesse à l’adoption des crédits en faveur de la pêche et de l’aquaculture figurant au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

## **Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous en venons à l’examen du rapport sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) du projet de loi de finances pour 2015. La parole est à la rapporteure pour avis, Mme Valérie Létard.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je vais en effet vous présenter, pour la troisième année consécutive, les crédits de la MIREs.

Je me propose de vous exposer les grandes orientations du budget pour 2015, puis d'approfondir deux sujets sur lesquels j'ai fait porter mes auditions : le volet « recherche » du contrat de plan État-régions, et le crédit d'impôt recherche (CIR).

S'élevant à 25,9 milliards d'euros, le budget de la MIREs est en stagnation. À l'intérieur de cette enveloppe, les crédits consacrés à la recherche, qui nous intéressent, sont également en stagnation, à 7,8 milliards d'euros.

Cette reconduction est en réalité à nuancer fortement. D'une part, elle équivaut à une baisse en termes réels, c'est-à-dire en intégrant l'inflation. D'autre part, une deuxième délibération, à l'Assemblée nationale, a abouti, sur proposition du Gouvernement, à raboter de 135,5 millions d'euros les crédits de la MIREs. En cette période de montée inexorable du chômage, je comprends le réflexe de la majorité des députés de vouloir colmater l'hémorragie en finançant davantage d'emplois aidés ! Mais si en parallèle on prend des financements sur des projets de recherche et d'innovation, qui doivent permettre d'assurer le retour de la croissance, et donc d'éviter d'avoir à recourir demain à de tels emplois, il y a là une inconséquence sur laquelle le Gouvernement devra s'expliquer ...

Cette contraction générale des crédits se retrouve, logiquement, dans les dotations allouées aux grands organismes de recherche. Ceux que j'ai pu auditionner ou questionner m'ont fait part de la situation « limite » dans laquelle ils se trouvaient, et cela avant même ce rabotage de 135,5 millions d'euros : -0,1 % pour l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), -0,16 % pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), -0,54% pour le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), -0,69 % pour l'IFP-Énergies nouvelles ...

Si l'on rajoute à cela les obligations de mise en réserve, mais aussi les mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice, on parvient à des situations d'impasse financière. Cela alors que les missions de ces organismes ne cessent de s'élargir. Ils sont aujourd'hui véritablement « à l'os », selon le terme employé par certains responsables auditionnés : l'IFP-EN a ainsi perdu 45 % de sa dotation budgétaire depuis 2002 !

Les organismes tentent de compenser ce désinvestissement de l'État en accroissant leurs ressources propres, lorsqu'ils le peuvent. Elles représentent désormais la première catégorie de ressources (53 %) pour l'IFP-EN, par exemple. Mais cela les place dans une situation de dépendance vis-à-vis des partenaires privés, qui peut remettre en cause leur autonomie et réduire leur liberté de recherche. De plus, elle présente, selon leurs responsables, un risque d'« aspiration vers l'aval », qui verrait ces organismes se rapprocher de centres d'ingénierie au détriment de la recherche.

Pour ceux qui ne peuvent pas valoriser leurs activités, pas d'autre solution que de tailler dans les moyens de fonctionnement, à commencer par la masse salariale : gel des embauches, suppression de contrats à durée déterminée (CDD), non remplacement de départs à la retraite ... En dernier lieu, et c'est le cas le plus grave, il leur faut arrêter ou renoncer à des programmes de recherche.

Nous sommes donc parvenus à une situation extrême, qui ne permet plus de préparer l'avenir de la recherche, et dont nous ferons les frais dans le futur. Dans une économie où la connaissance et l'innovation seront, demain plus que jamais, la source de toute valeur ajoutée, on mesure les conséquences désastreuses d'une telle évolution pour notre pays.

J'en viens à présent au thème principal du rapport pour avis : le volet « recherche » des contrats de plan État-région.

Un petit rappel : la cinquième génération de contrats de plan (2007-2014) s'achève cette année, et la sixième (2014-2020) est en cours de finalisation. L'enseignement supérieur et la recherche représentent la deuxième priorité de ces contrats, qui rassemblent des financements importants : un peu moins de 13 milliards d'euros de la part de l'État, et autant des régions. C'est donc un enjeu fort pour la territorialisation de programmes de recherche et d'innovation, en lien avec les collectivités et les acteurs du développement économique local.

Or, les perspectives avancées par le Gouvernement pour les contrats 2014-2020 sont préoccupantes. L'enveloppe globale serait en recul, à un peu moins de 10 milliards d'euros pour l'État. Cette contraction se constate également pour le volet « recherche », dont le mandat de négociation donné par le Gouvernement est très en retrait par rapport aux attentes.

Si je prends l'exemple de ma région, Nord-Pas de Calais, l'enveloppe de l'État serait divisée par dix, à 2,8 millions d'euros. Comment, avec des moyens aussi faibles, accompagner des projets de R&D structurants pour des filières d'avenir, en partenariat avec les organismes de recherche concernés et le tissu industriel ? Surtout que ces financements servent de base pour obtenir des cofinancements européens ...

Le Gouvernement semble décidé à accorder une enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros sur le volet « enseignement supérieur et recherche ». Mais même avec cette rallonge, le compte n'y serait toujours pas, et il manquerait encore 100 à 150 millions d'euros au minimum, aux dires des intéressés.

J'ai donc cherché à déposer un amendement transférant une centaine de millions d'euros de l'enveloppe allouée à l'Agence nationale de la recherche (ANR) vers le volet « recherche » des contrats de plan. Charge au programme d'investissements d'avenir (PIA) – doté de près de 47 milliards d'euros au total – de réallouer des financements à l'ANR. Pour des raisons de recevabilité financière, je n'ai pas pu déposer cet amendement.

Cependant, je compte interpellier en séance le Gouvernement sur ce dossier ; je veux obtenir l'engagement que soit inscrite une nouvelle action dans les programmes 172 et 192, finançant le volet « recherche » des contrats de plan. Ces financements proviendraient du PIA, qui poursuit bien les mêmes objectifs. Simplement, elle serait territorialisée et assurerait la pérennité des projets déjà lancés dans le cadre des contrats de plan, en rattrapant les inégalités existant entre les régions. À défaut, un coup d'arrêt risque fort d'être porté à cette dynamique, qui conditionne la compétitivité et l'emploi de demain dans nos territoires.

Je veux enfin dire quelques mots pour finir du CIR, élément incontournable du budget de la recherche. S'élevant à près de 6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, en reconduction par rapport au dernier exercice, l'enveloppe qui y est consacrée représente toujours plus de 40 % de la part « recherche » des crédits de la MIRE !

Je ne reviens pas sur son historique, mais je vous rappelle que son enveloppe a été multipliée par plus de 13 depuis son instauration en 2003, au gré de ses diverses réformes, et qu'il représente désormais l'aide fiscale à la recherche et développement (R&D) la plus avantageuse des pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).



L'efficacité du CIR, certes délicate à mesurer, semble cependant bien reconnue désormais. Deux rapports récents soulignent son impact positif sur la R&D des entreprises : pour un euro de CIR dépensé, 1,31 euro de recherche supplémentaire serait ainsi généré.

Dans ces conditions, la pérennisation du dispositif pour 2015 est une bonne chose. Mais il faut qu'il soit clarifié car, malgré les réformes de 2004 et 2008, son régime demeure encore trop incertain. Pas tant pour les grands groupes, qui ont les moyens d'instruire les dossiers ; en ce qui les concerne, il faudrait plutôt veiller à éviter les effets d'aubaine. Mais pour les petites et moyennes entreprises (PME), sa mise en œuvre reste source de difficultés et d'incertitudes.

Le montage des dossiers s'est complexifié de façon considérable. Les entreprises doivent réunir des compétences pluridisciplinaires, tandis que la détermination de l'éligibilité des projets repose sur un jugement difficile à objectiver. L'administration s'appuie sur la réalisation d'états de l'art que les PME sont souvent peu armées pour réaliser.

Et la mise en œuvre du crédit d'impôt innovation (CII), instauré en 2013, ne contribue pas à éclaircir les choses : la frontière entre les deux crédits d'impôt est ténue, et l'administration peut être facilement tentée de qualifier des dépenses d'innovation. En effet, le régime du CII est moins favorable pour les entreprises, et donc moins coûteux pour les finances publiques.

Aussi l'élaboration d'un référentiel clair et stable sur le périmètre des dépenses éligibles, pour le CIR comme pour le CII, permettrait aux entreprises de mieux affecter fiscalement leurs dépenses et d'en préparer la justification en amont.

Cela serait également de nature à réduire le recours aux cabinets de conseil, qui a explosé ces dernières années, avec la complexification du dispositif, et pose problème. Leur taux moyen de rémunération est en effet de 20 %, et peut atteindre jusqu'à 40 %. Or, leur intervention massive, notamment auprès des PME, n'a pas permis d'endiguer l'augmentation des rectifications depuis deux ans.

Plutôt qu'un agrément de ces cabinets, qui entérinerait leur existence et leur recours, il semblerait préférable de favoriser l'autonomie des entreprises. La labellisation des cabinets de conseil, qui leur laisserait davantage de libertés, pourrait être mise en place. Il faudrait par ailleurs davantage former et informer les responsables des comptes au maniement du CIR.

Enfin, dernière problématique relative au CIR, celle des procédures de contrôle. Elles sont en effet, elles aussi, très incertaines, car elles dépendent pour beaucoup de l'expert qui a été désigné par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour assister les services fiscaux. Souvent venu du monde académique, il n'est pas forcément au fait des contraintes et des réalités du monde de l'entreprise.

En outre, le dialogue contradictoire entre experts et entreprises est souvent inexistant ; il faudrait veiller qu'elles soient mieux tenues au courant de l'avancement du contrôle, qu'elles puissent davantage s'exprimer, et que ce contrôle soit réalisé en respectant des codes de bonnes pratiques qui en limitent les aléas.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, les analyses et propositions que m'a inspirées cet avis « Recherche ». Pour conclure, il me reste à donner mon avis sur les

crédits de la MIREs pour 2015. La coupe de plus de 135 millions d'euros opérée dans une mission à l'équilibre déjà précaire oriente certes mon choix. Et ce, dans un contexte où l'avenir de notre économie passe plus que jamais par l'excellence dans la recherche et l'innovation. Cependant, je souhaite laisser à la ministre la possibilité de nous faire des propositions qui permettraient de revenir sur le « coup de rabot » effectué par nos collègues députés. Aussi je m'en tiendrai à un avis de sagesse, quant au vote sur les crédits de cette mission.

**M. Marc Daunis.** – Je félicite notre rapporteure pour son excellent travail. Je la rejoins lorsqu'elle appelle à investir davantage dans la recherche. En revanche, ses propos sur les orientations budgétaires défavorables sont à nuancer : il y a trois ans, ce n'étaient pas de quelques dixièmes de points en moins dont on parlait pour le budget des organismes de recherches, mais de diminutions bien plus importantes. Et il faut en outre souligner que le budget permet de pourvoir au remplacement des emplois et aux départs à la retraite dans ces organismes.

J'apprécie vos propos, Madame la Rapporteure, sur la nécessaire territorialisation de crédits « recherche ». Mais attention à ne pas comptabiliser deux fois les mêmes financements, dans votre proposition : certains programmes budgétaires, qui ont disparu du projet de loi de finances, se retrouvent ailleurs, par exemple dans l'enveloppe du PIA.

S'agissant du CIR et du CII, je ne partage pas votre point de vue en revanche. Vos propositions risquent d'obliger les entreprises à rendre compte de façon encore plus pointilleuse de leurs dépenses. Je comprends bien son objectif, mais j'ai peur qu'elle se retourne en fait contre ceux qu'elle est censée servir.

*La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, et de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

## **Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Nous sommes très heureux, madame la ministre, de vous accueillir aujourd'hui devant nos deux commissions, le Sénat n'ayant pas retenu, comme l'Assemblée nationale, l'option d'une commission spéciale. Le projet de loi relatif à la transition énergétique a l'ambition d'engager notre pays sur la voie d'une croissance verte, riche en emplois et respectueuse de l'environnement. Il renouvelle le modèle énergétique français en promouvant les économies d'énergie, en particulier dans le bâtiment, et le développement des énergies renouvelables – questions qui entrent dans le champ des compétences de la commission des affaires économiques. Il crée de nouveaux outils de gouvernance et de pilotage de la transition énergétique : objectifs qualitatifs et quantitatifs, stratégie bas carbone et programmation pluriannuelle. Il favorise également la rénovation thermique des bâtiments grâce à une simplification des règles d'urbanisme, à une obligation de travaux et au

développement du tiers financement. Il combat la précarité énergétique par la création du chèque énergie.

Plusieurs dispositions doivent faciliter l'essor des énergies renouvelables : complément de rémunération au prix de marché, investissement participatif, regroupements des concessions hydroélectriques, création de sociétés d'économie mixtes (SEM) hydroélectriques, entre autres.

Les députés ont apporté de nombreuses précisions et introduit plusieurs dispositions importantes. La commission des affaires économiques sera très attachée aux objectifs de restauration de la compétitivité de l'économie française, qui suppose de maintenir un coût de l'énergie acceptable ; de soutien à la recherche et au développement de nouveaux modes de consommation plus économes, ainsi que du stockage de l'énergie ; de lutte, enfin, contre la précarité énergétique, par une politique ambitieuse de rénovation thermique et de diffusion du chèque énergie.

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – La commission du développement durable est saisie au fond de 83 articles sur les 175 de ce projet de loi, qui promeut une transition écologique autant qu'énergétique : il s'agit de modifier nos façons de produire, de consommer de l'énergie, de nous déplacer, de recycler, de jeter. Mais nombre des dispositions de ce texte sont essentiellement déclaratives. Les moyens nécessaires sont-ils prévus ? On en doute, à la lecture des articles. L'expérience du Grenelle de l'environnement a montré que des objectifs ambitieux ne suffisent pas. Ne manque-t-il pas ici un volet économique et un volet fiscal ? Cette fiscalité écologique, qui ne doit pas être punitive, mais de substitution, est quasiment absente de ce texte comme du projet de loi de finances pour 2015.

Le transport représentant 27 % des émissions de gaz à effet de serre. Je m'étonne, du reste, que ce texte soit si électrico-centré. Les dispositions touchant l'économie circulaire portent surtout sur les déchets. Notre commission étant compétente en matière d'aménagement des territoires, nous aimerions que vous précisiez votre vision de leur rôle dans cette transition. Que signifie le nouveau concept de « territoire à énergie positive » ? Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes, nous a appris ce matin que le conseil avait rendu un avis défavorable à votre projet de loi, ce qui nous inspire une certaine inquiétude.

**Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.** – Je salue l'association entre vos deux commissions pour travailler sur ce projet de loi. Il marquera, je l'espère, un tournant longtemps attendu dans l'histoire du modèle énergétique français. Adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier, il intervient dans une conjoncture particulièrement favorable : les États européens viennent de s'engager à réduire de 40% leurs émissions de gaz à effet de serre ; la conférence sur le climat de Lima, préparant celle de Paris en 2015, s'ouvrira dans quelques jours ; les territoires se saisissent des opportunités ouvertes par ce projet et ses mesures d'accompagnement. Si le défi climatique fait de la croissance verte une ardente obligation, elle représente aussi une chance de créer de nouvelles activités et de nouveaux emplois, si nous parvenons à bien articuler les grandes filières industrielles d'avenir – auxquelles 34 plans sont consacrés – les pôles de compétitivité des territoires, et le traitement de la précarité énergétique.

Le projet de loi de finances a introduit le crédit d'impôt « transition énergétique », destiné aux particuliers. Une ligne budgétaire de 5 milliards d'euros a été ouverte à la Caisse des dépôts et consignations afin que les communes et les communautés de communes puissent engager rapidement des travaux de performance énergétique. Et 100 000 prêts à taux zéro (PTZ) doivent être distribués par les banques – j'appelle les élus locaux à veiller à l'exécution de cet engagement. La taxe foncière a été localement supprimée pour encourager la création de méthaniseurs et le fonds spécifique pour la transition énergétique sera doté d'1,5 milliard d'euros sur trois ans.

Nos principaux objectifs sont, pour 2030, de réduire de 40 % nos émissions de gaz à effet de serre, de porter la production des énergies renouvelables à 32 % de notre consommation énergétique finale, de plafonner à 63,2 gigawatts la puissance nucléaire installée en France, soit son niveau actuel, de diminuer, enfin, la consommation d'énergie de 20 %. J'ai choisi de ne pas opposer les énergies les unes aux autres : le *mix* énergétique doit se constituer à la fois par les économies d'énergie, la montée en puissance des énergies renouvelables et le maintien d'une part d'énergie nucléaire, qui facilitera la transition.

Le bâtiment, gros consommateur d'énergie et gros producteur de CO<sub>2</sub>, offre le potentiel d'économies les plus rapides à obtenir, notamment dans les travaux d'isolation et d'installation des compteurs intelligents. Nous entendons promouvoir des transports plus écologiques : véhicules propres, augmentation des points de charge pour les véhicules électriques, création d'une prime à la conversion de 10 000 euros incitant les citoyens à abandonner leurs vieux diesels, plans de covoiturage, développement du fret ferroviaire, fluvial et maritime ; réflexion, enfin, sur le problème crucial du transport urbain.

L'économie circulaire consistera à réduire la production de déchets, qui seront réutilisés comme nouvelle matière première. Nous exigerons le recyclage de la masse considérable des déchets produits par l'industrie du bâtiment : la France est très en retard en ce domaine. S'y ajouteront le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire et l'interdiction des sacs en plastique à usage unique au 1<sup>er</sup> janvier 2016. J'ai pu constater partout que la mécanique est enclenchée. Les appels à projets « zéro gaspillage, zéro déchet » commencent par la mobilisation des commerçants, afin d'éviter en particulier les dégâts causés aux mers et océans. Le navire Tara est de retour après sept mois de navigation en Méditerranée, où l'équipe était en mission de recherche. Le volume des déchets en plastique forme un continent sous-marin qui détruit la biodiversité. C'est un fléau terrible.

Un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables sera créé : les producteurs pourront vendre leur électricité directement sur le marché tout en bénéficiant d'une prime. Collectivités et citoyens participeront aux sociétés de projets pour les énergies renouvelables locales.

J'ai vu récemment le premier prototype de DCNS pour la récupération de la chaleur marine ; les courants et la houle offrent également un potentiel considérable outre-mer. Les éoliennes flottantes de nouvelle génération, expérimentées actuellement à l'île de Groix, n'abîment pas les fonds ; les hydroliennes placées dans le courant des rivières, ou sur les piles des ponts, sont des petits ouvrages très performants. Le développement de la méthanisation réduira notablement la pollution agricole, le problème des nitrates ; d'où un appel à projets pour 1 500 méthaniseurs sur l'ensemble du territoire.

Le titre VI prévoit le renforcement de la sûreté des installations nucléaires, il donne notamment plus de pouvoirs à l'ASN et met en place un nouveau cadre réglementaire.

La représentation nationale sera enfin saisie de la politique nucléaire. Elle est fondée à en débattre – car ce sont les consommateurs, donc les citoyens, qui la financent – et à déterminer les grandes trajectoires en matière d'énergie.

Les projets dont la réalisation est trop longue finissent par devenir inadéquats : la création d'une procédure d'autorisation unique vise en particulier à clore les contentieux liés au littoral et à la loi sur l'eau. Des cours administratives d'appel seront spécialisées afin que les délais d'instruction soient réduits. Installer une éolienne ou un méthaniseur prend chez nous trois fois plus de temps que chez nos voisins. Je ne m'y résous pas.

La fin de ce texte porte sur le pilotage du *mix* énergétique : la stratégie nationale bas carbone doit améliorer notre politique de lutte contre le changement climatique. La programmation pluriannuelle de l'énergie fixera des objectifs quinquennaux. La représentation nationale sera ainsi à même de contrôler et réajuster le *mix* au fil du temps, en fonction notamment de son impact sur le coût de l'énergie.

L'identité insulaire des outre-mer, souvent perçue comme un handicap économique, deviendra une chance, à condition que nous travaillions à leur autonomie énergétique, que ce soit par la valorisation du soleil, du vent, de la mer, ou par la géothermie en exploitant les sous-sols volcaniques. La facture énergétique en sera réduite d'autant, pour ces territoires mais aussi pour la métropole – actuellement les coûts d'approvisionnement en énergie de ces territoires sont élevés.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour la commission des affaires économiques.** – Nombre de vos objectifs, madame la ministre, suscitent un large consensus, mais deux d'entre eux posent problème : la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % d'ici 2050 et la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % d'ici 2025. Ne craignez-vous pas qu'en les gravant dans le marbre vous remettiez dangereusement en cause la croissance économique pour les prochaines décennies ? Je présenterai des amendements sur ce point.

Vous proposez la création d'un comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ; or le problème n'est pas sa gestion mais l'ensemble de ce qu'elle recouvre. Votre texte n'était-il pas l'occasion idéale de remettre à plat la CSPE ? Comme d'habitude, c'est le consommateur qui finira par payer.

Je salue votre volonté d'investir massivement dans les énergies renouvelables tout en préservant le nucléaire. Pourriez-vous nous éclairer sur le complément de rémunération ? Quels en seront les bénéficiaires et comment fonctionnera-t-il ?

Votre texte intervient au moment où doivent être renouvelées les concessions des centrales hydrauliques. Les méthodes que vous proposez sont bonnes : concéder les fleuves dans leur entier, créer des SEM. Irez-vous jusqu'à des partenariats public-privé (PPP) ? Bruxelles nous surveille, et plusieurs entreprises étrangères espèrent beaucoup de ces appels d'offres. Une ouverture du capital de ces SEM pourrait être la solution.

Ce texte passe malheureusement sous silence le financement de nombreuses mesures, ou le renvoie à des ordonnances ou des décrets. Ne craignez-vous pas que l'on vous fasse reproche d'un texte qui ne serait pas à la hauteur de vos ambitions ?

**M. Louis Nègre, rapporteur pour la commission du développement durable.** – Je suis heureux qu’après les Grenelle I et II, nous nous attaquions à la transition énergétique. Les objectifs du Grenelle II, sur lesquels le Parlement s’était engagé, n’ont, hélas, pas été tenus. Quelle crédibilité peut-on dès lors accorder aux objectifs proposés par le Gouvernement ? Sont-ils autre chose que des produits d’appel ? Si le développement de la mobilité électrique est évidemment souhaitable, prétendre passer de 8 000 à 7 millions de bornes de recharge semble peu réaliste. Une perspective équilibrée ne serait-elle pas préférable au tout-électrique ? Vous avez abandonné l’écotaxe et le péage de transit poids lourds : quelle est à ce sujet la philosophie du Gouvernement ? J’ai écouté les dernières déclarations du Gouvernement : j’avoue que je m’y perds un peu...

Si le transfert modal est toujours votre objectif, sur le terrain, la part du fret ferroviaire se dégrade. Comment comptez-vous faire pour inverser la tendance ? Incluez-vous le moteur Euro 6 diesel parmi les véhicules propres ? J’aurais préféré que vous vous référiez plutôt à l’empreinte écologique des véhicules, depuis leur conception jusqu’à leur destruction. Quels sont précisément vos objectifs pour la disparition du parc diesel ancien ?

Vous donnez trop de compétences aux collectivités en matière de déchets – où sont les ressources correspondantes ? – et trop peu dans le domaine de l’énergie. En matière d’économie circulaire, vous fixez à la fois les résultats à atteindre et les moyens pour y parvenir : un peu plus de souplesse serait bienvenue.

Comment comptez-vous vérifier le phénomène de l’obsolescence programmée ? Enfin, le groupe de travail sur la servitude de marchepied dont vous prévoyez la création verra-t-il le jour dans le cadre de cette transition énergétique ?

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – L’objectif de réduction de notre consommation énergétique finale de 20 % d’ici 2030 est ambitieux, mais réalisable : par le concours « Familles à énergie positive », l’Ademe incite à des économies qui atteignent déjà 15% de la consommation de certains foyers. Mon ministère en réalise d’importantes en luttant contre le gaspillage, par exemple en remplaçant ses ampoules par des leds. Les bâtiments entièrement rénovés ou neufs doivent être à énergie positive. Certes cela renchérit de 10 % le coût des travaux mais le retour sur investissement est rapide.

Je suis d’accord avec vous, il faut y voir clair dans l’utilisation du produit de la CSPE. La péréquation tarifaire finance des équipements d’énergie renouvelable ; elle soutiendra les outre-mer et la mise en œuvre du chèque énergie. D’où l’importance du comité de gestion pour une meilleure transparence. Pour espérer réduire le montant de la contribution, il faut rendre autonomes les outre-mer, dont l’approvisionnement coûte 50 euros de CSPE par an aux abonnés métropolitains. Ce sera un cercle vertueux. Il importe également d’accompagner les énergies renouvelables afin qu’elles gagnent en compétitivité. Les coûts du photovoltaïque ont déjà baissé de 10 % cette année.

Le complément de rémunération est indiqué dans les appels d’offres concernant les investissements en énergies renouvelables, ce qui favorisera l’établissement de leur bilan coûts-avantages. La création de SEM pour l’hydraulique, sur le modèle de la Compagnie nationale du Rhône, répond au problème de la remise en concurrence des concessions venant à échéance.

J’espère que cette loi de transition énergétique, qui reprend les meilleures propositions de la droite et de la gauche, recueillera autant de votes que celles du Grenelle II.

L'objectif de 7 millions de bornes de recharge est réaliste et volontariste. Celles de nouvelle génération sont beaucoup plus rapides, et certaines, mises au point par Schneider, produisent de l'énergie photovoltaïque.

L'écotaxe, que vous avez votée, reste bien inscrite dans la loi. Elle pourrait prendre la forme d'un bonus, et non forcément d'un impôt. C'est sa partie traduite dans le contrat Ecomouv' qui a été suspendue, afin d'éviter une hémorragie financière – 2 milliards d'engagement avant tout rendement ! – et immédiatement remplacée par une écotaxe de 4 centimes par litre de diesel pour les camions, qui ne coûte rien au contribuable et qui va directement à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). J'ai pris mes responsabilités. Si j'avais maintenu le contrat, 40 % des fonds auraient été confisqués par l'exploitant, puisque les capitaux privés devaient être rémunérés à 17%, à quoi s'ajoutait le coût des portiques, du recouvrement, de l'usage de satellites, de l'envoi des factures aux entreprises... Le dispositif était encore compliqué par la possible répercussion de la taxe sur les chargeurs, c'est-à-dire sur les producteurs de fruits et légumes – d'où la révolte bretonne. On était bien loin du principe pollueur-payeur. Nous explorons à présent les possibilités de réutilisation des portiques pour d'autres usages.

La notion de véhicule propre que j'ai retenue englobe désormais les véhicules à hydrogène et à biocarburant, ceux qui ne consommeront que deux litres aux cent, et les diesels les moins polluants. Reste à nous entendre sur des normes incontestables de pollution de l'air.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – C'est le minimum...

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Le premier objectif de l'économie circulaire est bien de transformer le plus possible de déchets en matières premières ; et c'est un levier de développement économique très important. Les entreprises ne savent pas assez que les déchets de leurs voisins constituent peut-être pour elles des matières premières potentielles. Les territoires font preuve d'une grande inventivité pour cette valorisation circulaire.

**M. Martial Bourquin.** – Ce projet de loi, très important pour l'avenir de notre pays, ne doit pas se heurter à l'idée que la transition énergétique relèverait d'un supplément d'âme. C'est au contraire une formidable opportunité pour notre industrie : nouveaux *process*, nouveaux marchés, nouveaux carburants... Mais en aurons-nous les moyens ? L'ONU considère qu'il faudrait y consacrer 2 000 milliards par an. Comment basculer la fiscalité, qui pèse surtout sur le travail, vers la consommation de carbone ? La question de l'investissement reste posée pour les chantiers de l'avenir.

**Mme Odette Herviaux.** – Parlons couleurs : dans une période de grisaille, madame la ministre, vous proposez un avenir plus rose : je vous en félicite. Toutes les politiques publiques devront tendre à soutenir la croissance verte – et bleue, j'y tiens, comme élue d'une région littorale ! – mais quels moyens les financeront ? Certains estiment que l'effort d'investissement devrait être d'au moins 2 % du PIB dans chaque pays. En attendant le retour de la croissance, vos propositions constituent un véritable levier pour la création d'emplois de qualité. Comment favoriserez-vous la relance de l'investissement écologique privé ? Je plaide depuis longtemps pour le développement d'énergies à production constante, comme l'énergie marine ou la méthanisation. Les dispositifs de soutien prévus par vos articles 23 et 24 éviteront-ils les surcoûts engendrés par le système de subventions actuel ?

**M. Alain Chatillon.** – Comment sortirons-nous du contrat avec Ecomouv' et à quel prix ? Avec quels moyens comptez-vous soutenir le développement des pôles de

compétitivité, puisque l'État vient de décider de réduire de 30% l'aide de 110 000 euros apportée à chacun ? L'intercommunalité que je préside en tant que maire de Revel s'est portée acquéreur de 15 000 mètres carrés au bord du lac de Saint-Ferréol afin de sortir d'une situation ubuesque en mettant fin à un bail précaire que Voies navigables de France a conclu avec un utilisateur. Malgré mes démarches répétées depuis dix-huit mois, je n'ai pu vous rencontrer à ce sujet et j'attends toujours de signer ce contrat, qui rapportera pourtant 160 000 euros à l'État.

**M. Rémy Pointereau.** – Ce texte traduit une ambition limitée et ne traite pas de tous les aspects de la transition énergétique. Il présente des lacunes sur l'aménagement du territoire et les transports : l'avant-projet de loi n'en disait rien, exception faite de la voiture électrique. Il aurait mieux valu s'attaquer au cœur du problème par des dispositions réduisant les déplacements des personnes et des marchandises et promouvant les transports collectifs, notamment ferroviaires. Les régions auront-elles les moyens de leurs missions ? Le CNEN, l'un des orateurs l'a dit, a émis un avis défavorable à votre projet, qui ne s'attaque pas à la superposition des multiples schémas régionaux relatifs à l'environnement et à l'énergie. Il faut six ans en France pour réaliser un projet de méthaniseur, contre deux ou trois ans en Allemagne. Comment comptez-vous concilier deux objectifs contradictoires, la diminution de 40 % des gaz à effet de serre et la réduction à 50 % de la part du nucléaire dans notre *mix* énergétique ? Qui en paiera la facture ?

**M. Roland Courteau.** – Ban Ki-Moon a déclaré à propos de la conférence sur le climat de 2015 « Il n'y aura pas de plan B, parce qu'il n'existe pas de planète B ». Réussir cette conférence requiert que la France montre l'exemple, et votre projet de loi y contribue. L'accord signé par les deux grands pollueurs que sont la Chine et les États-Unis est également une bonne nouvelle. Le crédit d'impôt « transition énergétique » aura un effet de levier appréciable sur la rénovation thermique des bâtiments, d'autant que son taux de 30 % s'appliquera dorénavant dès la première action de rénovation et non à un panier de travaux. J'applaudis aussi l'ouverture d'une ligne de prêt à la CDC pour l'isolation des bâtiments des collectivités. Pourriez-vous nous donner des précisions sur le programme d'investissements européen de 300 milliards d'euros ? Quelle part en sera affectée à la transition énergétique ? Est-il exact qu'une partie du fonds exceptionnel de financement par la CDC ira au remplacement des diesels anciens, mais aussi aux 200 territoires à énergie positive ? Quelle part pour le fonds « chaleur », essentiel si nous voulons atteindre dans ce domaine l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables en 2030 ? Les articles 28 et 29 du projet de loi nous éviteront, en matière d'hydroélectricité, la simple mise en concurrence qui aurait conduit à brader notre patrimoine. Félicitations, madame la ministre, pour ces propositions !

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Je vous remercie d'avoir souligné l'importance de cette loi qui prépare l'avenir, pour les générations futures. La loi encourage les collectivités territoriales à mettre en valeur leurs actions, afin que les bonnes pratiques se diffusent ; elle vise à favoriser des filières de développements industriels.

Divers moyens sont prévus pour soutenir la transition énergétique : le crédit d'impôt sur la mobilité propre, la simplification des conditions pour l'obtention des crédits transition énergétique pour les particuliers, 100 000 PTZ, la possibilité pour les régions de mettre en place des fonds de garantie, les aides de l'Anah – l'enveloppe de 50 millions d'euros étant insuffisante compte tenu du succès du dispositif, je travaille à obtenir un réabondement – les aides de l'agence de l'Ademe, bras armé du ministère de l'écologie, les certificats d'économie d'énergie, les 5 milliards d'euros de prêts de la CDC sans apport des communes,... J'ai mobilisé les préfets pour qu'ils informent les communes de cette possibilité



dont le président Péliissard a été le premier à profiter. À cela s'ajoutent les prêts de Bpifrance, qui est la banque de la transition énergétique, et les tarifs d'achat. Le fonds spécial de la transition énergétique destiné au subventionnement des territoires à énergie positive, des « territoires zéro déchet », des méthaniseurs et des contrats locaux de transition énergétique, est en voie de finalisation.

Vous avez évoqué avec raison la croissance verte et bleue : une partie de notre avenir se trouve dans la mer. Il ne faut pas la surexploiter mais capter ses ressources potentielles.

La relance de l'investissement doit être financée par Bpifrance. Les pôles de compétitivité dans le domaine de la croissance verte se mettent en place. Les entreprises peuvent s'entraider pour avancer en matière de transition énergétique.

Nous sommes en négociation avec Ecomouv'. Le contrat avec l'entreprise a été signé en 2011. Il est complété par un protocole plus récent. Nous analysons les conséquences juridiques de ces conventions, les dépenses effectivement engagées pour l'entreprise, afin de parvenir à un accord. L'État doit payer ce qu'il doit, mais pas plus. J'ai reçu le président directeur général d'Ecomouv'. Je lui ai rappelé que le contrat doit être interprété au regard des principes généraux du droit. Nous étudions également ce que nous pourrions tirer des installations existantes.

La loi sur la transition énergétique n'est pas électrico-centrée, au contraire, et elle est axée sur l'aménagement du territoire. J'ai utilisé mon expérience d'élue locale. Je souhaite m'appuyer sur les territoires qui sont en avance. L'initiative des régions dans le tiers financement bénéficiera aux territoires. Le dispositif d'appel à projets est infrarégional et concerne notamment les communautés de communes. Désormais le volet mobilité des contrats État-régions inclura une dimension de transition énergétique ; et un volet biodiversité a été introduit. Les régions bénéficieront d'un éco-financement régions-État.

Le Conseil national des normes a un avis défavorable ? Très bien : qu'il se saisisse du projet afin de nous aider à simplifier les normes ! Il nous faut arrêter l'empilement des schémas nationaux, régionaux, communaux dont la réalisation absorbe au moins 20 % du temps de travail des fonctionnaires territoriaux.

Je remercie M. Courteau de ses compliments. Il a cité une très belle phrase de Ban Ki Moon. J'aime aussi celle-ci : « Tout homme a deux patries, la sienne et la planète ». Il faut nous engager et agir ensemble.

**M. Ronan Dantec.** – Cette loi est importante. Elle a été précédée par un long débat dans la société française et traduit le souhait de celle-ci d'entamer la transition énergétique. Elle redonne à l'État un pouvoir de planification de la politique énergétique, qui avait été largement délégué aux grands groupes et qui échappait de plus en plus aux pouvoirs publics. Elle trace des axes pour la création de filières industrielles en lien avec les enjeux de demain. Et elle offre un vrai rôle aux territoires. C'est une boîte à outils. Certains s'emploieront à rendre ce texte le moins opérationnel possible, soyons vigilants. Il y a beaucoup de conservatisme.

Je suis surpris par l'ambiguïté de votre propos sur une planification à dix ans révisable tous les cinq ans, ce qui n'est pas la même chose qu'une programmation à cinq ans. Que faut-il comprendre ? Enfin, y a-t-il un montage d'ingénierie financière qui permettrait

aux collectivités locales d'utiliser les moyens mis à leur disposition par la loi sans que cela n'accroisse leur dette ?

**M. Daniel Gremillet.** – Le sujet peut avoir des conséquences formidables sur l'emploi. La France dispose de ressources forestières, agricoles, maritimes. Ces ressources doivent être utilisées de manière cohérente, nous voulons en tirer le maximum de richesses tout en les préservant. Cela n'est pas toujours le cas : l'amendement interdisant l'herbe dans les méthaniseurs supprime une possibilité de valorisation d'un produit.

Nous avons pour notre pays une ambition d'excellence environnementale. Comment concilier cet objectif avec celui de la reconquête industrielle ? La question se pose à la fois au regard du coût de l'énergie, variable de compétitivité cruciale, et des distorsions qui pourraient exister entre nos règles et celles moins exigeantes de nos concurrents.

**Mme Évelyne Didier.** – Nous partageons votre souci de développer l'économie circulaire. Le cercle doit être vertueux et demeurer sur notre territoire afin d'y créer des emplois. Cela suppose des efforts en matière de contrôle, par exemple sur la filière textile. Un reportage récent du magazine *Envoyé Spécial* a montré que des contributions étaient versées pour le recyclage de tissus en France, mais que ceux-ci étaient envoyés en Tunisie.

Comment inciter les propriétaires privées à entreprendre des travaux d'isolation pour diminuer la consommation d'énergie des logements loués à des personnes économiquement vulnérables ?

Certains syndicats estiment que les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie sont illusoire compte tenu de l'augmentation de la population et de la nécessité de relancer la croissance de l'économie. Que pouvez-vous leur répondre ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Comment relancer le fret ferroviaire ? Le logement est notre grande affaire. Peut-on améliorer la performance énergétique des bâtiments tout en contenant la hausse des loyers ? Les chaudières à bois doivent-elles être développées ? Nous disposons de deux chaudières de ce type à Auray, grâce à quoi nous avons créé des emplois dans l'agriculture. Quel est votre avis sur les incinérateurs ? Faut-il enfouir ou brûler ? Est-il opportun de développer l'utilisation des moulins ou des petites turbines pour la fabrication de micro ou de pico-électricité ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Je partage vos objectifs. Mes questions porteront sur les moyens prévus pour les atteindre. Tant que le système économique est globalement favorable aux énergies fossiles, il sera difficile d'obtenir des évolutions notables.

Il importe de donner une visibilité aux acteurs en matière fiscale. Pourriez-vous demander au ministre du budget, qui a jusqu'à présent rejeté tous les amendements en ce sens, si la parité fiscale entre l'essence et le diesel est envisageable d'ici dix ans ? Christian de Perthuis nous a indiqué que la taxe sur le carbone a un impact sur les décisions industrielles au-delà de 30 euros par tonne. Le montant actuel de la taxe est inférieur. Êtes-vous favorable à son augmentation ? A-t-on des objectifs en matière de certificats d'économies d'énergie ? Alors que 100 milliards d'euros sont collectés sur les livrets de développement durable, 3 % seulement sont utilisés pour servir cet objectif. A-t-on moyen de réorienter les fonds ?

**M. Robert Navarro.** – La France dispose de six grandes stations de transfert d'énergie par pompage (Step). Il est important d'améliorer cette capacité. Dans l'Hérault,

plusieurs collectivités ont des projets de micro-Step. L'Assemblée nationale a prévu un dispositif de fixation des tarifs d'utilisation du réseau de transport d'électricité pour les Step. Comment l'Etat peut-il davantage s'impliquer ?

**M. Jacques Cornano.** – Les outre-mer disposent de ressources en matière d'énergie renouvelables. La Guadeloupe travaille sur différents projets, notamment à Bouillante, sur la géothermie, ou à Marie-Galante, sur une centrale multibiomasse de cogénération adossée à une sucrerie, pour exploiter la bagasse. Ce projet d'Albioma aura un fort impact sociétal et créera des emplois. Il satisfera tous les besoins d'électricité de Marie-Galante, et au-delà. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a réduit l'assiette du montant d'investissement à la charge de la CSPE en considérant qu'une aide fiscale était nécessaire. La CRE tend à préférer la proposition la moins coûteuse sans considération pour les objectifs sociaux et environnementaux. Pouvez-vous trouver une solution ? Car la réalisation du projet suppose un câble sous-marin très onéreux entre l'île et la Guadeloupe. Quelles aides fiscales peuvent être envisagées pour assurer sa réalisation et la viabilité du projet ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – L'Allemagne a choisi la voie du tout ou rien. Notre loi est à la fois plus ambitieuse, mesurée et pleine de bon sens. Je me félicite qu'elle opère le lien entre transition énergétique et croissance. Lors de son audition hier, le nouveau président d'EDF, M. Jean-Bernard Lévy, a évoqué la hausse nécessaire du prix de l'électricité. Il convient de trouver le juste équilibre entre les intérêts de l'entreprise et ceux des consommateurs, notamment les plus faibles. Quelle est votre position ? Le chèque énergie est un chèque social mais il pourra aussi être utilisé pour financer des travaux destinés à réaliser des économies d'énergie. Comment s'assurer que ce deuxième volet ne sera pas privilégié au détriment de la protection des ménages en situation difficile ?

**M. Jean Bizet.** – L'article 18 *bis* du projet de loi raccourcit la durée d'interdiction des phytosanitaires (ou leur plus stricte réglementation) qui est inscrite dans la loi de février 2014. L'échéance serait ramenée de 2020 à 2016. Mais à défaut de notification auprès de la Commission européenne, je doute que ces dispositions soient applicables. J'aimerais avoir votre avis.

**M. Franck Montaugé.** – L'ambition du Gouvernement doit être soulignée. La loi sollicite les collectivités locales, les acteurs publics et privés qu'elle encourage à travailler de concert. Son succès nécessite des investissements importants. Sans rentrer dans le débat sur la contribution des collectivités locales au redressement des comptes nationaux, ne faut-il pas prévoir des mécanismes financiers incitatifs, par exemple une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? Peut-on inventer une dotation d'investissement énergétique ?

Quelle sera la position de la France au sujet du fonds Juncker d'un montant de 315 milliards d'euros ? Comment la question du prix de l'énergie produite dans le cadre des territoires à énergie positive va-t-elle être traitée ? Va-t-on vers des marchés locaux d'énergie ?

**M. Jackie Pierre.** – Lorsque je traverse Paris, je suis surpris par les chauffages extérieurs destinés à réchauffer les terrasses. Ils consomment énormément d'énergie. Je suggère qu'ils soient interdits par décret.

**Mme Ségolène Royal.** – Ces questions variées et intéressantes donnent corps au texte législatif. Monsieur Dantec, j’aime l’image de la boîte à outils ; il est exact que le texte bouscule des conservatismes.

La planification est effectuée sur cinq ans avec une première étape après trois ans, puis, après, tous les dix ans révisable après cinq ans.

Je vais approfondir la question de l’endettement. Les communes pourraient en effet être réticentes à utiliser les droits de tirage auprès de la CDC pour ne pas accroître leur dette. Je vous rejoins sur l’innovation et les distorsions de compétitivité.

Monsieur Gremillet, la loi exclut l’utilisation de culture énergétique pour fournir les méthaniseurs.

Madame Didier, grâce à la levée du secret douanier voté par l’Assemblée nationale, nous allons faciliter les contrôles à l’exportation sur la filière textile évoquée.

Les aides de l’ANAH peuvent bénéficier aux propriétaires qui louent un logement. Il faudrait les inciter à faire des travaux.

Je partage les préoccupations de M. Le Scouarnec sur le fret ferroviaire ; je ne laisserai pas disparaître cette activité. Il y a sans doute un problème de transparence des prix. La question du fret ferroviaire sera examinée dans le cadre de la conférence environnementale qui s’ouvre demain. Ce problème doit être pris à bras le corps.

Les moyens, Madame Jouanno, constituent un sujet d’importance. Je vous remercie pour toutes vos questions sur le financement qui me permettront d’accélérer des arbitrages difficiles. Les livrets de développement durable sont ouverts à la CDC et permettent de cofinancer le fonds spécifique de transition énergétique. Nos objectifs en matière d’économie d’énergie sont ambitieux : nous visons 50 % de baisse à horizon 2050 et 20 % pour 2030.

Monsieur Navarro, la question de la capacité de stockage de l’énergie est capitale. C’est la clé de la prochaine révolution énergétique.

Monsieur Cornano, s’agissant de la centrale de Marie-Galante, la CRE donnera son accord dès que la loi locale aura interdit le charbon au bénéfice des biomasses. J’y veillerai.

M. Vaugrenard a évoqué l’audition du PDG d’EDF. Je pense qu’il a annoncé non une augmentation des tarifs – cette décision relève de l’État – mais un rééquilibrage des tarifs. Ma préoccupation est de maîtriser les hausses de prix ; j’ai publié un décret réformant les modalités de révision des tarifs. Les consommateurs en ont assez des augmentations automatiques. La CRE se prononcera désormais, et EDF ne sera plus juge et partie. EDF doit être incitée à diminuer son train de vie et à faire des progrès de productivité. Les énergies renouvelables coûtent cher mais le nucléaire aussi. Il ne faut pas opposer les énergies. L’État doit jouer son rôle dans le conseil d’administration d’EDF.

Le chèque énergie ne sera pas transformé en chèque travaux dans l’immédiat. Les comportements à énergie positive doivent être encouragés. Il convient de pouvoir accompagner les familles dans le remplacement de vieux matériels très consommateurs d’énergie.

Monsieur Bizet, les dispositions de la loi sur les phytosanitaires ne nécessitent pas de notification auprès de la Commission. Ces notifications encadrent les entraves à la libre circulation des produits alors que l'article 18 bis règlemente l'usage de ces produits et incite à ne pas y recourir.

Monsieur Montaugé a raison de souligner le rôle de la loi. La diffusion de plate-formes d'information prend en compte avec souplesse le fait que la transition énergétique se fera d'abord dans les territoires, l'État donnant seulement l'impulsion.

Monsieur Pierre, si j'interdisais les chaufferettes extérieures, on m'accuserait d'être Madame Interdictions. Mais effectivement, ce n'est pas une solution optimale...Il faudrait trouver des systèmes solaires qui emmagasinent l'énergie le jour et diffusent la chaleur le soir. Cela pourrait être une idée à soumettre à une entreprise innovante. Dans les pays nordiques, on distribue des doudounes et on fait chauffer des briques.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Une autre solution, c'est le bon vieux grog...ou le calva !

Je vous remercie, Madame la ministre, de vous être prêtée à cet exercice des questions/réponses. Vous souhaitiez que le Sénat examine rapidement ce texte ; le Gouvernement a fait un autre choix. Ne le regrettons pas : il y a une forte mobilisation ici pour élaborer un texte abouti et utile à notre pays. Le débat sera certainement utile et constructif.

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable.** – Je vous remercie, Madame la ministre, de nous avoir consacré du temps et d'avoir répondu à nos questions. Notre commission a montré sa compétence et son indépendance ; soyez assurée de sa volonté de travailler sur ce projet de loi dans un esprit constructif.



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****Mardi 18 novembre 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -****Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme  
« Gendarmerie » - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur**

**La commission auditionne M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme 152 : Gendarmerie de la mission « Sécurités »).**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous accueillir ce soir pour une audition qui portera essentiellement sur le budget de la gendarmerie pour 2015. La gendarmerie est confrontée depuis plusieurs années à une contrainte budgétaire extrêmement forte, qui l'oblige, dans de nombreux domaines, à gérer la pénurie. Nous connaissons la sensibilité de ce corps, qui est en charge de la sécurité d'une grande partie de notre territoire. Cette année, il semblerait que le projet de loi de finances lui soit un peu plus favorable, avec des crédits en légère progression (+1,6% en autorisations de programme), la création de 162 postes dont elle a grandement besoin, une enveloppe non négligeable (79 millions d'euros), même si elle reste en-deçà des besoins, pour la réhabilitation immobilière et des moyens pour l'acquisition d'équipements informatiques et de véhicules légers. Encore faudrait-il que la régulation budgétaire ne vienne pas obérer les timides marges de manœuvre ainsi consenties, comme c'est le cas de plus en plus souvent. Nous serons vigilants pour la défendre contre les tentatives qui pourraient conduire à une réduction de ses moyens.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur** - Je tiens tout d'abord à rappeler l'engagement du Gouvernement en faveur de la sécurité, politique prioritaire conformément à la volonté du Président de la République.

À cet égard, il convient de prendre toute la mesure des arbitrages rendus. Alors que dans tous les ministères hors Justice, Education nationale et Intérieur pour sa mission de sécurité, l'effort de réduction de la dépense publique est majeur, le budget du ministère est stabilisé et les moyens de la police et de la gendarmerie sont renforcés, tant sur le plan des effectifs que sur celui des moyens de fonctionnement et d'investissement, j'y reviendrai.

Pour mémoire, je rappelle qu'entre 2002 et 2011, la dépense publique a crû à un rythme annuel moyen de 2%, et +1,7% par an en moyenne entre 2007 et 2011. En 2014, nous avons limité cette croissance en volume à 0,9%. En 2015, la croissance de la dépense publique se limitera à +0,2% en volume, soit un effort historique.

Dans ce contexte, je me suis battu pour que le ministère de l'intérieur bénéficie d'un budget en légère hausse de 43 millions d'euros avant transferts par rapport à la LFI 2014. Ce n'est pas le signe d'une volonté de nous exonérer de l'effort demandé à tous –je ne l'aurais pas permis. C'est en revanche le signe fort de ce que notre ministère reste au cœur des priorités du Gouvernement. Pour parvenir à ce résultat, nous avons proposé des économies reposant sur des réformes structurelles destinées à préserver nos capacités opérationnelles et réaliser les investissements nécessaires pour préparer l'avenir. Il est marqué par un esprit de

responsabilité qui vise à la fois à participer à l'effort collectif mais à conserver notre capacité à mettre en œuvre des réformes essentielles, qu'il s'agisse de la réforme de l'Etat et de la carte des territoires ou encore de la réforme de l'asile.

S'agissant plus particulièrement de la mission « Sécurités », les crédits de paiement sont en hausse entre 2014 et 2015 de +0,43%, soit une stabilisation, à un niveau de 12,2 milliards d'euros hors dépenses de pensions et de 18,2 milliards d'euros en incluant ces dépenses.

Dans ce cadre contraint, j'ai d'abord et avant tout souhaité, et obtenu, que les forces de sécurité continuent de se voir garantir des créations d'emplois nettes, de 405 effectifs en 2015, dont 162 pour la gendarmerie. Ces créations nettes se poursuivront à un rythme au moins identique d'ici 2017. La moitié de ces créations nettes sera faite par des recrutements de personnels titulaires.

Dans la gendarmerie, tous les départs en retraite des sous-officiers seront naturellement remplacés. Globalement, en 2015, 2 917 sous-officiers et 5 768 gendarmes-adjoints volontaires seront recrutés, auxquels s'ajouteront 612 recrutements civils. Au total, ce sont 9 488 personnels qui seront recrutés.

Grâce aux créations nettes dans la police comme dans la gendarmerie, ce Gouvernement a inversé la tendance observée entre 2007 et 2012 sur le plan des effectifs, lorsque 7 000 emplois étaient supprimés dans la police et 6 700 dans la gendarmerie. Il a mis fin à cette « autre politique du chiffre » en stoppant l'hémorragie et en reprenant les recrutements dans la police et dans la gendarmerie.

Je tiens à insister sur le contexte dans lequel s'inscrit cet effort : la stabilisation des effectifs de l'Etat grâce à la suppression, hors Education nationale, Justice et Sécurités, de 11 879 postes dans les autres ministères. Au sein même de ce ministère, en dehors de la mission « Sécurités », les effectifs seront réduits.

Cet effort permettra à l'ensemble des forces de l'ordre de renforcer ses effectifs opérationnels pour assurer des missions qui sont plus que jamais au cœur des préoccupations de nos concitoyens, alors que les menaces sont à la fois multiples et particulièrement aiguës. Cette volonté du Président de la République, traduite en acte, se décline dans les priorités que j'ai assignées à notre action, notamment en termes de lutte contre le terrorisme, d'action ciblée à travers le renforcement des zones de sécurité prioritaires et dans les circonscriptions les plus sollicitées.

Au-delà de la question des effectifs prise de façon globale, j'ai également tenu à ce que la parole du Gouvernement, fut-elle celle du gouvernement de la précédente mandature, soit honorée s'agissant des conditions matérielles de chaque agent.

Grâce aux efforts réalisés depuis 2012, une grande majorité des sujets tenant à la rémunération et au pouvoir d'achat qui avaient fait l'objet de tels engagements ont été traités. Ainsi, en 2015, le Gouvernement a choisi d'exclure toute mesure catégorielle qui n'aurait pas été négociée avant cette année.

Pour autant, le Gouvernement a choisi d'honorer les engagements pris. Ainsi, la gendarmerie bénéficiera d'une enveloppe de 16 millions d'euros pour mettre en œuvre les décisions qui avaient été prises. S'agissant des personnels de catégorie B, l'engagement du



Gouvernement de mettre en œuvre la dernière phase du nouvel espace statutaire (NES) est tenu. Les personnels de la gendarmerie bénéficieront du passage à la catégorie B, avec une entrée en vigueur de la dernière tranche au 1<sup>er</sup> décembre 2015. Pour l'ensemble des agents des corps de soutien, les mesures transversales de revalorisation prises par le Gouvernement s'appliqueront, notamment pour les attachés (corps interministériel à gestion ministérielle – CIGEM), ou encore les bas salaires pour les personnels B et C.

D'autres chantiers liés à la valorisation des métiers et des carrières sont sur le métier et font l'objet d'une action déterminée au niveau interministériel.

Au-delà des créations d'effectifs et des mesures concernant la rémunération des agents, j'ai souhaité donner la priorité aux moyens opérationnels, au fonctionnement et, plus encore, à l'investissement. Ces postes structurant de notre budget ont trop longtemps été négligés par la majorité précédente. Nous en paierions le prix, aujourd'hui et demain, si nous n'agissions pas résolument pour fixer de nouvelles priorités en la matière. Cette orientation reflète ma conviction que rien ne servirait de renforcer les effectifs si, dans le même temps, les agents n'avaient pas les moyens d'assurer leurs missions, tous les jours, en tout point du territoire, pour faire face aux risques que chaque Français connaît. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler cette orientation fondamentale devant la mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire, présidée par Jean-Paul Blazy. Je note à cet égard que les recommandations de la mission rejoignent la préoccupation du Gouvernement et je rappelle, pour mémoire, que ces crédits ont dramatiquement diminué entre 2007 et 2012 avec une baisse de -17%.

Pour la gendarmerie, cette volonté politique se traduit par une stabilisation des crédits de fonctionnement et d'investissement, par rapport à la loi de finances pour 2014, et par une hausse attendue de 24,5 millions d'euros d'ici 2017, soit une hausse très forte à l'horizon du triennal, de l'ordre de 3%. Surtout, un plan triennal de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie, doté de 79 millions d'euros par an, sera mis en place pour stopper la détérioration continue du logement et des lieux de travail des gendarmes. A titre d'exemple, ce plan permettra notamment de réhabiliter le quartier Lemaitre de Melun.

Cela traduit la volonté qui est la mienne d'améliorer à la fois les conditions de vie des gendarmes et les conditions d'accueil des usagers.

Toujours afin de renforcer l'investissement et sans attendre 2015, j'ai, avec l'accord du Premier ministre, obtenu de pouvoir, dès la fin du mois de septembre, dégager les crédits nécessaires à l'investissement. Ainsi, les acquisitions supplémentaires de véhicules lancées en 2014 seront de 2 000 unités, dans la police et dans la gendarmerie. En 2015, 40 millions d'euros sont dédiés à cet investissement en véhicules neufs, dans chaque force. Cette démarche vise à stopper la dégradation, que nous subissons depuis plusieurs années, de la qualité opérationnelle du parc automobile. Les urgences immobilières et une partie des investissements informatiques de la gendarmerie seront également débloqués en 2014.

Ces efforts d'investissement seront poursuivis en 2015. En particulier, les investissements seront renforcés dans le domaine des systèmes d'information et de communication qui sont aujourd'hui indispensables pour la sécurité quotidienne comme pour la lutte contre les nouvelles menaces. J'ai donc obtenu qu'un plan de modernisation technologique des forces soit doté, d'ici 2017, de 108 millions d'euros pour l'ensemble des forces.

Cet effort particulièrement volontariste de modernisation technologique sera décliné dans un plan d'action précis et concret, dont l'objectif sera notamment de renforcer la confiance entre ses agents et la population, et donc améliorer les conditions de travail des agents, ou encore de mieux valoriser les métiers du policier et du gendarme. J'attends à cet égard des propositions opérationnelles précises d'ici le début de l'année 2015.

Pour conclure, dans l'environnement budgétaire contraint qui est durablement le nôtre, j'ai la conviction qu'il nous faut faire preuve d'inventivité, d'imagination et de bon sens.

Pour dégager des marges de manœuvre opérationnelles, je souhaite que nous poursuivions le renforcement des mutualisations déjà engagées par ce ministère. Elles sont pour nous une opportunité. Elles doivent nous permettre de dégager des synergies et de réaliser des gains d'efficacité. La création, en mai dernier, des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) doit nous permettre d'en faire la preuve. Il faut aussi poursuivre les redéploiements police – gendarmerie, qui portent leurs fruits. En 2013, ces redéploiements ont concerné au total 185 000 personnels de la police et de la gendarmerie. Il se poursuit en 2014 et se poursuivra en 2015.

Il nous faut également utiliser pleinement le service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) qui donne également satisfaction. C'est aussi dans cet esprit que j'ai demandé au secrétaire général du ministère, en lien étroit avec les directeurs généraux, d'approfondir les pistes de renforcement de l'efficacité de nos procédures par l'utilisation, notamment, de la dématérialisation et du numérique.

Nous ne devons pas non plus nous interdire de trouver d'autres sources de financement. La saisie des avoirs criminels en est une. En 2013, les confiscations ont atteint un niveau remarquable de 357 millions d'euros. Au premier trimestre 2014, ce ne sont pas moins de 213 millions d'euros qui ont été saisis, soit une hausse de +26% en un an. Je souhaite qu'une part plus importante de ces sommes soit consacrée au financement des forces de l'ordre, notamment, car j'ai la conviction que cela aura un impact direct en termes de renforcement de l'impact de la politique de lutte contre le crime. Le vote en première lecture, dans le cadre du projet de loi contre le terrorisme, d'un dispositif de financement de la procédure relative à la protection des collaborateurs de justice (les fameux repentis) par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), va dans le bon sens. Plus que jamais, nous devons aller chercher les ressources là où elles se trouvent. Il me semble sain et normal que les efforts fournis par les forces de l'ordre pour combattre la délinquance puissent ainsi trouver un juste retour. Le Gouvernement y travaille. Au-delà de l'avancée législative qui a été initiée, les discussions interministérielles sont d'ores et déjà engagées pour rendre encore ces procédures, à la fois au plan opérationnel et au plan financier.

Ces arbitrages visent à donner au ministère de l'intérieur, qui contribue à l'effort collectif de rétablissement des comptes publics, les moyens d'assumer les priorités que j'ai définies en matière de sécurité :

- la consolidation du dispositif des zones de sécurité prioritaires, en renforçant nos efforts ;
- la prévention de la délinquance, notamment par le développement des dispositifs de vidéo-protection, en lien avec les élus, et de l'aide aux victimes, notamment dans le cadre des violences faites aux femmes ;

- enfin la modernisation technologique de nos forces de sécurité, gage de renforcement de la confiance de nos concitoyens dans notre action et de l'efficacité des forces. Cette réflexion inclut la mise en place de statistiques sincères et fiables d'évaluation de la politique de sécurité.

Je vous remercie et souhaite maintenant pouvoir échanger avec vous.

**M. Alain Gournac, co-rapporteur pour avis.** – Ma première question porte sur votre décision de suspendre l'utilisation des grenades offensives : comment les gendarmes pourront-ils se protéger désormais, alors qu'ils sont la cible d'attaques très violentes ? En matière d'équipement numérique, envisagez-vous d'équiper tous les gendarmes de tablettes leur permettant de rester connectés au-delà de leurs véhicules de service ? Concernant l'implantation territoriale de la gendarmerie, doit-on s'attendre à des regroupements de petites brigades, notamment celles comptant moins de cinq gendarmes ? Quel est le bilan de l'action de la gendarmerie dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ? Qu'est-ce que les SGAMI vont changer en pratique pour la gendarmerie ? Le survol des centrales nucléaires par des drones nous inquiète. Serait-il envisageable de les détruire au moyen d'un rayon laser comme en Chine ? Enfin, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France en raison de l'interdiction faite aux gendarmes de se syndiquer. Quelles suites seront données à cette condamnation ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur pour avis.** – Je veux revenir sur la question, déjà évoquée par mon collègue, de la protection des centrales nucléaires. La situation est préoccupante, puisque l'armée de l'air a positionné des radars à proximité de plusieurs centrales. Qui est derrière tout cela ? Avez-vous des informations ? Je voudrais évoquer aussi la question, qui fait l'objet d'une actualité douloureuse, du maintien de l'ordre dans les manifestations auxquelles de plus en plus de casseurs participent avec l'intention de faire le mal et de jeter le discrédit sur les manifestants. Quel matériel sera utilisé désormais par les forces de l'ordre en remplacement des grenades offensives, dont je souligne que la dénomination est inappropriée ? Par ailleurs, la délinquance est, de plus en plus, le fait de réseaux internationaux, et ce dans tous les domaines, comme le montre l'enrôlement de jeunes dans les réseaux djihadistes. Quels sont les moyens dont la France se dote pour répondre à ce défi et quelles coopérations noue-t-elle avec les autres pays ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.**- Vous m'interrogez sur l'interdiction des grenades offensives dans un contexte où les manifestations sont de plus en plus violentes et marquées par la présence, non plus de manifestants mais de casseurs. Je voudrais revenir sur les raisons de cette interdiction et sur ce qui s'est réellement passé à Sivens. Par-delà le tumulte médiatique, les mensonges et les attaques personnelles, il y a une vérité et je veux vous en donner une version précise. J'ai pris conscience, bien des semaines avant ce drame, du risque considérable existant à Sivens, en lisant les notes quotidiennes du service de renseignement territorial et en constatant, jour après jour, les violences perpétrées contre les forces de l'ordre par environ 250 casseurs qui étaient également présents à Notre-Dame-des-Landes et qui s'attaquent aux forces de l'ordre avec des bombes d'acide, des cocktails molotov, des fusées et des pierres. Je rappelle qu'entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 28 septembre 2014, 78 policiers et gendarmes ont été blessés à Sivens et 81 procédures judiciaires ont été ouvertes, dont 33 pour agression contre des forces de l'ordre. Telle est la réalité. J'ai donné des instructions fortes d'apaisement dans les jours qui précèdent le drame de Sivens. Elles ont une traçabilité. Ainsi, à l'occasion d'une réunion, le 21 octobre 2014, à la préfecture du Tarn, un accord avait été conclu avec le représentant des manifestants qui s'engageait à ce qu'il n'y ait pas de violence, en échange de quoi, le préfet s'engageait à ne

pas positionner de forces de l'ordre à Sivens. Quand la manifestation démarre, il n'y a donc pas de forces de l'ordre positionnées à Sivens. Le préfet avait toutefois indiqué qu'il s'engageait à prévenir les agriculteurs en cas de débordements, car ceux-ci voulaient organiser une contre-manifestation et y avaient renoncé à condition qu'il n'y ait pas de violence et d'occupation de la « zone vie ». Dans la nuit du vendredi 26 au samedi 27 septembre, les casseurs ont attaqué la « zone vie » et dans ce contexte, la société de gardiennage qui la surveillait a prévenu la gendarmerie, notamment parce qu'il y avait aussi des engins piégeant qui risquaient de poser problème après la fin de la manifestation. Le préfet a fait venir les forces de l'ordre pour éviter les problèmes liés à la récupération de la « zone vie » après la manifestation, prévenir une contre-manifestation des agriculteurs et empêcher que les casseurs les plus radicaux ne se rendent à Gaillac. Les forces de l'ordre ont donc été réintroduites parce que l'accord n'avait pas été respecté et j'ai renouvelé les consignes d'apaisement. Dans la nuit de samedi 27 à dimanche 28, on assiste à une montée de la violence et à la survenue du drame dont je suis alerté à la fin de la nuit par le Directeur général de la Gendarmerie qui me fait savoir, oralement et par SMS, qu'une grenade offensive a été lancée, qu'elle a pu occasionner la mort, qu'il n'a jamais vu qu'une grenade offensive puisse commettre un tel dommage corporel et qu'un sac à dos a été déchiqueté. Comme l'affaire va être judiciairisée et la médecine légale va rendre un rapport qui permettra de connaître la vérité, je décide, par prudence, de ne pas m'exprimer sur le sujet tant que la justice ne s'est pas prononcée. J'ajoute deux points jamais évoqués dans la presse. On évoque des révélations faites par des gendarmes devant le juge et on affirme que j'aurais dû savoir. Or, je n'ai auditionné personne. Le procureur de la République, qui s'est exprimé le dimanche à 18h00 et le lundi à 18h00, a déclaré à ces deux occasions qu'il n'était pas en mesure de donner les causes de la mort de Rémi Fraisse. Il n'a pu le faire que le mardi à 18h00. Comment aurais-je donc pu savoir, si le juge lui-même ne le savait pas ? Je ne me préoccupe que de la vérité. Il y a une autre question, celle de la compassion, à propos de laquelle j'ai une expérience personnelle. Le 8 mai 2002, un attentat à Karachi tue 14 personnes de ma ville de Cherbourg. Le Président Jacques Chirac tient alors des propos de compassion lors des obsèques, mais ensuite, les familles des victimes viennent me trouver pour me dire qu'elles ne veulent pas de compassion mais la vérité. Je sais que la vérité viendra et qu'alors je pourrais témoigner ma compassion. Dès que le procureur de la République s'est exprimé le mardi à 18h00, j'ai déclenché deux enquêtes, la première sur les grenades offensives, qui m'a été remise la semaine dernière, la seconde sur les conditions du maintien de l'ordre du début septembre jusqu'à la date du drame, dont je recevrai les conclusions début décembre. Dès que la première m'a été remise, j'ai décidé d'interdire l'utilisation des grenades offensives après en avoir parlé avec le directeur général de la gendarmerie nationale. Ce n'est pas une arme mais une munition de maintien de l'ordre. Elle n'est pas destinée à tuer. Je ne désarme pas les forces de police et de gendarmerie. D'ailleurs, la police n'a jamais eu de grenade offensive pour maintenir l'ordre. La grenade lacrymogène instantanée (GLI) qui est un mélange de tolite et de lacrymogène permet de maintenir à distance les manifestants, avec le même effet de souffle mais sans dangerosité. Je ne désarme donc par les forces mais je leur permets de faire leur métier et d'accomplir des opérations de maintien de l'ordre dans le respect scrupuleux du droit et des principes républicains. Il n'y a pas de violence policière, il y a de la violence partout et les forces en sont les victimes. Il n'est pas acceptable qu'il y ait des morts au cours d'opérations de maintien de l'ordre. Je tenais à vous expliquer les raisons et la cohérence globale de ma décision.

S'agissant des tablettes numériques, une expérimentation va être conduite en 2015 pour voir si cet outil permet d'accélérer les interventions sur le terrain, comme c'est le cas pour les alertes SMS utilisées dans la lutte contre les cambriolages en zone rurale. Ce dernier

dispositif donne de bons résultats avec une réduction de 9,36% des cambriolages sur les exploitations agricoles sur les trois derniers mois en zone gendarmerie, soit une baisse d'environ 4,5% sur un an.

Les redéploiements entre zones de police et zones de gendarmerie se poursuivent en relation étroite avec la direction générale de la gendarmerie et la direction générale de la police nationale et dans la concertation.

Nous regroupons des brigades, notamment celles composées de deux à trois gendarmes en milieu rural, pour permettre d'assurer des permanences 24h/24 dans un rayon d'action plus large. Il y a ainsi toujours quelqu'un pour se déplacer sur le territoire en cas d'urgence.

Concernant les ZSP, 11 sont dans le périmètre de la gendarmerie et 7 sont des zones mixtes gendarmerie/police. Au premier semestre 2014, il y a une réduction de 3,9% des cambriolages dans ces zones, contre 2% en dehors de ces zones. Le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique est en diminution, de même que celui des violences crapuleuses alors que les violences intrafamiliales progressent partout en France, ce qui appelle un travail interministériel. Les atteintes à la tranquillité publique augmentent de 1,14%. Le nombre des infractions à la législation des stupéfiants augmente car l'action des services est en hausse.

Les SGAMI sont des structures de mutualisation dans le domaine de la gestion des ressources humaines de la police et de la gendarmerie. Elles permettent de réaliser des économies d'échelle significatives.

Sur la question des drones, la sécurité des centrales nucléaires ne relève pas de la compétence du ministère de l'intérieur mais de celui de l'écologie. Le ministère de l'intérieur fournit des pelotons de gendarmerie contre d'éventuelles intrusions terrestres et la sécurité de l'espace aérien au-dessus des centrales est confiée au ministère de la défense. Le ministère de l'intérieur, plus précisément la direction de la gendarmerie nationale et la direction générale de la sécurité intérieure, conduisent des enquêtes et commencent à avoir des pistes. Nous mobilisons tous les moyens pour procéder aux identifications. Les moyens sophistiqués dont nous disposons ne permettent toutefois pas d'identifier les utilisateurs de tous les types de drones. Quant au laser, cette technique ne fonctionne pas pour détruire des drones, même en Chine, mais il existe d'autres techniques. Au terme des enquêtes en cours, nous vous communiquerons davantage d'informations.

Concernant la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), le sujet est confié au ministère de la défense. Il existe une instance de dialogue interne au sein de la gendarmerie, dont la CEDH n'avait, semble-t-il, pas connaissance quand elle a rendu son avis.

Sur la question des réseaux internationaux de la criminalité organisée, je vais prendre quelques exemples concrets. Concernant les vols d'engins agricoles qui partent ensuite vers l'Est, la gendarmerie a neutralisé un réseau de 20 cambrioleurs qui ont commis plus de 140 opérations de vol dans des exploitations agricoles. Le démantèlement des filières du crime européennes ou internationales se fait par le truchement du renseignement territorial qui permet d'identifier les délinquants d'habitude. Un travail très important est mené par la police scientifique et technique. Il y a une collaboration entre les services de renseignement des différents pays européens, y compris ceux des pays d'origine de ces mafias, et une

collaboration des services de police au sein d'Europol. La lutte contre la cybercriminalité augmente en relation avec la lutte contre le terrorisme. Je vais nommer un « cyber préfet » chargé de lutter contre les trafics sur Internet. Nous travaillons également en liaison avec les agents de sécurité de nos ambassades pour le démantèlement des filières du crime.

**M. Didier Guillaume.** – Merci pour les précisions que vous avez apportées dans l'affaire de Sivens. L'emballage médiatique a été utilisé à des fins indignes. Les zadistes sont des casseurs organisés. Je vous apporte mon soutien dans cette épreuve qui n'honore pas la démocratie. Pour parler de la sécurité des centrales nucléaires, sujet que je connais bien, pourquoi une triple tutelle ? Il faut faire évoluer la réglementation sur les centrales nucléaires pour plus d'efficacité. Il y a des intrusions dans les centrales nucléaires et elles sont survolées. Il est nécessaire de rassurer la population et de réorganiser la sécurité autour des centrales. Cette triple tutelle n'est pas efficace.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette question mérite d'être étudiée, ce serait tout à fait légitime. Concernant les événements de Sivens, une grande majorité de l'opposition républicaine s'est comportée dignement.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – S'agissant des grands réseaux internationaux, l'attention se focalise beaucoup sur les questions de terrorisme alors que les chiffres montrent qu'elles ont une importance toute relative. Cela reste toutefois inquiétant. Les mafias de la drogue étendent leurs activités à toutes sortes de contrefaçons. Tout cela s'appuie sur la cybercriminalité et représente des masses financières importantes, qui irriguent tout. Elu de Paris, je renouvelle par ailleurs une question maintes fois posée. Il se déroule environ 4 000 manifestations par an à Paris, dont 2 000 dans le VII<sup>e</sup> arrondissement. Beaucoup de forces de police sont déployées et l'on voit beaucoup de cars de CRS. Les moyens mis en œuvre me semblent énormes, même si je peux comprendre la nécessité de protéger Matignon et les ministères. Une réflexion serait nécessaire car cela représente un coût important.

**M. Daniel Reiner.** – Il y a quelques années, un rapprochement entre la gendarmerie et la police s'est opéré. Beaucoup de sénateurs, et j'en fais partie, y étaient réticents, car sans doute trop attachés à la gendarmerie départementale. Comment avance ce rapprochement au sein de votre ministère ? Y-a-t-il une mutualisation des moyens ? Pouvez-vous nous dresser un bref bilan de cette évolution ? La considère-t-on comme positive ?

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Je tiens à vous manifester ma solidarité car vous êtes victime d'attaques indignes. Nous assistons à une banalisation de ces manifestations violentes qui choquent de plus en plus l'opinion publique. Les gens sont révoltés devant le sentiment d'impunité des casseurs. Il me semble qu'une communication du ministère de l'intérieur serait nécessaire car l'exaspération est à son comble dans les campagnes.

Quand j'étais rapporteur de la mission « Sécurités », la densité des forces de sécurité en France était supérieure à celle des pays comparables. Il y a eu ensuite une baisse des effectifs pour cette raison. Beaucoup de doublons existaient entre la police et la gendarmerie. Qu'en est-il maintenant ? Le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et le groupe d'intervention de la police nationale (GIPN) ont-ils des missions différentes ? Une étude réalisée à ma demande par un cabinet d'audit privé indiquait une marge de progression considérable.

**M. Antoine Karam.** – Je suis un nouveau sénateur de la Guyane. J'ai dirigé cette région pendant dix-huit ans. J'ai vu des policiers et des gendarmes tués par des clandestins et

des orpailleurs clandestins. Nous sommes la première frontière de l'Union européenne avec le Brésil et nos relations avec ce pays sont altérées par l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine. Même si le budget affecté à la Guyane est en augmentation de 0,8%, nous sommes loin du compte. La population est sceptique car le sentiment d'insécurité reste fort. La ville de Kourou, bien connue, est une ville « insécurisée » qui connaît des drames quotidiens. Quel est l'avenir du plan ARPI lancé en 2008 ? Il faut réunir les conditions pour que l'orpaillage clandestin cesse. Votre ministère n'est pas en mesure d'apporter toutes les réponses. Quels sont les moyens que vous comptez mettre en place dans le budget que vous consacrez à la Guyane ?

**M. André Trillard.** – Je suis maire d'une petite commune, située non loin de Notre-Dame-des-Landes. Je suis effrayé par les graffitis que j'ai vu fleurir sur les murs de ma commune incitant à commettre des agressions contre les forces de l'ordre. C'est insupportable. Par ailleurs, pourrait-on faire intervenir sur Internet pour empêcher la diffusion des photos et vidéos des crimes abominables commis par Daesh ? Elles sont en effet facilement accessibles par tous, sans aucun floutage, et peuvent être regardées par nos enfants.

**M. Gaëtan Gorce.** – Je vous exprime toute ma solidarité face aux attaques et procès indignes que vous subissez. Je connais votre souci du droit. Nous ne pouvons que nous incliner devant la douleur de la famille de la victime. La communication des résultats des enquêtes administratives est souhaitable. Ma question reflète une préoccupation constante des élus des petites communes qui voient des effectifs limités de gendarmes absorbés de plus en plus par des tâches administratives. Comment leur permettre de se consacrer en totalité à leur mission d'ordre et de contact avec la population ?

**Mme Christiane Kammermann.** – Je m'associe à mes collègues pour vous exprimer toute ma solidarité. Vous dites qu'il y a moins de cambriolages, mais je voudrais savoir où. On a parlé d'un attentat qui aurait été empêché dans le XVI<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Qu'en est-il ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La disparition d'une petite brigade composée de cinq gendarmes dans une petite commune au profit d'une brigade de vingt à trente personnes capable de rayonner sur un plus grand secteur est peut-être plus efficace, mais il faut une pédagogie. Il faut expliquer le changement du métier de gendarme.

**Mme Gisèle Jourda.** – Pour avoir vécu le passage en zone de gendarmerie de ma circonscription, précédemment en zone de police, je peux témoigner que lorsque les élus et les gendarmes expliquent la situation et leur nouvelle mission aux populations, cela se passe bien. Il s'agit juste de surmonter quelques habitudes, l'essentiel étant qu'il y ait une bonne protection de la population.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** – En ce qui concerne l'éclatement de la compétence de surveillance des centrales nucléaires entre trois ministères, je vous indique que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques s'est saisi de cette question et que l'on pourra peut-être retenir, le moment venu, certaines de ses recommandations. Pour répondre à M. Pozzo di Borgo, qui considère qu'il y a peu de terrorisme par comparaison avec la grande délinquance, je tiens à indiquer que nous neutralisons beaucoup de personnes sur le point de commettre des actes de terrorisme, en toute discrétion, et que nous sommes très mobilisés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, nous avons procédé ainsi à 138 arrestations. 400 affaires sont actuellement entre les mains de

la justice. Sur la question des CRS à Paris, réduire leur présence n'est possible qu'à la condition de faire plus de renseignement avant la tenue des manifestations. Cela a été le cas récemment, nous avons pu connaître le positionnement de casseurs à l'extérieur de Paris et les neutraliser avant qu'ils ne rejoignent la manifestation par les transports en commun. Concernant le rapprochement entre la police et la gendarmerie, auquel je n'étais moi-même pas favorable quand j'étais député, je pense maintenant qu'il s'agissait d'une bonne réforme et qu'elle avait un sens. La mutualisation des deux forces permet des économies et des coopérations sans faire perdre leur âme à ces deux forces. Ainsi aujourd'hui, le RAID et le GIGN nouent, sur les terrains les plus sensibles, des coopérations qui seraient impossibles si les deux forces n'étaient pas dans le même ministère. Il y a toutefois encore beaucoup de marge de progression en matière de coopération, de mutualisation et de rapprochement. En Corse, par exemple, ce rapprochement a été difficile à installer, mais cela va mieux maintenant. Concernant la Guyane, il y a plusieurs problèmes de sécurité, notamment la présence de 50 000 clandestins. Le contrôle des frontières aériennes est compliqué. Le contrôle des frontières terrestres est effectué par deux forces (respectivement de 28 ETP et de 34 ETP) et des opérations de lutte contre l'orpaillage clandestin se déroulent sur la frontière avec le Brésil. Je prends ces problèmes très au sérieux et je me rendrai en Guyane, début 2015. J'aurai également des rencontres régulières avec les parlementaires de la Guyane, à Paris. Pour répondre à M. Trillard, le ministère de l'intérieur n'est pas désireux de réprimer à tout prix et préfère régler les problèmes par le compromis et le dialogue. Mais il n'est pas acceptable que la violence soit théorisée comme légitime alors que toutes les procédures légales et le droit ont été respectés. Ce serait la fin de l'Etat de droit. Pour lutter contre le terrorisme sur Internet, je vous renvoie aux débats que nous avons eus récemment. J'avais proposé le blocage administratif des sites Internet attentatoires aux libertés par une autorité administrative indépendante, sous le contrôle du juge. Il y a eu des discussions très fortes sur la neutralité d'Internet et la remise en cause de la liberté d'expression. Il faut savoir que, selon la Miviludes, 90% de ceux qui basculent dans les groupes terroristes le font après s'être enfermés dans une relation exclusive de toute autre sur Internet. Il faut sensibiliser les acteurs d'Internet à l'incitation au terrorisme qui existe sur le réseau, pour éviter l'exposition et le basculement des jeunes les plus fragiles. Concernant les cambriolages, les chiffres nationaux peuvent cacher des contrastes entre les territoires. Toutefois depuis le début de l'année 2014, nous avons enregistré une réduction de 6% des cambriolages sur les résidences principales en zones de police et de 8% en zones de gendarmerie. Nous allons poursuivre l'effort pour les cambriolages des résidences secondaires car les résultats sont moins bons.

*La séance est levée à 20 heures*

**Mercredi 19 novembre 2014**

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

*La séance est ouverte à 10 heures*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » - Programme  
« Gendarmerie » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Alain Gournac et Michel Boutant sur le programme 152 – Gendarmerie – de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2015.**



**M. Alain Gournac, co-rapporteur.-** Dans un premier temps, je vous présenterai les crédits de la gendarmerie pour 2015 et nos préoccupations en ce qui concerne les moyens qui lui sont dévolus. Puis, je laisserai la parole à mon collègue qui reviendra sur l'activité de la gendarmerie en 2014, son cadre d'action et ses priorités.

Au sein de la mission « Sécurités » (dont le budget s'établit autour de 18,2 milliards d'euros pour 2015), l'enveloppe des crédits consacrés à la gendarmerie nationale augmente légèrement, les autorisations d'engagement (AE) s'élevant à 8,078 milliards d'euros en 2015 (en hausse de 1,6%) et les crédits de paiement (CP) à 8,061 milliards d'euros (soit +0,4%). Cette progression est modeste, mais elle est un signe du caractère prioritaire de la gendarmerie et plus largement de la sécurité, dans un contexte budgétaire tendu qui soumet de nombreux programmes à des mesures d'économies.

Les crédits de personnel représentent une bonne part de cette enveloppe (6,85 milliards d'euros, soit environ 85% du total). En 2015, la gendarmerie bénéficiera de 162 créations de postes, qui viennent conforter le mouvement d'augmentation des effectifs, initié en 2013 après des années de baisse drastique. Je rappelle qu'entre 2008 et 2012, près de 6 240 postes de gendarmes avaient été supprimés, en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, soit plus de 6% de l'effectif total. L'augmentation prévue pour 2015, qui intervient après celles de 2013 (+192 équivalents temps plein-ETP) et de 2014 (+162 ETP), est donc particulièrement bienvenue. Du fait de différents transferts et mesures d'intégration, le plafond d'emplois n'augmentera que de 48 ETPT, et s'élèvera à 97 215 ETPT en 2015. L'enveloppe prévue pour le financement de diverses mesures catégorielles est en baisse de 4 millions d'euros, à 16 millions d'euros. La dépense liée aux pensions (3,11 milliards d'euros) devrait, quant à elle, progresser, mais moins qu'en 2014 (+0,6 au lieu de 1,1%). Au final, les crédits de personnel connaîtront une progression contenue (+33 millions d'euros, soit 0,5%, contre +57,6 millions d'euros en 2014).

Hors titre 2, les crédits de la gendarmerie s'élèvent à 1,23 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP, soit une hausse de respectivement 95 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement (au sens du PAP, je le précise, car la gendarmerie les comptabilise un peu différemment), ils sont en augmentation de 14 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP, soit une enveloppe de 1,1 milliard d'euros environ en AE comme en CP.

Cette progression n'annonce en aucun cas un desserrement de la contrainte puisqu'elle est liée essentiellement à la progression des loyers du parc immobilier, qui représentent à eux seuls 500 millions d'euros – dont 475 millions pour les loyers de droit commun et 25 millions pour les loyers budgétaires versés à France Domaine – soit en tout 45,5% des crédits de fonctionnement. En conséquence, un certain nombre de postes subiront une modération : l'entretien des véhicules (-4,3 millions d'euros), le carburant (-4,5 millions d'euros), les déplacements (-7 millions d'euros) et surtout la gestion du parc (-12,2 millions d'euros), poste qui recouvre l'entretien léger du casernement et le nettoyage. Dans tous les domaines, les besoins sont estimés au plus juste et les crédits gérés à l'économie.

Tout au plus, l'enveloppe consacrée au fonctionnement permettra-t-elle de mettre en œuvre la première phase d'un plan de modernisation des systèmes d'information et de communication (SIC) et de procéder à des achats d'équipements informatiques. Concernant le

plan SIC, il s'agit d'un plan portant sur des projets structurants à l'échelle du ministère, qui se traduit, pour la gendarmerie, par une dotation, assez modeste pour 2015 (de 1,1 million d'euros d'AE et de 0,7 million d'euros de CP) mais qui devrait croître les années suivantes. Concernant les achats d'équipements, sont notamment envisagés l'acquisition de terminaux 3G destinés à créer autour des véhicules de patrouille des zones de communication avec les centres opérationnels, l'équipement de 330 motocyclettes en moyens radio, la rénovation et l'augmentation de la capacité des relais radio, le renouvellement de 13 000 ordinateurs fixes et portables et l'acquisition de 1 800 tablettes, l'idée étant, qu'à terme, chaque gendarme soit doté de sa propre tablette et donc connecté en permanence. Au total, l'ensemble des crédits consacrés aux systèmes d'information et de communication, y compris la maintenance informatique, représente 68,7 millions d'euros en AE et 66,4 millions d'euros en CP.

S'agissant des crédits d'investissement, ils sont en augmentation en AE (129,6 millions d'euros contre 53,9 millions d'euros en 2014) et en baisse en CP (87,6 millions d'euros contre 117,7 millions d'euros en 2014).

Sur ce montant, 41,4 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP seront consacrés à l'acquisition de 2 000 véhicules légers et motocyclettes. Cela va dans le bon sens, après 1 157 véhicules en 2013 et vraisemblablement 1 400 en 2014. Rappelons, pour mémoire, que le parc automobile de la gendarmerie, qui comprend environ 30 000 véhicules, est relativement ancien (plus de 6 ans en moyenne pour les véhicules légers et plus de 5 ans pour les deux-roues) et qu'il faudrait théoriquement commander 3 000 véhicules par an pour le renouveler en respectant les critères de réforme, désormais fixés à 8 ans et 200 000 km.

Rien n'est prévu, en revanche, pour le renouvellement des hélicoptères, ni pour les véhicules blindés, alors qu'ils en auraient bien besoin. Qu'on songe que l'âge moyen des Ecureuils est 30 ans et celui des blindés 40 ans ! Rien n'est prévu non plus dans le budget triennal, une telle dépense étant hors de portée. La conséquence est que la maintenance de ces équipements nous coûte cher.

Enfin, un motif de satisfaction, même s'il reste relatif au regard de l'ampleur des besoins : les crédits d'investissement destinés à l'immobilier sont en augmentation, à 79,3 millions d'euros en AE. Sur ce montant, 70 millions d'euros serviront à financer la première année d'un plan de réhabilitation du parc domanial, qui devrait s'étaler sur six ans, avec comme objectif pour 2015 une trentaine d'opérations de réhabilitation lourde et de mise aux normes de casernes. 70 millions d'euros par an sont ainsi prévus sur le budget triennal.

9,3 millions d'euros seront par ailleurs consacrés à des opérations urgentes de maintenance et au lancement d'études pour la réhabilitation de certains bâtiments de la caserne de Melun, dont l'état de décrépitude est connu.

Bien entendu, ces crédits sont insuffisants par rapport aux besoins du parc domanial qui regroupe 31 200 des 75 000 logements affectés aux gendarmes (les autres étant dans des casernes locatives). La vétusté du parc domanial, dont l'âge moyen des logements est de 41 ans, est préoccupante et pèse sur le moral des gendarmes et de leurs familles. Selon la Cour des comptes, il faudrait au moins 160 millions d'euros par an pour remettre à niveau ce parc de logements. Mais après les années noires que nous avons connues dans ce domaine, l'augmentation des crédits et le lancement de ce plan sont des avancées et nous en prenons acte.

Il faut noter que 6 millions d'euros de crédits d'intervention sont également prévus en 2015 pour la réalisation d'opérations immobilières en partenariat avec les collectivités locales.

Au final, comme l'a indiqué le général Denis Favier lors de son audition par vos rapporteurs, ce budget pour 2015, certes calculé au plus juste, répond aux besoins de la gendarmerie. Sa principale préoccupation porte sur la mise en réserve, qui obère chaque année, dès le début de l'année, les faibles marges de manœuvre de ses services et gèle pendant des mois les projets d'acquisition ou d'investissement. En 2014, la levée de la mise en réserve est intervenue courant octobre, plus tôt qu'en 2013. L'année dernière à la même époque, la Gendarmerie nationale se trouvait, en effet, dans de grandes difficultés. Sans doute la mobilisation dont le Parlement a fait preuve, à cette occasion, a-t-elle contribué à débloquer la situation. Il est absolument nécessaire que la levée de la réserve qui, en 2015, devrait porter sur 8% du montant des crédits, intervienne le plus tôt possible dans l'année.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – Dans le projet annuel de performances (PAP), les missions de la gendarmerie sont présentées à travers cinq actions :

- l'action n° 1 « Ordre et sécurité publics », qui correspond aux activités de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile et regroupe 39% des crédits ;
- l'action n° 2 « sécurité routière », soit 9,5% des crédits ;
- l'action n° 3 « missions de police judiciaire et concours à la justice », 22% des crédits ;
- l'action « commandement, ressources humaines et logistique », qui correspond aux activités de soutien et représente 27% des crédits ;
- et l'action « exercice des missions militaires », qui renvoie aux opérations extérieures et aux opérations militaires sur le territoire national et à laquelle sont consacrés 2% des crédits.

Si l'on regarde les statistiques d'activité de la gendarmerie pour 2013, on constate que cette répartition des moyens budgétaires est globalement cohérente avec le temps que celle-ci consacre à ses différentes missions : 40% du temps est consacré à la défense civile, 28% aux missions judiciaires, 24% aux activités de soutien et 4% aux missions militaires.

En ce qui concerne l'ordre public et la sécurité, le contexte est celui d'une délinquance qui progresse sur l'ensemble du territoire et du développement de diverses formes de criminalités : criminalité organisée, criminalité itinérante, réseaux transnationaux émanant d'Europe de l'Est, cybercriminalité...

Du fait de la contrainte budgétaire, cette situation appelle une évolution du dispositif territorial, fondé sur quelque 3 000 brigades, ainsi que la mise en place d'une nouvelle proximité.

L'évolution du dispositif territorial implique de poursuivre les redéploiements entre zones de police et zones de gendarmerie, afin de garantir la continuité et donc l'efficacité de l'action des forces de l'ordre. Ainsi, la compétence de la police nationale a vocation à s'étendre à des communes relevant actuellement de la gendarmerie et situées dans la continuité de grandes plaques urbaines ou enclavées en zone de police. A l'inverse, la

gendarmerie nationale a vocation à reprendre les petites circonscriptions de sécurité publique isolées, pouvant difficilement être renforcées par d'autres unités de la police nationale. En 2013, un mouvement de redéploiements portant sur plus d'une vingtaine de communes a eu lieu. D'autres pourraient intervenir en 2015. Il est à noter que la gendarmerie souhaiterait prendre en charge l'ensemble des villes de moins de 20 000 habitants, mais ce point n'est pas encore arbitré.

L'évolution du dispositif territorial pourrait signifier ponctuellement un regroupement accru des moyens et donc la fermeture de très petites brigades, dont l'effectif est trop réduit pour conduire une action efficace. De telles décisions doivent faire l'objet d'une concertation approfondie, en particulier avec les élus locaux.

Parallèlement, la gendarmerie mobile et même les réservistes sont envoyés en renfort dans les territoires qui en ont le plus besoin.

Ces recompositions s'accompagnent d'une volonté de rénovation du lien de proximité, qui s'appuie notamment sur l'usage du numérique. Le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Denis Favier, nous a fait part de son projet d'équiper chaque gendarme d'une tablette lui permettant d'être connecté en permanence, y compris hors de son véhicule, au réseau de la gendarmerie, et donc plus mobile et réactif. Mais la proximité numérique, ce sont aussi des mesures tendant à impliquer les citoyens, par exemple en mettant à leur disposition des applications sur Smartphones leur permettant d'envoyer des alertes, à l'image de l'application « stopcambriolages ».

Pour vos rapporteurs, ces initiatives sont incontestablement des avancées, et ils s'en félicitent. Néanmoins, il importe également de renouer et renforcer les contacts sur le terrain, avec la population, mais aussi avec les différents acteurs des territoires qui sont en demande de proximité (les maires, les travailleurs sociaux...).

L'accent mis sur la proximité a sans aucun doute contribué aux bons résultats obtenus en 2014 dans l'application du plan national de lutte contre les cambriolages. Rappelons que le ministre de l'intérieur avait lancé ce plan en septembre 2013, après le constat d'une forte augmentation du nombre des cambriolages commis. L'action multiforme mise en œuvre par la gendarmerie dans ce cadre (groupes d'enquête de lutte anti-cambriolages et brigades d'observation et de surveillance (BOS) au niveau local, présence dissuasive sur le terrain, surveillance des flux sur les axes de circulation, systèmes d'alertes, travail au sein de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), conjointement avec la police, sur le démantèlement de gros réseaux...) lui a permis d'inverser la tendance en 2014, avec une baisse de plus de 8% du nombre de cambriolages sur les six premiers mois de l'année.

En ce qui concerne les autres missions de la gendarmerie, celles en rapport avec l'activité pénale sont très prenantes, du fait de l'importance de la délinquance. La gendarmerie souhaite un allègement des tâches et des formalités dans ses relations avec la justice, marquées par la lourdeur des procédures. La multiplication des directives pénales, en ce qui concerne notamment la garde à vue, mais aussi des normes européennes, complique son travail. Enfin, la gestion des scellés revêt un caractère particulièrement fastidieux. A cet égard, il serait intéressant que les marchandises sous scellés, en particulier les véhicules, puissent davantage être mises à la disposition de la gendarmerie qui manque cruellement de moyens. En ce qui concerne les transfèrements, un accord a finalement été trouvé et ils devraient entièrement revenir à l'administration pénitentiaire à l'horizon 2019.

Concernant la sécurité routière, la gendarmerie poursuit l'objectif de ramener le nombre de tués sur les routes à moins de 2 000 par an. La lutte contre l'insécurité routière incombe à la fois aux brigades et à des unités spécialisées, les escadrons départementaux de sécurité routière, et ce sur près de 85% du réseau routier français.

Enfin, s'agissant des missions militaires, je rappelle que début septembre, 172 gendarmes étaient engagés dans 16 opérations extérieures (OPEX), sous commandement international, européen ou national, le plus gros effectif (62 gendarmes) étant déployé en République centrafricaine. Pour 2014, les dépenses prévisibles pour les OPEX sont de l'ordre de 12,5 millions d'euros, pour une dotation de 15 millions d'euros, dotation qui est reconduite à l'identique pour 2015.

Outre la poursuite de son action dans les domaines précédemment évoqués, la gendarmerie entend renforcer son action en matière de lutte contre la cybercriminalité. A ce titre, elle anime, avec la police nationale, l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), qui intervient contre les fraudes aux moyens de paiement, les escroqueries sur Internet, mais aussi les piratages informatiques et les atteintes aux systèmes d'information gouvernementaux et gère une plateforme d'harmonisation des signalements. La gendarmerie intervient également via le Service technique de recherche judiciaire et de documentation (STRJD) et l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), qui disposent tous deux d'une division d'une vingtaine de gendarmes consacrée à la lutte contre la cybercriminalité. Enfin, il existe tout un réseau d'enquêteurs (260) et de correspondants (1 000) NTEC, répartis sur l'ensemble du territoire, au plus près des unités.

Un mot avant de conclure, puisque l'actualité nous y invite, sur le survol des centrales par les drones. Comme vous le savez, la gendarmerie est responsable de la protection des centrales nucléaires contre les intrusions via les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie, les PSPG. Ces unités, rassemblant en tout 882 gendarmes, sont affectées à la protection de 20 sites nucléaires civils, soit 40 à 50 hommes par site, les frais liés à cette mission de protection étant pris en charge par EDF dans le cadre d'une convention. Ces survols appellent une réponse à la fois sur un plan matériel (comment les neutraliser alors qu'il n'est pas possible, pour des raisons de sécurité de l'environnement, de tirer sur les drones ?) et sur un plan juridique (comment incriminer le survol des centrales par les drones, qui ne sont pas des aéronefs ?). Il s'agit là d'un sujet de première importance, sur lequel les autorités travaillent avec la discrétion qui s'impose. Pour conclure, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la gendarmerie pour 2015 qui, même s'il reste contraint, prend en compte ses besoins.

**M. Cédric Perrin.** – Afin de soutenir les territoires français, dans la conjoncture économique actuelle, pourrait-on faire en sorte que la gendarmerie achète des véhicules français plutôt que des véhicules de marque étrangère ? Concernant la construction de casernes par les collectivités territoriales, les exigences techniques figurant dans les cahiers des charges de la gendarmerie, relatives par exemple aux vitres blindées ou aux connexions réseaux, alourdissent considérablement le coût des projets immobiliers et finissent par les freiner, le montant des subventions d'investissement versées par l'Etat ne permettant pas de compenser ce surcoût. A partir de quel seuil les petites brigades ont-elles vocation à être fermées ?

**M. André Trillard.** – Ce qui est étonnant, c'est que l'Etat ne s'impose pas à lui-même les normes qu'il impose aux collectivités territoriales dans les programmes

immobiliers. Outre les véhicules sous scellés, on peut s'interroger sur les véhicules qui sont gardés trop longtemps en fourrière et qui se dégradent, alors même qu'ils occasionnent des coûts de gestion et de parking importants. Il faudrait réduire leur valeur estimée, raccourcir les délais de mise en vente et qu'ils soient proposés en priorité aux acheteurs publics. Enfin, je regrette que le suivi des dossiers soit désormais individuel alors qu'il était auparavant organisé par binôme, car du fait des absences et des congés, le délai de traitement des affaires en est considérablement allongé.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – En ce qui concerne l'implantation territoriale des brigades, le principe était jusqu'à présent celui d'une brigade par canton. Le redécoupage cantonal à venir aura-t-il un impact sur la présence des brigades ? Il était également acté qu'aucun citoyen ne devait se trouver à plus d'une demi-heure de route d'un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG). Est-il envisagé de revoir la répartition territoriale des PSIG car certains territoires se trouvent de facto à quasiment une heure de route d'un PSIG ?

**M. Alain Gournac, co-rapporteur.** – Pour l'acquisition de ses véhicules, la gendarmerie est liée par l'appel d'offres qu'elle a passé. Concernant le regroupement des brigades, celles qui pourraient être visées sont, selon les informations dont nous disposons, celles de très petite taille, comptant moins de cinq gendarmes, qui n'ont pas la capacité d'assurer une présence continue dans la gendarmerie, notamment du fait des patrouilles. Dans de telles situations, il est plus efficace de regrouper les moyens et de permettre des interventions dans un rayon d'action plus large.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – En ce qui concerne les normes de construction pour les logements de la gendarmerie, elles sont nécessaires pour des raisons de sécurité. Les subventions de l'Etat, sur le fondement du décret du 28 janvier 1993, qui avaient un temps été suspendues, sont de nouveau attribuées et allègent un peu la facture des collectivités territoriales. S'agissant des véhicules mis en fourrière, comme de ceux sous scellés, le problème est la longueur et la lenteur des procédures, qu'il serait nécessaire de simplifier.

**M. Jacques Gautier.** – En 2011, une disposition avait été adoptée à l'initiative du Parlement dans le cadre de la loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), qui permettait l'utilisation des véhicules saisis lors des procédures judiciaires avant même le jugement, l'Etat étant tenu d'indemniser le propriétaire en cas de procédure n'aboutissant pas à une condamnation ou à une confiscation.

**M. Alain Gournac, co-rapporteur.** – L'obligation de rembourser a freiné la mise en œuvre de ce dispositif. Pendant ce temps, les véhicules saisis se dégradent de manière définitive.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – S'agissant de la fermeture de certaines petites brigades, il s'agit d'une démarche pragmatique et concertée, sans lien avec le redécoupage des cantons. Le regroupement des effectifs facilitera la gestion des congés et absences des personnels, garantissant ainsi une plus grande continuité du service. Concernant les PSIG, nous allons nous renseigner.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Si le regroupement des brigades répond à une exigence d'efficacité qu'on peut comprendre, il reste difficile pour une commune de perdre sa gendarmerie, d'autant que les gendarmes quittent également leur logement. Leur

déménagement se traduit en effet à la fois par l'abandon des logements d'origine et par la mise à disposition de nouveaux logements qu'il faut acheter ou faire construire. Il faudrait prévoir que les gendarmes puissent rester dans leurs anciens logements sur la commune d'origine.

**M. André Trillard.** – Concernant les véhicules saisis, qui se dégradent pendant des années sur des parkings et dont le coût de stockage est considérable, ne pourrait-on pas les vendre au bout de trois mois à leur valeur estimée et placer le produit de la vente dans l'attente de l'issue de la procédure ?

**M. Daniel Reiner.** – En ce qui concerne les logements des gendarmes, la formule des communautés de brigades n'interdit pas le maintien des gendarmes dans les casernes de leur commune d'origine.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Est-ce que le dispositif des baux emphytéotiques administratifs (BEA), dans lequel l'opération immobilière est portée par un organisme financier auquel la gendarmerie verse directement un loyer, la commune se contentant de mettre à disposition un terrain et d'apporter un petit complément financier, est encore en vigueur ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.-** Oui, ce dispositif est encore applicable, de même qu'est applicable le dispositif des autorisations d'occupation temporaire du domaine public avec option d'achat (AOT-LOA) pour les casernes domaniales.

**M. Cédric Perrin.** – Le problème est que la gendarmerie ne veut contracter avec les collectivités territoriales pour l'investissement immobilier que dans le cadre d'un BEA. Or, ce dispositif ne leur permet pas de percevoir une subvention d'investissement de l'Etat, à l'inverse du régime du décret de 1993, ce qui est très pénalisant puisqu'elles doivent financer elles-mêmes le surcoût pendant des années.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – Pourtant, selon les informations dont nous disposons, la gendarmerie préfère le régime du décret de 1993 car dans le cadre d'un BEA, les loyers qu'elle doit payer sont très élevés.

**Mme Nathalie Goulet.** – Existe-t-il une programmation des investissements immobiliers destinés à la gendarmerie ? Par ailleurs, le plafond fixé pour le calcul de la subvention d'investissement versée aux collectivités territoriales a-t-il été réévalué ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – Concernant les casernes domaniales, une programmation des travaux figure dans l'annexe au projet de loi finances consacrée à la gendarmerie.

**M. Daniel Reiner.** – Ce budget bénéficie d'une hausse alors que beaucoup d'autres sont en baisse dans un contexte budgétaire difficile. Cet effort mérite que l'on exprime notre satisfaction.

**M. Alain Gournac, co-rapporteur.** – Je prends acte des avancées, qui ne sont toutefois pas suffisantes. C'est pourquoi j'invite mon groupe à s'abstenir.

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », le groupe UMP s'abstenant.*

**Mardi 25 novembre 2014**

- Co-présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication –

La séance est ouverte à 15 heures.

**Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Gilbert Roger et Robert del Picchia sur le programme 212 – Soutien de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur.** – Le programme 212 qui nous est soumis cette année est profondément modifié par rapport aux années antérieures. Il regroupe en effet, pour la première fois, l'ensemble des crédits de personnel du ministère de la défense, qui étaient jusqu'à présent éclatés entre les différents programmes de la mission « Défense » et de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Cette nouvelle architecture budgétaire vise à permettre une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs et de la masse salariale et s'inscrit dans une gouvernance rénovée des ressources humaines de la défense.

Je vous présenterai donc dans un premier temps les crédits de titre 2, qui représentent 18,7 milliards d'euros, sur les 21,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 20,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) inscrits au programme 212 pour 2015. Puis mon collègue Gilbert Roger vous présentera, dans un deuxième temps, les différentes politiques mobilisant les crédits hors titre 2 de ce programme.

Comme je l'indiquai, un nouveau pilotage de la masse salariale est mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Désormais, au sein du programme 212, les crédits de personnel seront répartis entre treize budgets opérationnels de programme (BOP) confiés à des gestionnaires de personnel, et non plus aux organismes d'emplois que sont les chefs d'état-majors et les directions du ministère ; ces gestionnaires RH gèreront à la fois la masse salariale destinée à leurs personnels et tous les leviers leur permettant d'en contrôler l'évolution : recrutements, avancements, incitations au départ... Pour prendre un exemple simple, les personnels civils, dont le recrutement et la carrière étaient déjà gérés par la direction des ressources humaines et de la formation du ministère de la défense (DRH-MD) mais qui, selon le poste qu'ils occupaient été rémunérés par l'armée de terre, la marine, la direction générale de l'armement..., seront désormais tous gérés et rémunérés dans le cadre d'un BOP « personnels civils » piloté par le chef de service des ressources humaines civiles à



la DRH-MD. Il en sera de même pour les « terriens », qui dépendront tous du directeur des ressources humaines de l'armée de terre. Le principe d'auto-assurance, consacré par la loi de programmation militaire, s'appliquera d'abord au niveau de chaque BOP : ainsi, en cas de dérive en gestion sur ses dépenses de socle, le gestionnaire devra prendre les mesures de régulation qui s'imposent, par exemple, en étalant les recrutements sur l'année. L'instauration de ce pilotage rénové de la masse salariale s'accompagne d'un suivi de gestion infra-annuel rigoureux et d'un encadrement des processus RH fondé sur de nombreux instruments : arrêtés annuels de contingentement des effectifs militaires par grade et échelle de solde, directives d'avancement du personnel portant sur l'ensemble des tableaux d'avancement, prévisions annuelles des sorties distinguant départs naturels et départs incités...

Cette réforme, gage d'une gestion contrôlée des ressources humaines, est à mon sens une avancée. Néanmoins, il faudra veiller à une chose : que les employeurs désormais dépourvus d'effectifs se voient bien attribuer les ressources dont ils ont besoin, d'un point de vue quantitatif et qualitatif. D'où l'importance des contrats d'objectifs passés avec les gestionnaires, qui organisent la mise à disposition des moyens, sous l'autorité du DRH-MD.

En ce qui concerne les déflations d'effectifs, elles seront bien au rendez-vous en 2015. Le PLF pour 2015 reprend en effet l'objectif inscrit dans la Loi de Programmation Militaire (LPM), soit la suppression de 7 500 équivalents temps plein (ETP) en 2015, après 7 881 en 2014.

Cette déflation portera à 85% sur les effectifs militaires et à 15% sur les effectifs civils. Ainsi, l'effort devrait davantage peser sur les militaires que cela n'était initialement prévu, le ministère faisant ainsi usage d'une possibilité d'inflexion, prévue par la LPM, afin d'accentuer ce qu'il ne convient plus d'appeler la « civilianisation » car ce terme est parfois mal ressenti, mais le « rééquilibrage en faveur des personnels civils ». Un autre aspect de ce rééquilibrage civils/militaires en 2015 est la transformation de postes militaires en postes civils, doublée d'un reclassement des personnels militaires dans la fonction publique. Selon le DRH-MD, quelque 200 postes pourraient être concernés l'année prochaine. Si ces transformations ne sont pas toujours bien perçues par les personnels civils, elles visent aussi, il faut l'admettre, à remédier à l'insuffisance de personnels civils volontaires pour occuper des postes supérieurs dans les fonctions de soutien.

En 2015, les plus fortes baisses d'effectifs en quantité pèseront sur l'armée de terre (environ moins 4 000 équivalents temps plein, soit plus de la moitié du total des suppressions), puis sur les personnels civils de la défense et sur l'armée de l'air (respectivement -1 200 et -1 172 ETP), suivis par la marine (-875 ETP). Le service de santé des armées perdra 243 postes, le service du commissariat des armées 68 et le service des essences 14. Seules la DGA et la DGSE verront leurs effectifs augmenter (respectivement de 12 et de 53 postes).

Quels que soient l'armée ou le service, nous mesurons les difficultés et l'effort que ces déflations représentent, après celles réalisées depuis des années au titre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) puis de la Modernisation de l'action publique (MAP) et alors que de nombreuses mesures de rationalisation et d'optimisation ont déjà été mises en œuvre. Pour l'armée de l'air, cette nouvelle déflation intervient alors qu'elle a perdu 5 000 postes depuis deux ans et 16 000 depuis 2008. Pour l'armée de terre, le nombre de postes à supprimer augmente de 25% par rapport aux années antérieures, passant de 3 000 à 4 000 personnes.

Comme l'a rappelé le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, lors de son audition, les effectifs de la défense auront diminué d'un quart entre 2009 et 2019, le ministère de la défense représentant à lui seul 60% des suppressions d'emplois de l'Etat en 2014 et même 66% en 2015. C'est un effort considérable !

Un des volets sensibles et particulièrement difficiles de la déflation est le « dépyramidage ». Comme vous le savez, la LPM a prévu de ramener la proportion d'officiers dans l'effectif militaire de 16,75 à 16% à l'horizon 2019, ce qui représente au total une diminution de 5 800 postes. Pour 2015, ce sont 1 000 postes d'officiers qui devront être supprimés. Or l'objectif fixé pour 2014 ne sera vraisemblablement pas tenu et pour 2015, les chefs d'état-majors d'armée ont émis des doutes sur leur capacité à y parvenir, le vivier des candidats à des départs incités (notamment dans le cadre du pécule) se réduisant d'année en année.

Ce point est préoccupant, il ne faudrait pas que, faute de sorties, le recrutement se tarisse, privant nos armées du rajeunissement et du renouvellement dont elles ont besoin.

Sur un plan budgétaire, les effets attendus de la déflation sont au rendez-vous, puisque les crédits de personnel diminuent en 2015 de 374 millions d'euros, dont près de 270 millions d'euros au titre des dépenses de rémunérations (dites du socle) et 106 millions d'euros au titre des pensions, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, est la traduction mécanique des baisses d'effectifs. Après des années de dérives, l'objectif de maîtrise de la masse salariale est donc bien atteint. Le montant du plan catégoriel (42 millions d'euros) est limité en comparaison de ce qu'il représentait il y a encore quelques années. Les dépenses hors socle enregistrent, quant à elles, une progression maîtrisée (+2 millions d'euros), la baisse de certaines enveloppes permettant une augmentation des dotations consacrées aux restructurations et au chômage.

Des mesures d'accompagnement sont prévues. Le « plan d'accompagnement des restructurations » (PAR) – doté d'un volet civil et d'un volet militaire - représente environ 200 millions d'euros de crédits de titre 2. Les crédits destinés au chômage (qui concernent pour l'essentiel du personnel militaire) augmentent de près de 4 millions d'euros, soit au total une enveloppe de 139,5 millions d'euros qui pourrait s'avérer insuffisante, la progression des dépenses étant élevée depuis 2013. Le nombre de chômeurs indemnisés en décembre 2013 était ainsi supérieur de 9,8% à celui enregistré un an auparavant. Force est de constater que, dans un contexte économique défavorable, les reconversions sont difficiles.

Si les effets attendus en termes de maîtrise de la masse salariale sont donc bien au rendez-vous dans la présentation que nous livre le PAP, il faudra aussi compter avec le surcoût – non budgété – lié aux dysfonctionnements de Louvois. Pour 2014, ce surcoût, estimé selon le ministère à 220 millions d'euros, rend nécessaire une rallonge des crédits de titre 2 dans le cadre du dernier collectif budgétaire. La récupération des sommes indues est longue et difficile. Comment pourrait-il en être autrement en 2015, alors que le problème n'est toujours pas résolu? Louvois est une catastrophe dont les effets dévastateurs n'ont malheureusement pas fini de se faire sentir et ruinent les efforts réalisés. Faut-il le rappeler, les économies liées aux réductions d'effectifs réalisées en 2014 et en 2015 représenteront précisément 220 millions d'euros en 2015 ! Il faut que nous sortions de cette situation !

Enfin, avant de conclure, je souhaiterais revenir sur un point qui a été évoqué à maintes reprises cette année au cours de nos auditions budgétaires, qui est la manière dont sont conduites les restructurations. Les suppressions et regroupements d'unités, difficiles à

annoncer et douloureuses à vivre, sont malheureusement nécessaires pour respecter le rythme programmé des déflations. La tentation existe de ne pas y procéder et de répartir les suppressions de postes un peu partout, ce qui est parfois qualifié « d'écheniller », avec le risque de dégrader l'efficacité sans permettre la densification et donc la réduction attendue des coûts de soutien. Cette année, après des mois d'attente, des annonces sont intervenues en octobre dernier, mais il y en aura d'autres. Cette méthode ne donne pas aux personnels, à leurs familles et aux territoires concernés la visibilité dont ils ont besoin ; elle est aussi un facteur de désorganisation pour les armées. Il faudrait annoncer un plan d'ensemble jusqu'à la fin de la programmation. A cet égard, nous devons être vigilants au moral des personnels, notamment des personnels militaires, qui subit d'année en année une lente érosion. Lassitude des réformes, inquiétudes, sentiment d'une dégradation des conditions d'exercice du métier expliquent cette détérioration du moral. Il importe de redonner motivation et perspectives à nos personnels, et, à tout le moins, une visibilité sur leur avenir.

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur.** – Outre l'ensemble des dépenses de titre 2, que Robert del Picchia vient de vous présenter, le programme 212 regroupe hors titre 2 les crédits affectés aux missions portées par le secrétariat général afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur « cœur de métier ».

Ces missions variées, vont de la politique immobilière à la gestion des musées et des archives historiques de la défense, des systèmes d'information d'administration et de gestion à la reconversion de personnels, de la gestion du PPP Balard à l'aide sociale. Un inventaire à la Prévert, ...la poésie en moins.

Une présentation globale reviendrait à regrouper des crédits de nature très différente et serait dès lors insignifiante. Une présentation exhaustive serait nécessaire, que vous trouverez dans le rapport écrit mais j'aurais du mal à la réaliser dans le temps qui nous est imparti. J'ai donc choisi de focaliser votre attention sur quelques points saillants qui sont des points clefs pour l'exécution de la LPM et pour le bon fonctionnement de nos armées.

1<sup>ère</sup> observation : la lente remontée des crédits consacrés à la politique immobilière. Le niveau général des crédits est en hausse. Le budget 2015 consacré à l'infrastructure présente un montant d'autorisations d'engagements de 1,81 milliard d'euros (+10% par rapport à 2014) et un niveau de crédits de paiement de 1,18 milliard d'euros (+19,1%), intégrant 230 millions d'euros de ressources issues des cessions immobilières.

Les REX sont en effet au rendez-vous en 2015, puisque les ressources du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » le permettent. Pour les prochains exercices, l'essentiel des ressources devrait être réalisé par la cession d'immeubles parisiens dont l'îlot Saint-Germain à la suite du déménagement du ministère à Balard. Il y a bien sûr des incertitudes quant au montant des cessions, mais globalement, le montant attendu devrait pouvoir être atteint et en temps utile.

Les programmes d'infrastructure structurants destinés à l'accueil des nouveaux équipements ont été lancés qu'il s'agisse de l'accueil des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, de l'accueil des MRTT, des infrastructures du programme SCORPION, nouveau système de combat de l'armée de terre ou du programme DESCARTES de modernisation de l'ensemble des réseaux informatiques et téléphoniques d'infrastructure de la défense. De même se poursuit la modernisation des installations électriques des ports de Brest et de Toulon.

Il est aussi réjouissant de voir progresser les crédits consacrés à l'adaptation des capacités d'infrastructures technico-opérationnelles, c'est-à-dire celle des camps d'entraînements, des ports, des aires aéronautiques, des hôpitaux, et non opérationnelles, c'est-à-dire celles qui sont liées à la condition de vie des personnels et aux conditions de travail, mais aussi les crédits de maintenance lourde consacrés aux réseaux des bases et régiments, des quais, des bassins..., et de maintien en condition qui sont gérées au niveau des bases de défense. Ces crédits progressent de 8 à 12% en moyenne en CP, de 9 à 20% en AE.

C'est une bonne nouvelle, car les ressources contraintes et le niveau élevé des besoins capacitaires à satisfaire en priorité n'ont pas permis jusqu'à maintenant de consacrer les moyens nécessaires aux infrastructures de vie et au maintien en condition de l'infrastructure générale et les crédits ont souvent été des variables d'ajustement en exécution des lois de finances. Confère l'étalement sur 20 ans du plan VIVIEN de construction d'hébergements de qualité au profit des militaires du rang et des sous-officiers célibataires de l'armée de terre. Plus graves, les locaux se sont fortement dégradés. En juin 2014, suite à un recensement effectué auprès des commandants de base de défense, ont été identifiés 700 ouvrages présentant, tout ou partie, des défauts significatifs d'entretien dont la résolution a été estimée à 560 millions d'euros.

Cette situation affecte le moral des militaires comme l'ont confirmé devant vous les généraux de Villiers, chef d'état-major des armées, et Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre. Ceci a entraîné la mise en place d'un plan d'urgence dont on trouve la traduction dans la loi de finances.

Ces efforts budgétaires en matière immobilière sont considérables et nécessaires mais nous n'atteignons qu'un niveau juste suffisant. Les dépenses d'infrastructure vont peser dans l'exécution de la LPM : des dépenses importantes sont programmées avec l'arrivée de nouveaux équipements, et il est impossible de différer davantage les opérations nécessaires à l'amélioration de la condition de vie des personnels ainsi que les réorganisations.

Le montant retenu pour l'établissement de la LPM est de 6,1 milliards d'euros alors que les besoins estimés ont été évalués à plus de 7,2 milliards d'euros. Une solution serait de réduire le parc des bâtiments, mais les réorganisations elles-mêmes génèrent des coûts importants. On estime à 1,2 milliard d'euros le coût de l'accompagnement des restructurations sur la durée de la LPM 2009-2014. Dans un souci d'économies, il reste préférable de procéder par fermetures pures et simples et à la densification des emprises même si l'on peut comprendre certaines réticences notamment dans l'armée de terre attachée à ses implantations sur l'ensemble du territoire qui constituent autant de points de contact et d'appui à sa politique de recrutement. Il faudra donc trouver un juste équilibre. Il faudra également rechercher les voies et moyens d'une optimisation de la politique immobilière.

2<sup>ème</sup> observation : le regroupement de l'ensemble des états-majors, directions et services sur le site de Balard sera effectif en 2015. Les opérations de déménagement vont s'étaler tout au long de l'année à partir du mois de février.

Pour 2015 il est prévu 171 millions d'euros en AE et de 194 millions d'euros en CP. Ces dépenses correspondent aux redevances prévues par le contrat de PPP conclu avec le groupement OPALE Défense pour un montant de 156,44 millions d'euros en CP dont les montants ont été ajustés au regard des décalages calendaires - on rappellera que la redevance annuelle était initialement fixée à 154 millions d'euros TTC - et à divers avenants et charges

d'exploitation (restauration provisoire, prestations de nettoyage, salle serveurs) pour une trentaine de millions d'euros.

Le projet a connu quelques perturbations, comme il est fréquent sur des projets de cette ampleur. Ils ont généré un surcoût d'investissements de l'ordre de 60 millions d'euros HT qui devrait être compensé grâce aux économies engendrées par la cristallisation partielle des taux intervenue en octobre 2013. Ces décalages ne devraient donc pas avoir d'effets sensibles sur le montant du contrat et de la redevance annuelle.

Une direction de site a été mise en place pour assurer la réception des travaux et constater tout au long du partenariat la conformité d'exécution des prestations. Vos rapporteurs l'avaient préconisé dans leur rapport en 2013.

3<sup>ème</sup> observation : dans leur rapport sur le PLF pour 2014, Michèle Demessine et Joël Guerriau avaient montré l'ampleur des conséquences du dysfonctionnement du logiciel LOUVOIS et constaté que cette situation était révélatrice de dysfonctionnements récurrents dans la gestion des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG). Ils avaient constaté des retards importants et des dépassements de coûts sur tout un ensemble de projets structurants. Cette situation reflète encore les défauts chroniques dans la définition des projets, dans l'évaluation de leurs coûts et dans leur conduite qui ont appelé la réforme de la gouvernance à partir de 2013 et l'introduction de procédures plus rigoureuses de suivi des projets. Nous espérons que la réforme permettra d'améliorer une situation devenue difficilement acceptable sur le plan budgétaire, mais plus encore lorsqu'elle affecte le moral des personnels.

C'est évidemment le cas de LOUVOIS qui sera « un boulet à traîner » jusqu'en 2017 sans grand espoir d'amélioration. Le fonctionnement erratique du calculateur se traduit notamment par d'importants indus de paye et moins-versés aux administrés. Robert del Picchia vous a cité les montants ! En outre, ces dysfonctionnements obligent le ministère à consacrer des crédits à la mise au point de versions correctives destinées à améliorer les performances (5,5 millions d'euros en 2015) – mais aussi à prendre en charge un dispositif de vérification systématique et préalable des soldes avant le versement auquel sont affectés plusieurs dizaines d'agents, sans compter ceux affectés au recouvrement. Ils entraînent enfin le maintien en service d'applications anciennes dont les coûts de maintenance s'accroissent.

Cette situation perdurera jusqu'au déploiement de l'application SOURCE SOLDE. Le projet fait l'objet d'une procédure de dialogue compétitif devant déboucher sur la notification d'un marché de maîtrise d'œuvre au printemps 2015. La première bascule pourrait intervenir au premier semestre 2017.

4<sup>ème</sup> observation : la reconversion des militaires bute sur la situation globale de l'emploi, malgré les efforts mis en œuvre par l'Agence de reconversion de la défense. Dans un contexte économique difficile, le nombre de reclassement des personnels militaires dans le privé est en baisse en 2013 de 11% ; dans les fonctions publiques de 5,7%. La durée moyenne de retour à l'emploi augmente, comme le nombre de chômeurs indemnisés et en conséquence la charge de l'indemnisation du chômage ainsi que l'a indiqué Robert del Picchia. La persistance de chiffres en berne aurait des conséquences sur le recrutement et sur le moral.

5<sup>ème</sup> observation : s'agissant de l'accompagnement économique des restructurations, les engagements pris dans la LPM sont respectés, à travers une démarche de contractualisation mais aussi grâce à un ensemble d'aides financières à destination des

communes les plus sévèrement affectées et des entreprises. Une enveloppe de 150 millions d'euros sur la durée de la LPM est affectée à cet accompagnement via le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Le contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) sera désormais intégré dans le volet territorial du contrat de plan état-région. Un dispositif de prêts participatifs au bénéfice des PME déjà situées dans les territoires affectés par les restructurations ou ayant le projet de s'y implanter est mis en place. Les collectivités les plus fortement affectées pourront bénéficier d'une cession à l'euro symbolique de tout ou partie des emprises devenues définitivement inutiles aux besoins de la défense. Une disposition est introduite en ce sens à l'article 22 bis du projet de loi de finances pour 2015.

Sur le plan budgétaire, les crédits concernent encore largement le financement de l'accompagnement des restructurations opérés au cours de la précédente LPM ce qui montre bien un décalage excessif entre la décision de restructuration et les décaissements des aides. Le raccourcissement de ces délais est l'un des moyens d'atténuer le traumatisme vécu par les collectivités et devrait constituer un objectif prioritaire.

Cela suppose, naturellement, que les restructurations soient annoncées suffisamment tôt. Je partage pleinement l'opinion de Robert del Picchia sur cette question. Les chefs d'état-major entendus par votre commission comme les collectivités territoriales ont besoin de visibilité. Nous souhaitons en conséquence que le ministre puisse annoncer d'ici la fin de l'année ou au tout début de 2015, l'ensemble des décisions de restructuration pour la durée restante d'exécution de la LPM.

Sur la base de cette analyse du programme 212, pour ce qui me concerne je recommanderai à la commission un avis favorable sur les crédits de la mission « défense ».

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur.** – Pour ma part, mon analyse de ce programme ne me conduit pas à exprimer un vote favorable et je m'abstiendrai à titre personnel.

**M. Daniel Reiner.** – Je voudrais faire trois remarques.

La première porte sur LOUVOIS. Il est vrai que les dysfonctionnements de ce système pèsent lourdement sur le budget de la défense, entre 150 et 200 millions d'euros par an et cela depuis plusieurs années. C'est une somme colossale. C'est une erreur monumentale dont on n'a pas voulu et pas pu déterminer les responsabilités tant elles étaient diluées. L'irresponsabilité était érigée en système. C'est une leçon dont tout le monde est héritier actuellement et la critique ne s'adresse pas nécessairement à ceux qui aujourd'hui gèrent les difficultés et ont pris la mesure de la chose. Je rappelle que le ministre en a fait très rapidement une affaire personnelle pour que les militaires soient le moins touché possible. C'est pourquoi on a recruté autant d'intérimaires pour reprendre les opérations « manuellement ». Impossible d'améliorer ce calculateur. Les techniciens n'ont pas réussi à le stabiliser. La décision a été prise de mettre en chantier une nouvelle application, ce qui est une opération très longue et complexe. Il faudra plusieurs années, on aura réglé le problème avant 2016-2017. C'est une affaire qui aura duré six ans et qui aura coûté fort cher. On nous dit que l'on pourra récupérer les trop-versés mais cela n'est pas si simple, car certains militaires ont quittés l'armée. Certains se retrouvent au chômage et ne disposent pas de quoi rembourser. Il y aura donc des pertes sèches, même si tous les efforts sont faits pour essayer de recouvrer le plus possible. S'agissant du nouveau logiciel, le projet sera conduit comme un programme

d'armement de la DGA. Le Secrétaire général de l'administration sera le chef de ce projet, il en sera responsable.

La déflation des effectifs, chacun le sait, est un exercice difficile. C'est pourquoi dans la loi de programmation militaire nous avons décidé de diminuer les effectifs de 24 000 hommes, contre 54 000 dans la loi de programmation précédente. Nous achevons encore des déflations de l'exercice précédent. L'exercice actuel est d'autant plus difficile que nous arrivons au bout du système. Il est conduit avec l'intelligence de méthode la plus complète. Malheureusement il y a des événements imprévus qui peuvent conduire à revoir des plans déjà préconçus pour les déflations d'effectifs. Sur le papier, il est facile de dire que pour réaliser les déflations et réaliser des économies, il suffit de supprimer des régiments et désarmer des bâtiments, mais dans la réalité, l'exercice est plus compliqué. Et vous savez combien il est difficile d'annoncer une restructuration importante comme la suppression d'un régiment complet sur un territoire. En conséquence, les annonces ont pris un peu de retard et l'on a décidé de réaliser la moitié des déflations sur le soutien et le moins possible à l'opérationnel. L'engagement est pris de faire les choses plus clairement, mais il y a un débat et des choix à faire sur la méthode entre la suppression d'unités complètes et une répartition de l'effort sur l'ensemble des unités, ce que l'on appelle l'échenillage.

Enfin, politiquement nous devons saluer unanimement la décision de mettre entre les mains d'un seul responsable, la DRH-MD, la gestion de la masse salariale. La dilution de cette responsabilité n'était pas une bonne chose. Les déflations d'effectifs ne se traduisaient pas par des économies sur la masse salariale. La Cour des comptes l'a bien mis en évidence. Il fallait mettre en place des mesures comme le dépyramidage des effectifs d'officiers. Ce ne sont pas des choses faciles, chacun en est conscient, mais cela est nécessaire si l'on veut que les diminutions d'effectifs se traduisent par des économies sur la masse salariale. Au total, en 2015, on voit, sauf problème lié à LOUVOIS, une baisse de la masse salariale.

**M. Jacques Gautier.** – Je confirme l'analyse de Daniel Reiner. Je voudrais simplement préciser les termes du débat. La suppression de régiments complets peut avoir pour conséquence des économies substantielles en matière de personnel comme en matière logistique, mais en même temps, outre les conséquences en matière d'aménagement du territoire, cela peut compliquer la capacité de remontée en puissance dans les régiments qui, je le rappelle, ne sont plus des unités opérationnelles mais des réservoirs et des préparateurs de forces. C'est ce qui explique les retards dans les annonces. Elles seront faites au plus tard au début de l'année 2015.

J'ajoute que l'on va, dès cette année, retirer les sections d'éclairage et de reconnaissance des régiments d'infanterie. A partir du moment, où en opération l'on travaille en groupement tactique interarmes (GTIA), il n'est pas nécessaire de dupliquer ces échelons dans tous les régiments.

**M. Jean-Pierre Masseret.** – Il semble que le débat soit rouvert. Quelle sera la doctrine retenue et à quel moment connaîtra-t-on la liste des restructurations ?

Celles-ci ont toujours des conséquences sur les territoires et je reste dubitatif sur les mesures de compensations, qu'il s'agisse de transfert d'activités du type Ecomouv ou des cessions de terrain à l'euro symbolique.

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur.** – Nous n’avons pas de réponse à cette question. Sans doute pourrions-nous interroger le ministre sur ce point lors du débat en séance publique.

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur.** – Sur LOUVOIS, on espérera d’abord que le nouveau logiciel sera opérationnel en temps utile et sans dysfonctionnement.

Sur les restructurations, je pense également qu’il faudra interroger le ministre à la prochaine occasion, car l’attente n’est bonne ni pour les personnels civils et militaires, ni pour l’environnement social et économique sur le territoire. On a besoin de lisibilité.

**M. Daniel Reiner.** – Il faut aussi considérer que lorsqu’on crée un désert militaire, on perd un peu de l’esprit de défense et que l’on recrute moins qu’auparavant sur ce territoire.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président** – Nous interrogerons le ministre.

Je souhaiterais également dans le courant de l’année que nous puissions apprécier comment cette réforme de la fonction RH est ressentie, en ayant un contact avec les militaires dans les unités. Il peut y avoir une satisfaction au niveau central, mais il faudra évaluer cette fonction importante désormais centralisée à tous les échelons. C’est une décision de stratégie, mais toute sa valeur sera dans l’application.

La réunion est levée à 17 h 20.

**Mercredi 26 novembre 2014**

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

La séance est ouverte à 9 heures 30.

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme « Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat sur les crédits du programme 146 « Equipement des forces » de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – La principale difficulté, pour les rapporteurs que nous sommes, tient sans doute à la question de savoir si l’on doit parler du budget, pour la défense et notamment pour l’équipement des forces, tel que le présente le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 – le budget officiel, ou théorique, dont on sait d’avance qu’il ne correspondra pas à la réalité ; ou s’il faut se concentrer sur le budget réel, celui qui sera mis en œuvre de façon pratique, mais dont une partie s’avère encore toute virtuelle, compte tenu des annonces que le Gouvernement a faites en la matière.

De manière officielle, le budget de la défense inscrit dans le PLF 2015 est prévu à hauteur de 31,4 millions d’euros en crédits de paiement (CP). Selon le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d’examen par le Parlement, ce budget serait constant en 2016 et il atteindrait 31,5 milliards en 2017. Les montants ainsi retenus pour la



programmation budgétaire 2015-2017 sont conformes, de manière « faciale », à ceux qu'a fixés la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019.

Les dépenses d'équipement de défense, au total, doivent atteindre, en 2015, le niveau de 16,7 milliards d'euros, suivant une trajectoire conforme, là encore, aux orientations de la LPM. En particulier, le programme 146 « Équipement des forces » se trouverait doté, l'année prochaine, de 9,9 milliards d'euros en CP, compte tenu de ressources exceptionnelles (REX) prévues pour 2,1 milliards d'euros – soit le cinquième des crédits du programme et 90 % des REX de la mission « Défense » (2,3 milliards d'euros).

C'est avec ces REX, comme vous le savez, que l'on aborde les difficultés et le versant réel, ou du moins pratique, du budget de la défense pour 2015. La conformité de ce budget à la trajectoire financière retenue par LPM est en effet une conformité de niveau de prévisions, mais non de nature de ces prévisions. Le montant des REX prévues pour chaque année du budget triennal 2015-2017 serait en fait supérieur de 500 millions d'euros au montant fixé par la LPM, en compensation d'une réduction de 500 millions d'euros de crédits budgétaires introduite par le Gouvernement. C'est ce que j'appelle le « *hold up* » de Bercy sur la défense !

Cet accroissement de la part relative des REX dans le budget de la défense se trouve en outre potentiellement accentué, pour l'année prochaine, du fait de l'adoption par l'Assemblée nationale, en seconde délibération sur le PLF, de deux amendements du Gouvernement. Le premier de ces amendements a diminué de 100 millions d'euros les crédits du programme 146, au titre de contribution de la mission « Défense » au financement des mesures nouvelles qui ont résulté du débat de nos collègues députés sur le PLF. Le second amendement a augmenté à due concurrence les REX attendues, au profit de l'équipement militaire, des cessions de fréquences hertziennes.

Or cette situation fragilise le budget de la défense, dans la mesure où les REX doivent pour l'essentiel provenir d'une cession de la bande de fréquences des 700 MHz dont il est désormais clairement établi – et même admis, serait-ce à demi-mot, par le Gouvernement – que les produits ne seront pas disponibles, à tout le moins, en 2015. Ce constat avait été établi dès le mois de juillet dernier par notre commission, au moyen de contrôles « sur pièces et sur place ». Je rappelle que l'avenir de la bande de fréquences des 700 MHz, aujourd'hui attribuée aux chaînes de télévision, fera l'objet de la conférence mondiale des radiocommunications prévue en novembre 2015 ; il s'avère donc difficile d'envisager sérieusement une cession avant cette réunion. Une fois la date d'attribution possible à la téléphonie mobile déterminée par la conférence mondiale, le choix de chaque État concerné, y compris celui de la France, sera encore contraint par le choix des pays frontaliers, compte tenu de possibles effets de brouillage tant que la bande concernée sera utilisée, dans ces pays, pour la télévision. En outre, dans la conjoncture économique actuelle du secteur, en cours de consolidation, il est estimé que les opérateurs de téléphonie, à court terme, n'ont ni l'appétence, ni les moyens d'investir dans de nouvelles fréquences.

En d'autres termes, le budget de la défense prévu par le PLF 2015, notamment en ce qui concerne les opérations d'armement retracées par le programme 146, a été bâti sur une hypothèse dont on sait qu'elle ne pourra pas se concrétiser. Les services de Bercy ne pouvaient pas l'ignorer.

Pour sécuriser le financement de ces opérations d'armement, l'initiative parlementaire est limitée : l'article 40 de la Constitution et les règles de la LOLF sont de

fortes contraintes. Du moins, dans le respect de ces limites, nous vous proposerons de défendre, au nom de la commission, un amendement qui rétablirait les crédits budgétaires du programme 146 au niveau qui se trouvait inscrit dans le PLF initial, avant l'introduction des amendements du Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Pour le reste, les initiatives appartiennent au Gouvernement.

Le Président Raffarin, dans une lettre rendue publique la semaine dernière, a demandé au Président de la République de préciser comment il assurerait, concrètement, son engagement solennel de respecter la LPM, c'est-à-dire de garantir un budget de 31,4 milliards d'euros, l'année prochaine, à la défense. Le Président de la République, à ma connaissance, n'a pas répondu, pour l'heure.

Cependant, dès le mois d'octobre dernier, le ministre de la défense a annoncé son intention de faire usage de la clause de sauvegarde prévue par l'article 3 de la LPM 2014-2019 – disposition introduite, je vous le rappelle, par le Sénat, à l'initiative de notre commission. Il sera ainsi recouru à des cessions de participations d'entreprises publiques, qui devraient permettre la mobilisation des REX programmées au bénéfice de la défense sur la période 2015-2017 (5,5 milliards d'euros au total). Ici intervient l'idée des fameuses « sociétés de projet », ou « SPV » (pour *special purpose vehicles*).

Cette idée résulte d'abord du choix de ne pas employer directement les recettes de cessions d'actifs financiers de l'État au profit de la mission « Défense ». À titre dérogatoire, la LOLF permettrait cette opération ; mais le Gouvernement n'a pas souhaité y recourir, dans la mesure, semble-t-il, où l'affectation directe des produits de cessions de participations financières à des dépenses d'équipement militaire conduirait à un appauvrissement du patrimoine de l'État. Ce choix suppose de pouvoir trouver autrement les ressources défailtantes.

L'hypothèse d'un abondement, pour 2015, du programme d'investissements d'avenir (PIA) qui profite à la mission « Défense » en 2014, *a priori*, a également été exclue par le Gouvernement. Le prolongement du PIA constituait pourtant la solution que préconisait, pour ce que l'on en sait, le rapport piloté par l'Inspection générale des finances rendu à la mi-juillet 2014.

D'où la principale des pistes à présent prospectées, si l'on en croit les déclarations du ministre de la défense : la mise en place d'une ou plusieurs sociétés de projet, dont le capital serait financé par l'État, au moyen du produit de cessions de participations financières, et peut-être également par des industriels, au moins dans un second temps – en 2016 ou en 2017, mais nous n'avons sur ce point aucune confirmation. Ces sociétés rachèteraient au ministère de la défense, ou achèteraient directement, puis loueraient à celui-ci des équipements militaires, suivant un mécanisme de « *sale and lease back* ». Le cas échéant, il pourrait être créé un SPV par catégorie d'équipements concernés. Les sommes perçues au titre du rachat de ces matériels par les sociétés mises en place permettraient au ministère de dégager les crédits nécessaires au versement des loyers qu'il devrait verser, à ces dernières, en contrepartie de la location.

Ce projet, à ce stade, suscite de notre part la plus grande circonspection, compte tenu des nombreuses questions qu'il soulève encore. J'en passerai l'essentiel en revue :

- à quelle échéance le dispositif serait-il opérationnel ? Le besoin est urgent, puisqu'il s'agit, dans l'immédiat, de mobiliser pour 2015 2,1 milliards d'euros. Pour financer les opérations d'armement et respecter la trajectoire de dépenses prévues l'année prochaine, la DGA devra disposer de cette ressource, au plus tard, au mois de septembre ;

- comment la gouvernance des sociétés de projet serait-elle organisée ? L'État n'en est encore qu'à recruter les conseils juridique et financier externes dont il estime avoir besoin pour ce montage ;

- quels équipements militaires seraient-ils concernés ? Eu égard au budget visé, il ne pourrait s'agir, en tout état de cause, que d'équipements importants. Mais une difficulté tient à l'association d'investisseurs privés au capital des SPV, car ces investisseurs – et les banques – ne voudraient certainement pas courir le risque d'assurer du matériel directement employé à des actions de combat ; il faudrait donc s'en tenir à du matériel d'ordre logistique, ou à des équipements qui ne risquent guère de se trouver fortement endommagés : on s'orienterait donc vers des avions A 400 M et MRTT, notamment ;

- la parfaite disponibilité des équipements loués serait-elle assurée pour les armées, et comment ? Cette entière disponibilité constitue évidemment une condition *sine qua non* du projet ;

- comment l'entretien des équipements en cause serait-il assuré ? C'est une question essentielle pour le maintien en condition opérationnelle ;

- quel serait le coût global de l'opération pour l'Etat ? La location dont il s'agit supposant par définition un loyer, et le fonctionnement des sociétés de projet impliquant naturellement des coûts de fonctionnement, ce coût global serait en tout cas supérieur à celui qui résulterait d'un achat direct par l'Etat des équipements. Mais il est fort difficile pour le moment, faute de mieux connaître les contours du projet, d'évaluer ce surcoût ;

- ce dispositif éviterait-il d'aggraver le déficit et l'endettement publics ? On sait que la direction du budget s'est très tôt montrée réticente à l'égard de la solution « SPV »...

Cela dit, sous réserve que les garanties nécessaires soient aménagées et clairement présentées au Parlement, nous croyons devoir soutenir, dans son principe, une solution qui vise à préserver la trajectoire financière déterminée par la LPM, si cette solution permet effectivement de mobiliser les 31,4 milliards d'euros prévus pour la défense en 2015. C'est pourquoi, moyennant l'amendement que Daniel Reiner, Xavier Pintat et moi-même vous proposons, je n'émet pas une appréciation négative sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 146 – sans préjuger, pour autant, de la position de la commission sur l'ensemble de la mission « Défense ».

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Nous examinons pour le moment le programme 146 « Équipement des forces ». Les dépenses que retrace ce programme sont des dépenses d'investissement à 80 % et, à eux seuls, les crédits d'investissement (titre 5) du programme, soit 6,3 milliards d'euros dans le PLF 2015, constituent plus de 60 % des investissements de l'État prévus pour l'année prochaine. En d'autres termes, ce programme, c'est essentiellement de l'argent pour nos industries et pour nos bureaux de recherche. Il vise un effort de long terme, que poursuit la LPM pour les années 2014 à 2019 dans le prolongement de ses devancières, afin de remettre à niveau le matériel de nos armées.

La question est donc : la LPM est-elle respectée ?

« Facialement », pour reprendre le terme de Jacques Gautier, la réponse est : oui. Les 31,4 millions d'euros prévus pour le budget de la défense, l'année prochaine, par la LPM, se trouvent bien inscrits dans le PLF 2015, de sorte que les livraisons puissent être payées et les commandes passées dans les délais requis.

Toutefois, cette prévision repose sur des REX. La LPM a prévu ces REX, sur la période 2014-2019, à hauteur de 6,1 milliards d'euros ; or elles tendent à croître à mesure que les crédits budgétaires vont décroissant : le montant de REX prévu pour chaque année du budget triennal 2015-2017 serait supérieur de 500 millions d'euros à celui qui a été fixé par la LPM, en compensation d'une réduction de 500 millions d'euros de crédits budgétaires. On connaît l'origine de cette ponction : la contrainte budgétaire, sous la pression des autorités de Bruxelles, est forte !

À cet égard, nous soutenons depuis longtemps l'idée que, l'effort de défense consenti par la France constituant un service rendu à l'Europe, cet effort devrait pouvoir être déduit du calcul du déficit « maastrichien » national. Je rappelle que le budget que la France consacre à sa défense – laquelle est en partie la défense de l'Europe – représente la moitié des budgets de défense de l'ensemble des États européens !

Dans cette situation budgétaire tendue est apparu le scénario des « sociétés de projet », ou « SPV », que vous a présenté Jacques Gautier. C'est un exercice difficile pour le ministère de la défense, qui ne bénéficie guère de l'appui des services de Bercy pour réaliser cette opération. Vu des ministères économiques et financiers, le dispositif reviendrait sans doute à repousser les échéances, sans résoudre au fond le problème.

Existe-t-il d'autres solutions ? Sans doute. La reconduction du PIA pour 2015 en est une. Cette solution sera-t-elle finalement mise en œuvre, malgré le choix initial du Gouvernement de ne pas poursuivre l'expérience de cette année en la matière ? Peut-être.

Ce qui est certain, c'est que, si les crédits viennent à manquer, le programme 146 – c'est-à-dire l'équipement des armées – jouera immanquablement le rôle de variable d'ajustement budgétaire, dans la mesure où les dépenses des autres programmes de la mission « Défense », pour l'essentiel, sont des dépenses obligatoires de l'État. Dans un tel cas, on quitterait à la fois la trajectoire de la LPM 2014-2019 et le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

Néanmoins, le Président de la République a répété son engagement de sanctuariser les ressources prévues par la LPM, et j'ai vérifié auprès du secrétaire d'État au budget que tout est fait pour dégager ces ressources. Je propose de faire crédit aux assurances ainsi données.

Les REX, au demeurant, ne sont pas le seul point faible de la prévision budgétaire pour 2015. Je voudrais à présent aborder la question du report de charges.

Ce report de charges, pour la mission « Défense », de la gestion 2014 sur l'exercice 2015, est attendu à hauteur de 3,3 à 3,4 milliards d'euros, dont 60 % (2,1 milliards) concernent le programme 146. Il s'agirait d'une légère amélioration par rapport au report de charges, historiquement élevé, qui a été constaté fin 2013 pour l'exercice 2014 : nous avons

en effet atteint, l'année dernière, les 3,45 milliards d'euros de report, dont 2,37 milliards pour le seul programme 146. Mais, même contenu, c'est un report élevé ; sans doute trop.

Ce report grèvera d'emblée le budget prévu pour l'année prochaine. Encore son estimation à un niveau *a priori* stabilisé repose-t-elle sur deux conditions, qui dépendent des exercices habituels de fin d'année ; d'une part, la levée intégrale de la réserve de précaution portant sur la mission « Défense », soit 1,4 milliard d'euros ; d'autre part, le financement interministériel du surcoût des opérations extérieures (OPEX), comme le veut la LPM, au-delà de la provision de 450 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2014, assorti d'une contribution du ministère de la défense selon la clé de répartition habituelle (environ 20 % du montant).

Le surcoût total de ces OPEX étant estimé à 1,128 milliard d'euros à la fin de l'année, et déduction faite des remboursements attendus d'organisations internationales ou de pays tiers, le surcoût « OPEX » net devrait représenter 624 millions d'euros. L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année, déposé à l'Assemblée nationale, indique qu'un décret d'avance à venir procèdera, à ce titre, à l'ouverture de 605 millions d'euros – ce qui appellerait, en principe, une contribution du ministère de la défense à hauteur de 121 millions d'euros.

Parallèlement, ce même décret d'avance devrait opérer une annulation de crédits, sur la mission « Défense », à hauteur de 572 millions d'euros, au titre de « gage » des ouvertures de crédits programmées en faveur de différentes missions pour la fin d'année ; la répartition de l'annulation entre programmes figurera dans le décret. Evidemment, là encore, on peut redouter que le programme 146 fasse les frais de la régulation budgétaire.

Quoiqu'il en soit, d'importantes commandes d'équipement militaire devraient intervenir l'année prochaine. Seront ainsi commandés, entre autres, 8 avions ravitailleurs MRTT, dont le besoin est urgent, compte tenu des appareils actuellement en service qu'ils ont vocation à remplacer ; un système de drones MALE supplémentaire ; le système d'information et de combat Scorpion (SICS), programme structurant pour l'armée de terre ; la rénovation d'avions de patrouille maritime Atlantique 2 (ATL2) et l'acquisition de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), importants pour la marine nationale ; le lancement de la rénovation à mi-vie des avions Mirage 2000D... Xavier Pintat, dans un instant, reviendra sur le sujet « drones », en particulier pour ce qui concerne l'acquisition de systèmes de drones tactiques (SDT) pour l'armée de terre ; je ne m'y attarde donc pas.

L'année 2015 devrait également donner lieu à des livraisons particulièrement attendues, notamment celles de 4 avions de transport A400 M et de la troisième frégate multi-mission (FREMM), outre 11 avions de chasse Rafale. Je rappelle en effet que la LPM pour 2014-2019 a prévu la livraison, sur la période, de 26 nouveaux Rafale : d'abord onze appareils en 2014 et onze autres en 2015, puis les quatre derniers en 2016, sous réserve que les ventes à l'export se concrétisent ; dans le cas contraire, l'État s'est engagé à maintenir son acquisition de onze appareils par an.

En conclusion, mon regard sur le programme 146 est plus positif que celui de Jacques Gautier. Il nous faut encore obtenir des clarifications sur les REX attendues pour 2015, certes ; mais je rappelle que celles qui étaient prévues pour 2014 sont bien au rendez-vous.

**M. Xavier Pintat, rapporteur.** – Pour ce qui concerne la partie « dissuasion » et « commandement de l'information » que je suis plus particulièrement au sein du programme 146, je ramènerai mon propos à une série d'observations en trois points.

Premier point : sur la force de dissuasion nucléaire – cette dissuasion qui fait, aujourd'hui, la crédibilité de notre pays sur la scène internationale et la légitimité de son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Très juste !

**M. Xavier Pintat, rapporteur.** – Au total, l'année prochaine, l'action stratégique « dissuasion » bénéficiera de près de 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont plus des trois quarts inscrits sur le programme 146. Du reste, comme vous le savez, la variation des crédits alloués à la dissuasion, d'une année sur l'autre, est à interpréter avec prudence, dans la mesure où les investissements dont il s'agit relèvent d'une programmation pluriannuelle sur un temps long.

Lors de l'élaboration de la LPM pour les années 2014 à 2019, nous avons marqué notre satisfaction de la décision du Président de la République de maintenir les deux composantes de la dissuasion – la composante aéroportée et la composante océanique –, et de les moderniser le moment venu. Néanmoins, nous avons aussi pris la mesure des conséquences de cette décision : dans une enveloppe budgétaire globale contrainte pour la défense, le simple maintien à niveau des crédits de la dissuasion exerce, en cas de difficulté, un effet d'éviction sur les autres programmes, en particulier sur la partie conventionnelle de l'équipement des forces et sur le soutien.

C'est l'un des enjeux qui apparaît, aujourd'hui, avec l'incertitude qui pèse, pour l'année prochaine voire au-delà, sur les REX attendues, officiellement, de la cession des fréquences hertziennes. Et je m'associe aux propos de mes collègues Jacques Gautier et Daniel Reiner sur la circonspection qu'appellent les solutions dites « innovantes », annoncées par le Gouvernement, pour pallier le retard d'encaissement de ces REX « hertziennes ».

Pour le reste, sur ce chapitre, je signale un évènement important, intervenu en 2014 : la mise en service du laser mégajoule, destiné à l'étude du domaine thermonucléaire et qui permet de reproduire, à très petite échelle, les phénomènes caractéristiques du fonctionnement d'une arme nucléaire. Ce programme de simulation, mis en œuvre par le CEA, a permis de garantir, sans nouvel essai nucléaire, la tête nucléaire aéroportée du missile ASMPA (air-sol moyenne portée amélioré). Il doit permettre de garantir la tête nucléaire océanique du missile M51.

Deuxième point : sur l'espace militaire.

Les crédits en faveur du spatial militaire sont maintenus à un niveau satisfaisant. Ces crédits, du reste, connaissent de fortes variations, d'une année sur l'autre, qui sont liées en grande partie au lancement des programmes. Pour l'année prochaine, 152 millions d'euros sont prévus ; les trois quarts de ce budget bénéficieront au programme MUSIS, qui vise la réalisation du futur système européen d'observation spatiale militaire.

Je rappelle les priorités de nos armées en matière spatiale. Il s'agit, d'une part, des télécommunications ; la première capacité de COMSAT NG (communications par satellite de nouvelle génération) sera commandée l'année prochaine, en vue de remplacer les satellites

Syracuse III en 2021 et 2022. Il s'agit, d'autre part, du renseignement ; cela concerne les domaines de l'imagerie optique et radar (où s'inscrit le programme MUSIS), l'écoute électromagnétique (avec notamment le programme CERES) et – même si le calendrier tend à se distendre sur ce dernier point, à la suite de l'achèvement du programme Spirale – l'alerte avancée pour la défense antimissile.

De manière générale, le secteur spatial est soutenu, depuis plus de cinquante ans, parce qu'il est considéré comme un enjeu de souveraineté et, à la fois, un enjeu scientifique, technologique et industriel essentiel. Le développement des technologies spatiales constitue en effet un véritable laboratoire d'innovations – pour la propulsion, la cryogénie, les moteurs, la connectique, les systèmes intelligents embarqués, etc. La France représente le deuxième investisseur mondial du secteur, derrière – certes, assez loin derrière – les États-Unis.

La période devrait inciter aux coopérations internationales. Les initiatives, d'ailleurs, sont nombreuses ; mais elles sont parfois difficiles à mettre en œuvre.

Troisième et dernier point : sur les drones.

Quelques mots, d'abord, sur les drones MALE. Je rappelle que le ministre de la défense a finalement choisi d'acquérir des drones du type *Reaper*, fabriqué par General Atomics, nous nous en sommes réjouis. L'acquisition d'un premier système a été lancée à l'été 2013, pour un coût de 120 millions d'euros, y compris le coût de maintien en condition opérationnelle pour les deux premières années. La LPM 2014-2019 prévoit, sur la durée de la programmation, la livraison de quatre systèmes complets, comprenant chacun trois vecteurs.

Les deux premiers vecteurs du premier système ont été livrés et se trouvent actuellement utilisés au Mali, où ils ont fait franchir une marche significative dans la capacité opérationnelle de nos forces. La livraison du troisième vecteur est attendue pour la fin de l'année en cours, et celle d'un deuxième système complet pour l'année prochaine.

Les études se poursuivent pour les drones aériens futurs, à l'horizon 2020 et au-delà ; leur conception devrait être le produit d'une coopération européenne, à partir du démonstrateur technologique Neuron puis du programme Demon.

L'enjeu est fondamental, à la fois en termes capacitaire et sous l'aspect industriel. Les armées, aujourd'hui, ne peuvent plus se passer des drones MALE ; les opérations en Afghanistan et au Mali, avec les drones *Harfang* puis les *Reaper*, ont attesté que leur rôle est décisif. La France dispose en ce domaine de capacités industrielles, mais il lui est difficile de résister à la concurrence américaine ; ni l'expérience du drone *Hunter* ni celle de son successeur *Harfang* – l'un et l'autre une « francisation » de drones d'Israel Aerospace Industry, qu'ont menée, respectivement, Sagem et Airbus –, n'ont permis l'émergence d'une filière nationale en la matière.

Je finirai en évoquant les drones tactiques. Comme vous le savez, à l'horizon 2017, le système de drones tactiques dits « intérimaires » (SDTI), actuellement en service dans l'armée de terre, doit être remplacé par un système de drones tactiques (SDT) pérenne. La LPM 2014-2019 prévoit la livraison de 14 vecteurs de ce nouveau système sur la durée de la programmation. Afin de maîtriser les coûts, l'objectif est d'identifier une solution disponible « sur étagère », adaptée *a minima*.

L'élaboration du SDT a été lancée en août dernier, avec l'ouverture d'une compétition, sans publicité, pilotée par la DGA. Cette procédure d'appels d'offres répond au vœu que nous avons exprimé en vue de préserver les intérêts financiers de l'État et de fournir à l'armée de terre le matériel répondant au mieux à ses besoins opérationnels. Le lancement de la réalisation du SDT est prévu pour la fin 2015.

Dans le cadre du traité de Lancaster House, une évaluation du drone tactique *Watchkeeper*, qui est une « britannisation » par Thales UK d'un drone de la société israélienne Elbit, a été menée en France en 2012-2013, cette expérimentation permettant à l'armée de terre de tester des scénarios. Un autre compétiteur pour le marché est le *Patroller* de la société Sagem et, d'après les informations dont nous disposons, d'autres industriels sont également à l'origine d'une proposition à la DGA.

Malgré l'intérêt de l'armée de terre pour le projet, on peut s'interroger sur la réelle plus-value du SDT, dont les performances paraissent assez proches des systèmes de drones MALE. Cela dit, la filière mise en place par Sagem avec les drones *Sperwer* et *Patroller* est la seule filière industrielle de drones française – et même européenne – qui produit et crée des emplois.

Comme Jacques Gautier, je n'émet pas une appréciation négative sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 146.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je crois que l'on peut en somme résumer la position des rapporteurs en disant qu'ils sont d'accord sur l'usage des crédits, mais inquiets sur le financement des programmes.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – C'est tout à fait cela !

**Mme Nathalie Goulet.** – Qu'est-ce que les rapporteurs retiennent du bilan semestriel détaillé établi en octobre dernier par le Gouvernement, en application de l'article 8 de la LPM pour 2014-2019, sur l'exécution de cette loi ?

**M. Joël Guerriau.** – Les recettes « exceptionnelles » tendent à devenir des recettes « espérées » ; c'est fâcheux. D'autant qu'il faudrait placer, en regard de ces REX théoriques, des « PEX » – pour « pertes exceptionnelles » – qui semblent, elles, probables. Je pense à la vente du bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Vladivostok*, reportée *sine die*.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – En écoutant les rapporteurs, cette question m'est venue : la procrastination est-elle en train de devenir un principe de nos finances publiques ?

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Le document qu'évoque Nathalie Goulet montre clairement que la LPM est exécutée, par le Gouvernement, conformément aux prévisions. L'application pour 2014 se fait de façon conforme, de même que le PLF 2015 est conforme à la LPM. La seule réserve que nous émettons porte sur les REX, dont la disponibilité incertaine, pour l'année prochaine, du moins pour le volet « hertzien » de ces REX, suscite notre inquiétude. Mais, sous l'empire de la LPM précédente, nous avons éprouvé des inquiétudes semblables et, finalement, les REX nécessaires ont été mobilisées.

L'avantage de la LPM 2014-2019, c'est que son article 3 prévoit une clause de sauvegarde : dans l'hypothèse où le montant des REX ou le calendrier selon lequel les crédits correspondants doivent se trouver affectés au budget de la défense ne seraient pas réalisés



conformément à la programmation, ces ressources devraient être intégralement compensées par d'autres REX ou par des crédits budgétaires. Le Gouvernement est aujourd'hui disposé à recourir, à ce titre, à des cessions de participations financières de l'État, même s'il a rejeté la possibilité, ouverte par la LOLF à titre dérogatoire, d'affecter directement les recettes de ces cessions à la mission « Défense ». On peut d'ailleurs se demander à quel niveau cette décision a été tranchée, et si la question a vraiment été soumise à l'arbitrage politique.

En tout cas, avoir obtenu que le budget de la défense, grâce aux REX, ne fasse pas l'objet de coupures de crédits, le niveau de financement prévu par la LPM étant donc maintenu, c'est déjà beaucoup, par les temps qui courent !

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Il est tout de même gênant que l'on confie aux services de Bercy l'ingénierie d'une solution – les sociétés de projet – que l'on sait, par définition, coûteuse ; on voit mal que les ministères économiques et financiers mettent beaucoup d'entrain à la mise en œuvre du dispositif envisagé ! Il nous appartient de maintenir, en la matière, la pression nécessaire. La question transcende, il me semble, les clivages entre partis.

Sur le fond, ces sociétés de projet, pour autant que des investisseurs privés y prennent part comme cela semble prévu, ne seront ni plus ni moins qu'une forme de partenariat public-privé (PPP). Je n'y suis pas hostile : j'ai eu recours à cette solution lorsque j'étais Premier ministre. Mais un PPP comporte un coût. Ce coût est justifié si l'on estime qu'il est avantageux de disposer tout de suite des équipements dont, sans PPP, on devrait remettre l'acquisition à plus tard.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Les REX attendues, dans les dernières années, se sont parfois révélées plus élevées qu'il n'était espéré ; je pense aux recettes des cessions immobilières, notamment. Pour 2015, ces REX immobilières, qui doivent être affectées au programme 212 « Soutien de la politique de la défense », ne nous causent pas trop d'inquiétude. Elles sont escomptées à hauteur de 230 millions d'euros ; si les négociations en cours avec la Ville de Paris, pour ce qui concerne la réalisation de logements sociaux sur les sites que le ministère de la défense entend céder dans la capitale, aboutissent convenablement, on est fondé à croire que les ventes permettront sans difficulté majeure l'encaissement de ces ressources. La même sérénité n'est pas possible à l'égard de la prévision des REX programmées à partir de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz, qui sont imputées au programme 146, officiellement, pour 2,1 milliards d'euros l'année prochaine.

En ce qui concerne le BPC *Vladivostok*, je rappellerai que le contrat de vente a été signé à un moment où la France entretenait un lien plus « naturel » qu'il ne peut l'être, actuellement, avec la Russie – laquelle, d'ailleurs, doit demeurer un partenaire de notre pays. Livrer ce bâtiment, aujourd'hui, reviendrait à mécontenter la Pologne et les États baltes mais, ne pas le livrer, c'est encourir le risque d'une perte de confiance, de la part des pays importateurs d'armes potentiels, quant au respect des engagements français dans ce type de marchés. Cependant, je précise que la décision prise par le Président de la République constitue un ajournement de la livraison du *Vladivostok* à la Russie, et non pas l'annulation de cette livraison.

**M. Pierre Charon.** – Ce bateau, en tout état de cause, n'est pas vendable à d'autres pays qu'à la Russie : le matériel embarqué est déjà russe !

**M. Cédric Perrin.** – Au moment où la recherche d'économies budgétaires s'intensifie, les rumeurs de remise en cause visant la force aéronavale nucléaire, embarquée sur le porte-avions *Charles de Gaulle*, sont-elles fondées ?

**M. Xavier Pintat, rapporteur.** – En matière de dissuasion, la distinction majeure est à opérer entre les forces aériennes stratégiques, qui relèvent de l'armée de l'air, et la force océanique stratégique, qui relève de la marine. Au sein de cette dernière, la force aéronavale nucléaire fait figure de « plus ». Elle permet de disposer d'avions Rafale équipés par le missile ASMP, et d'une certaine modularité ; elle favorise également l'entraînement des pilotes. Il n'est pas question d'y renoncer.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Les rapporteurs ont annoncé un amendement. Il est temps de le présenter plus avant.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – L'amendement que nous proposons à la commission vise à sécuriser, dans les limites offertes à l'initiative parlementaire par l'article 40 de la Constitution notamment, le budget de l'équipement des forces prévu pour 2015, en rétablissant les crédits de la mission « Défense », en particulier ceux du programme 146, au niveau qui se trouvait inscrit dans le PLF avant l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale. Celle-ci, en effet, comme je l'ai indiqué, a adopté en seconde délibération un amendement du Gouvernement qui réduit de 100 millions d'euros les crédits du programme 146. La compensation de cette réduction de crédits par des REX « hertziennes » supplémentaires présente d'importants défauts.

D'abord, l'opération représente une inversion de l'esprit de la LPM 2014-2019 en matière financière, dont l'article 3 prévoit que l'éventuelle indisponibilité de REX doit être compensée – que ce soit par d'autres REX ou par des crédits budgétaires –, mais non qu'une baisse éventuelle de crédits budgétaires puisse se trouver compensée par l'affectation de REX.

Ensuite, on assiste à un nouvel accroissement de la part relative des REX dans le budget de la défense, mouvement amorcé par le PLF initial. Après le vote de l'Assemblée nationale, le montant des REX serait ainsi supérieur de 600 millions d'euros à celui qu'a fixé la LPM 2014-2019, et le montant des crédits budgétaires inférieur d'autant.

Surtout, la mesure constitue une fragilisation aggravée du budget de la défense, puisque les REX doivent pour l'essentiel provenir d'une cession de la bande de fréquences des 700 MHz dont on sait que les produits ne seront pas disponibles à temps.

Le Gouvernement, lors du débat à l'Assemblée nationale, s'est engagé à compenser le non encaissement des 100 millions d'euros de REX « hertziennes » supplémentaires qu'il a introduits, au moyen d'un redéploiement de crédits au sein du PIA. Ce mode de compensation n'irait pas sans quelque paradoxe, puisque le Gouvernement a d'abord fait le choix, précisément, de ne pas abonder le PIA, l'année prochaine, en faveur de la mission « Défense ». Mais, en tout cas, cet hypothétique redéploiement d'une ressource extrabudgétaire dans la limite de 100 millions d'euros revêt un caractère de « moindre certitude » que les crédits budgétaires de même montant initialement inscrits dans le PLF 2015. Nous souhaitons donc les y voir rétablis.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Ce double niveau de compensation, l'un virtuel – les REX « hertziennes » –, l'autre recourant à ce qui a d'abord été refusé – le PIA – constitue en effet un élément quelque peu « irritant ». L'amendement, je le souligne, est

présenté par les trois rapporteurs. Si la commission l'adopte, il permettra au surplus d'approfondir le débat avec le Gouvernement, en séance publique, sur la solidité du budget prévu pour l'année prochaine au bénéfice de la défense.

*À l'issue de ce débat, la commission adopte, à l'unanimité, l'amendement de rétablissement de crédits proposé par les rapporteurs.*

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » - Programme  
« Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du  
rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015.**

**M. André Trillard, rapporteur.** – Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » retrace les crédits, hors dépenses de personnel, qui concernent trois secteurs bien distincts :

- en premier lieu, la prospective de défense, c'est-à-dire la recherche technologique et l'analyse stratégique ;

- en deuxième lieu, le renseignement qu'assurent, au ministère de la défense, deux services à vocation générale : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), pour le renseignement extérieur, et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), pour le renseignement de sécurité de défense ;

- enfin, l'action internationale du ministère, qu'il s'agisse de coopération ou de diplomatie de défense, aujourd'hui dans un contexte de réforme de cette action, qui tend à mettre en place une direction générale des relations internationales et de la stratégie (la future DGRIS).

Mon collègue Jeanny Lorgeoux prenant à sa charge le volet « renseignement », il me revient de rapporter sur le reste du programme 144 : d'une part la prospective de défense (recherche technologique et analyse stratégique) et, d'autre part, l'action internationale.

Mais je commencerai par quelques propos touchant aux crédits prévus, pour l'année prochaine, pour le programme dans son ensemble.

La demande de crédits inscrite à ce titre dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 est de 1,3 milliard d'euros, soit 3,6% des crédits de paiement prévus pour l'ensemble de la mission « Défense », hors ressources exceptionnelles (REX). Je précise ici que les crédits du programme 144, en 2015 comme en 2014, ne seront pas en attente d'un abondement au moyen de REX, ce qui préserve les actions de ce programme des incertitudes attachées aux REX l'année prochaine...

Néanmoins, ces crédits devront couvrir les dépenses obligatoires liées au report de charges du programme issu de l'exécution budgétaire 2014. Ce report est estimé à

137 millions d'euros environ ; c'est un niveau stable par rapport au report de charges de l'exécution 2013 sur la gestion 2014.

La comparaison entre la prévision pour 2015 et les crédits votés pour 2014 est malaisée pour deux raisons :

- d'une part, l'ensemble des dépenses de personnel (crédits de titre 2) de la mission « Défense », en 2015, sera regroupé sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Tous les rapporteurs « Défense » ont éprouvé, de fait, la même difficulté à cet égard. Les comparaisons du PLF 2015 par rapport à la loi de finances pour 2014 n'est ainsi pertinente qu'à partir d'une présentation « hors titre 2 » des crédits. Soustraction faite de ces crédits de masse salariale, par rapport à 2014, la prévision pour 2015 concernant le programme 144 constitue une légère hausse en autorisations d'engagement (+1,3%) et une quasi-stabilité en crédits de paiement (+0,1%) ;

- d'autre part, de nombreuses mesures de périmètre budgétaire (autrement dit des transferts de crédits, d'une action ou d'un programme à l'autre) ont été décidées pour le programme 144 l'année prochaine. En tout état de cause, ces facteurs nuisent à la lisibilité de l'évolution des crédits par nature de dépenses.

Malgré cela, les priorités soutenues par le programme 144, pour l'année prochaine comme pour cette année, apparaissent bien en conformité avec les conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et les orientations de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019 que sont : la réaffirmation du rôle central du renseignement, dont parlera Jeanny Lorgeoux ; la consolidation des efforts dans le domaine de la recherche de défense ; et le maintien de la capacité d'influence de la France.

J'en viens à ces deux derniers aspects.

En ce qui concerne la recherche de défense, les crédits alloués pour 2015 aux études amont sont fixés à près de 739 millions d'euros – soit plus de la moitié (55%) de l'ensemble des crédits de paiement du programme 144. Ce montant représente, par rapport à 2014, une légère diminution (-0,8%), mais il demeure conforme aux prévisions de la LPM. En effet, la LPM prévoit, en faveur des études amont, une dotation de 730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019.

Ces crédits financeront des études amont dans les secteurs de la dissuasion, de l'aéronautique, du renseignement, du naval, du terrestre ou encore de la santé. S'agissant des technologies transverses, il est prévu de renforcer le dispositif « RAPID » qui, dans le cadre du « Pacte défense-PME », est destiné depuis 2009 au soutien à l'innovation duale dans les PME et entreprises de taille intermédiaire. La direction générale de l'armement (DGA) s'est engagée à porter le montant des crédits de ce dispositif de 40 à 50 millions d'euros (soit +25%) en trois ans : 45 millions dès cette année, 50 millions l'an prochain.

Toujours dans le domaine de la recherche, je passe au volet « analyse stratégique ». Le ministère de la défense fait traditionnellement appel à une recherche stratégique externalisée, par le canal des instituts de recherche ; les champs d'investigation de ces études portent sur les domaines politico-militaires, géopolitiques, économiques et sociaux. Pour satisfaire ce besoin, la prévision de crédits pour 2015 est de 6,1 millions d'euros. C'est un recul de 11% par rapport à 2014, alors que cette dotation avait enregistré une forte hausse, ces deux dernières années (+40% entre 2012 et 2014).

Cependant, le budget total consacré à la recherche et développement (R&D) de la défense sera porté à 3,6 milliards d'euros l'année prochaine, soit une augmentation, par rapport à 2013 et 2014, de 11% en deux ans, et un niveau d'effort, en la matière, qui n'avait pas été atteint depuis 2010. Il faut s'en réjouir, bien sûr : malgré les contraintes pesant sur les finances publiques, la France reste ainsi le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense ; nous affectons actuellement à cette R&D 8,5% du budget de la défense, alors que le Royaume-Uni y consacre environ 4%, et l'Allemagne 2,5%.

J'en viens maintenant à la capacité d'influence internationale de la France, autre priorité défendue par le programme 144 en application du Livre blanc de 2013 et de la LPM.

Comme je l'indiquai d'emblée, l'année prochaine sera marquée, en ce domaine, par la mise en place de la nouvelle direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). Cette structure sera constituée à partir de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments transférés de l'état-major des armées et de la direction générale de l'armement (DGA). M. Philippe Errera, actuel directeur des affaires stratégiques au ministère de la défense, nous a entretenus de ce projet, lors de son audition par la commission, le 22 octobre dernier.

La nouvelle direction générale disposera de 213 agents, sa création permettant la réduction de 57 postes sur le périmètre d'ensemble des relations internationales du ministère de la défense. Cette direction générale se voit allouer par le PLF 2015, pour les actions de coopération et de diplomatie de défense, un budget de 35,4 millions d'euros – dont 21,4 millions consacrés à l'aide versée au gouvernement de la République de Djibouti, au titre de l'implantation de forces permanentes françaises sur le territoire de celle-ci. Cette dépense contrainte (puisqu'elle résulte d'un traité) consomme ainsi 60% du total des crédits de coopération et de diplomatie de défense.

C'est également la future DGRIS qui, par le canal de son pôle « prospective », réalisera, désormais, l'analyse stratégique du ministère de la défense.

On doit approuver l'objectif poursuivi, à travers cette création de la DGRIS, de garantir une meilleure cohérence des composantes de l'action internationale du ministère de la défense et d'en supprimer les doublons, ou des postes à faible activité. Mais il convient aussi d'observer que le calendrier retenu pour cette réforme est contraint, dans un contexte de réformes multiples au sein du ministère et, en particulier, quelques mois avant l'emménagement prévu, pour l'administration centrale, sur le site de Balard.

De fait, d'après les précisions fournies par le Gouvernement, le fonctionnement normal de la nouvelle organisation ne pourra être atteint que lorsque cet emménagement aura été réalisé et que la DGRIS disposera de ses effectifs complets, c'est-à-dire, en principe, à l'été 2015. Il faut donc que la période transitoire qui va s'ouvrir avec la publication des textes instituant la nouvelle direction générale soit l'occasion de tester les procédures en cause et d'affiner, en tant que de besoin, l'organisation en train de se dessiner.

Au demeurant, il est paradoxal que le projet annuel de performance pour 2015 de la mission « Défense », fasse disparaître, au motif d'une simplification, l'objectif d'« améliorer les résultats obtenus par la mise en œuvre de la diplomatie de défense », qui se trouvait jusqu'à présent associé au programme 144. En tant que rapporteur, nous déplorons cet appauvrissement de la mesure des performances du programme.

Malgré ces quelques réserves marginales, sous le bénéfice des observations que je viens de vous présenter, et de celles que va vous présenter Jeanny Lorgeoux dans un instant, nous pensons être en présence d'un programme « vertueux ».

**M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur.** – Conformément à notre habitude, et comme l'a indiqué notre collègue André Trillard, je me concentrerai quant à moi sur les crédits du renseignement, qui figurent dans l'action 3 du programme 144, et qui en représentent 20% du total, soit 268 millions d'euros de crédits de paiement. Au sein du programme 144 figurent les crédits de la DGSE et de la DPSD. La DGSE emploie environ 6 000 personnes. Elle est chargée de la sécurité extérieure ; par rapport à ses homologues internationaux, le service a pour particularité d'être intégré : il réunit le renseignement humain, technique et des moyens opérationnels. Ses missions sont connues : renseignement géopolitique, capacités de contre-espionnage, lutte contre la prolifération. Nous l'avons vu lors de la crise des attaques chimiques du régime syrien en août 2013 : c'est par exemple sur renseignement de la DGSE que la France a pu disposer de moyens d'appréciation autonomes et particulièrement étayés, que le ministre de la défense était d'ailleurs venu présenter à notre commission. Enfin, la lutte contre le terrorisme, qui est la grande priorité du moment, cela va de soi, et sur laquelle la DGSE travaille en lien extrêmement étroit avec la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ).

La malédiction bien connue de ce service est qu'on ne parle que de ses échecs ! Or cette année, des sources de presse apparemment bien informées, qui n'ont pas été démenties, ont indiqué que c'est sur un renseignement de la DGSE qu'a pu être éliminé –par une frappe américaine- le chef des *Shebabs* somaliens, Ahmed Abdi GODANE, le 1<sup>er</sup> septembre dernier. Les *Shebabs* étaient responsables de la mort de l'otage Denis ALEX et de ses camarades venus le délivrer dans une opération tragique que nous avons déjà évoquée. Je profite de cette occasion pour rendre un hommage très appuyé aux agents de la DGSE, qui prennent des risques pour notre pays, qui savent ne pas devoir attendre de reconnaissance publique, et dont personne ne peut douter de l'augmentation de la charge de travail, les moyens augmentant sans aucun doute moins vite que les crises...

Pour revenir aux chiffres, la loi de programmation a prévu que les services de renseignement relevant du ministère de la défense devraient bénéficier de la création d'environ 300 postes sur la période. Ce sera une cinquantaine en 2015 pour la DGSE. On aura créé 616 emplois en 5 ans, et ce sont encore 284 postes qui sont attendus d'ici 2019, conformément à la priorité donnée à la fonction « connaissance et anticipation ». On ne peut donc que s'en féliciter dans le contexte actuel que connaît le ministère de la défense. Les services de renseignement croissent et « repyramident », au rebours de tous les autres du ministère de la défense.

Les recrutements concernent des personnels de haut niveau. Il existe à la DGSE une diversité statutaire avec 27% de militaires, 50% de fonctionnaires civils, et 23% de contractuels. L'objectif aujourd'hui est de continuer à diversifier les profils, par des recrutements tous très spécialisés, qu'il s'agisse d'analystes, de linguistes, d'ingénieurs télécom, de crypto-mathématiciens, de techniciens du signal....

En 2015, le budget de la DGSE hors crédits de personnel s'élèvera à 257 millions d'euros en crédits de paiement, contre 251 millions en 2014, soit +2,4%. L'essentiel, 219 millions d'euros, va à l'équipement. Il faut préciser, à cet égard, qu'une partie des moyens font l'objet d'une mutualisation avec les autres services de renseignement, notamment la DRM. À cette dotation, il faut ajouter la part des fonds spéciaux qui est allouée

à la DGSE, leur montant total pour l'ensemble des bénéficiaires s'élevant à 50,2 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement de la DGSE, à 38 millions d'euros, sont en baisse, avec des économies importantes sur les frais unitaires de mission et sur le soutien. L'accroissement des frais liés à l'activité se poursuit toutefois, malgré la baisse des ratios unitaires, ce qui laisse, par déduction, entrevoir un certain accroissement du nombre de missionnaires sur les zones de crise. En résumé, le projet de budget de la DGSE pour 2015 traduit l'accentuation des moyens humains et techniques prévue par le Livre blanc de 2013. Cet effort se chiffre en dizaines de millions : il est certes significatif, il faut le saluer, mais il reste quand même modeste par rapport à l'ensemble du budget de la défense (le budget total de la DGSE représente environ 1% du budget de la défense) et il doit surtout être analysé comme un rattrapage que nous avons tous jugé nécessaire.

En matière de capacités techniques, en outre, le programme 146 « Equipement des forces » met en œuvre des orientations de la loi de programmation militaire qui bénéficieront à la fonction connaissance et anticipation : programme de satellites d'écoute électromagnétique CERES, mise en service future des deux premiers satellites d'observation MUSIS, sans oublier naturellement les drones.

Toujours sur le renseignement, je voudrais dire un mot de la DPSD, la direction de protection et de sécurité de la défense, « *service de sécurité interne* » du ministère de la défense. Elle est chargée de rendre des avis sur les demandes d'habilitation des militaires, et elle assure la protection des installations, y compris sur les théâtres d'opérations extérieures, comme le Mali. Elle agit également, et c'est très important, au profit des entreprises liées à la défense, en matière de contre-ingérence et d'intelligence économique, pour protéger leur patrimoine scientifique et assurer la sécurité de nos systèmes. Vous voyez comme c'est vital.

À l'exact opposé de la DGSE, la DPSD avait perdu près d'un tiers de ses effectifs en dix ans, passant de 1 500 postes en 2003 à 1 100 actuellement. Cette diminution a porté essentiellement sur des personnels affectés à des tâches administratives de gestion des procédures d'habilitation des personnels. Ces procédures ont été entièrement numérisées, grâce au projet de dématérialisation SOPHIA, ce qui a permis de redéployer des postes vers les catégories A. Nous appelions de nos vœux depuis plusieurs années la stabilisation des moyens de la DPSD : c'est chose faite en 2015 et nous nous en félicitons.

L'organisation centrale et territoriale du service, qui dispose d'antennes sur l'ensemble du territoire, a également été rationalisée en 2013. Ces évolutions sont très positives et il faut espérer que la nomination du général BOSSER, ancien directeur de la DPSD, comme chef d'état-major de l'armée de terre, soit un levier de visibilité pour cette direction et l'aide dans son entreprise de « montée en gamme » de ses recrutements.

Compte tenu de ces évolutions positives, s'agissant des crédits du renseignement dans le programme 144, je ne peux qu'inciter la commission à donner un avis favorable sur notre rapport.

**Mme Nathalie Goulet.** – Avec la commission d'enquête du Sénat sur la lutte contre les réseaux djihadistes, nous mesurons pleinement l'importance vitale du renseignement pour assurer notre sécurité. C'est à la suite d'une commission d'enquête post affaire Merah que la réforme du renseignement intérieur a d'ailleurs été menée à bien et nous ne pouvons que nous en féliciter. Cet effort en faveur des services doit être poursuivi – car

nous avons encore des lacunes, qu'il s'agisse de leur cadre d'action ou de la coopération internationale – et soutenu, de façon, me semble-t-il, trans-partisane.

**M. Gaëtan Gorce.** – Je m'associe à l'hommage que vous avez rendu aux personnels des services. Leur renforcement n'exclut pas, bien au contraire, l'affermissement de notre contrôle parlementaire. Comment est actuellement traitée la question des progressions de carrière des agents qui y travaillent ?

**M. Daniel Reiner.** – André Trillard a évoqué le dispositif « RAPID ». Les crédits qui lui sont consacrés s'avèrent en augmentation, mais je voudrais dire que l'appui aux PME ne doit pas se borner à cela, car ces crédits restent, malgré tout, limités par rapport au volume global de crédits des études amont. Parmi celles-ci, une part plus importante devrait revenir aux PME, afin que le « Pacte défense-PME » se traduise dans les faits.

Au passage, je signale qu'à ma connaissance les études amont sur le futur drone MALE européen, qui ont été décidées fin 2013, n'ont toujours pas démarré. Il serait temps de transformer la volonté affichée en une réalité !

Enfin, une question : dans la perspective de la création de la DGRIS, perçoit-on déjà une évolution des méthodes de travail de la DAS ?

**M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur.** – La pertinente remarque de Nathalie Goulet dépasse le seul cadre du programme 144 ; les moyens de la DGSI, qui figurent dans la mission « Sécurités », ont d'ailleurs aussi été augmentés et la coopération paraît aussi étroite que possible entre la DGSE et la DGSI sur la question de la lutte antiterroriste.

Après la réforme de l'encadrement supérieur de la DGSE, c'est désormais à une réforme du statut de ses personnels civils que la DGSE s'attelle. Vous avez raison, la question des perspectives de carrière (que ne pourra que faciliter la constitution d'une véritable communauté du renseignement), est très importante.

**M. Gaëtan Gorce.** – Je pensais surtout aux militaires qui servent à la DGSE...

**M. Daniel Reiner.** – Nous rencontrons le même problème dans les forces spéciales !

**M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur.** – En ce qui concerne la mise en place de la DGRIS, il est un peu tôt pour tirer un bilan argumenté.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La commission a désormais examiné les crédits de l'ensemble des programmes de la mission « Défense » inscrits dans le PLF pour 2015. Je vous rappelle que nous avons tout à l'heure adopté un amendement, sur la proposition des rapporteurs du programme 146, afin de rétablir les crédits de cette mission, en particulier ceux du programme 146, au niveau prévu par le PLF avant l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale. Il nous faut maintenant nous déterminer sur l'avis que nous donnerons au Sénat pour le vote sur la mission.

**M. André Trillard.** – Je vais donner une explication de vote personnelle. Je pense que les services de Bercy sont en train d'« enfumer » le Parlement. Je rappelle qu'en deux ans, les impayés sont passés de l'ordre d'un milliard d'euros à trois milliards d'euros. Or on ne fait pas du « *leasing* » quand on est en difficulté financière ! Pour cette raison, à titre personnel, je voterai contre ce budget.



**M. Daniel Reiner.** – Je tiens à rectifier les chiffres du report de charges donnés par André Trillard. Ce report était bien, en fin d'année dernière, de 3,4 milliards d'euros, mais il s'élevait déjà, fin 2011, non à un milliard mais à 2,7 milliards d'euros. Il devrait être stabilisé à la fin de cette année. Mais bien sûr, je déplore, moi aussi, comme je l'ai indiqué lors de mon rapport, l'importance de ce report.

Cela dit, le budget prévu pour 2015, à la nuance près de l'accroissement de la part des REX, respecte la LPM. Le groupe socialiste votera donc pour.

**M. Jacques Gautier.** – Les commissaires du groupe UMP réaffirment leur soutien aux forces armées, engagées sur de nombreux théâtres. Nous voulons soutenir une politique de défense, y compris dans sa dimension industrielle, par laquelle la France s'implique fortement, alors que bien d'autres pays, en Europe, s'abstiennent sur ce terrain. Mais, compte tenu des incertitudes liées au REX prévues l'année prochaine, au stade de ce vote en commission, nous nous abstenons.

**M. Joël Guerriau.** – Le groupe UC-UDI s'abstiendra.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », rétablis par l'amendement de la commission, dans le PLF pour 2015, les groupes UMP et UC-UDI s'abstenant.*

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, comme vous le savez, c'est l'année dernière que notre commission a décidé pour la première fois de se prononcer par un avis budgétaire sur le programme 129 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui relève du Premier ministre. C'est donc cette année pour la première fois que nous pourrons porter –si le Sénat vote la 1<sup>ère</sup> partie de la loi de finances cet après-midi !- la voix de la commission en séance sur ce sujet lors de l'examen de ces crédits le 5 décembre. Car ce programme comprend une action « Coordination de la sécurité et de la défense » où sont inscrits les crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), mais aussi de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), soit au total 293 millions d'euros, dont la plus grosse part revient à l'ANSSI et au SGDSN.

Il était donc important que notre commission, notamment dans le prolongement de nos travaux sur la cyberdéfense, se prononce, et je saisis cette occasion pour remercier la commission et son président de nous avoir désignés comme co-rapporteurs.

Comme vous le savez, notre commission a beaucoup contribué, d'abord par le rapport précurseur de notre ancien collègue Romani, qui a permis de poser dans le Livre blanc

de 2008 des bases solides, puis par notre rapport d'information de juillet 2012, adopté à l'unanimité, à la prise en compte de la faiblesse des moyens et des effectifs consacrés en France à la cyberdéfense, par rapport non seulement à ceux de nos principaux partenaires européens, mais aussi par rapport à l'augmentation très vive de la menace et à l'extension continue de son champ, qui au-delà d'Internet et de la bureautique, touche désormais aux systèmes industriels. L'une de nos principales recommandations visait à augmenter les moyens et les effectifs de l'ANSSI, qui ne comptait que 100 personnes à sa création en 2009. Or, l'actualité ne cesse de nous rappeler l'importance d'assurer la protection des systèmes d'information les plus sensibles face aux attaques informatiques, qu'il s'agisse d'espionnage massif, d'actions de déstabilisation, voire carrément de sabotage : la réalité dépasse toujours la fiction ! Cela vaut naturellement pour l'Etat mais aussi pour les opérateurs d'importance vitale, opérant dans des secteurs comme l'énergie ou les transports. C'est un secteur dans lequel avec peu de moyens, on peut faire des dégâts immenses.

La cyberdéfense a été consacrée comme l'une des premières priorités par le Livre blanc et la Loi de programmation militaire de 2013 qui ont programmé une augmentation régulière des moyens et des effectifs de l'ANSSI, des armées et de la DGA consacrés à la cyberdéfense.

En particulier, les effectifs de l'ANSSI vont atteindre 500 agents en 2015, et 600 en 2017, soit une moyenne de 50 recrutements par an. La sensibilisation des ministères continue, et une circulaire du Premier ministre de juillet 2014 a fixé des règles de protection des systèmes d'information dans une « Politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat ». Même si je dois avouer devant vous que la prise de conscience et les moyens consacrés varient du tout au tout, entre le ministère de la défense, très mobilisé avec son état-major cyber, son « pacte cyber » et ses exercices « Defnet » et certains autres ministères, -je ne parle pas du ministère de l'économie et des finances qui a subi une attaque en 2011 et découvert à cette occasion qu'il fallait se prémunir- qui en sont à peine à la prise de conscience. Oui, il y a des risques par exemple dans le domaine de la santé : et pas que pour la protection du secret des données médicales ! Il suffit de dire -simple exemple- que les instruments de radiologie, par exemple, sont opérés via des applications Internet, pour le mesurer !!! On progresse, mais lentement, car les moyens sont sous contrainte, et la sécurité informatique peine parfois à émerger comme une priorité.

La France est aussi le premier pays au monde à s'être dotée d'un cadre juridique contraignant pour les opérateurs d'importance vitale. De nouveaux pouvoirs ont été confiés à l'ANSSI par la loi de programmation militaire, avec une obligation de notifier les incidents informatiques importants ou l'obligation de réalisation d'audits réguliers. Il s'agit d'un changement majeur : jusqu'alors, l'ANSSI avait un rôle essentiellement de conseil et d'alerte. Désormais, elle dispose de pouvoirs d'action étendus. Il s'agit de la défense de nos intérêts économiques.

Comme l'a confirmé lors de son audition le directeur de l'ANSSI, des arrêtés sectoriels (publics ou classifiés), en préparation, préciseront les obligations des opérateurs. Guillaume Poupard nous a confirmé qu'ils seront publiés, pour l'essentiel, courant 2015, même si c'est un travail important à réaliser. Les arrêtés prendront en compte la spécificité de chaque secteur voire de chaque sous-secteur et, dans certains cas même, de l'opérateur lui-même. Les premiers groupes de travail dédiés à la préparation de ces règles de sécurité ont été lancés mi-octobre 2014 pour les secteurs de l'énergie (électricité et gaz) et des communications électroniques. Je tiens à souligner que la démarche me paraît intelligemment menée : pour ne pas obérer la compétitivité de nos entreprises, les règles envisagées sont

discutées avec les opérateurs, et elles seront, dans toute la mesure du possible, complémentaires et cohérentes avec les obligations préexistantes, notamment dans le code des communications électroniques. Je me félicite donc que nos préconisations aient été suivies d'effets, malgré un contexte budgétaire difficile et un vivier de recrutement assez limité en raison du manque d'ingénieurs formés : cela vaut pour la DGA, l'ANSSI, le ministère de la défense et les opérateurs d'ailleurs ; la pénurie se profile d'ici deux ans si nous n'accentuons pas notre effort de formation dans ce domaine. Nous avons vraiment, avec l'ANSSI, un beau modèle « à la française », qui me paraît efficace.

Je mentionne rapidement le « plan 33 » qui vise à constituer une filière industrielle d'entreprises de confiance, groupes mais aussi PME (je ne parle pas du mal français qui veut qu'une PME ait le choix entre se faire racheter ou disparaître !) et qui est soutenu par l'ANSSI : nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer à la commission, il s'agit d'un acte de politique industrielle fort, dans un secteur où notre pays a beaucoup d'atouts et d'entreprises innovantes. C'est un potentiel d'emplois et de développement industriel.

**M. Jean-Pierre Masseret, co-rapporteur.** – Je partage les observations de Jean-Marie Bockel. La cyberdéfense peut être un fort levier de développement économique, imbriquant recherche et PME, au profit de nos territoires. Je parle en connaissance de cause puisque le *LORIA*, laboratoire lorrain de recherche en informatique, à Nancy, est ainsi le plus performant au monde dans son domaine.

Le SGDSN est, au cœur de l'Etat, le lieu de la préparation des arbitrages en matière de défense et de sécurité. Il a ainsi par exemple assuré depuis septembre le secrétariat de plus d'une dizaine de conseils restreints de défense, réunis pour décider des interventions de la France au Mali, en Syrie, en Centrafrique, ou en Irak.

Le SGDSN dispose d'un budget pour 2015 de 243 millions d'euros de crédits de paiement, dont 94 millions seront transférés vers le ministère de la défense pour des actions aussi sensibles que la modernisation des produits de sécurité gouvernementaux, les « chiffreurs souverains », le programme de cryptophonie de nouvelle génération, ou les besoins en capacités techniques interministérielles. Louis Gautier a évoqué l'autre jour devant notre commission son rôle pour la préparation du plan Ebola, publié lundi dernier, et qui vient d'être adressé aux Préfets et aux Agences régionales de santé. Il définit une stratégie globale et graduée de prévention et de lutte, dans des domaines aussi divers que le domaine sanitaire, bien sûr, mais aussi la continuité de l'activité économique. Le SGDSN coordonne aussi la future réponse tant capacitaire que juridique pour la protection des installations nucléaires, qui font aujourd'hui l'objet de survols systématiques par des drones. Les travaux se poursuivent notamment sur le statut juridique des installations nucléaires et sur la création d'une éventuelle infraction spécifique en cas d'intrusion.

L'IHEDN fabrique de la connaissance et de la culture de défense. En 2013, l'IHEDN a formé et sensibilisé près de 2 000 personnes dont plus de 600 jeunes. Le projet d'établissement 2020, qui nous a été présenté par son directeur, nous convient : il donnera priorité à la formation des jeunes professionnels ainsi qu'au renforcement des actions en région. Ce projet fixera également les objectifs de modernisation de l'organisation et de rationalisation de la gouvernance de l'Institut compte tenu de la baisse des subventions (le budget total est d'environ 10 M€). L'INHESJ est chargé de formation, veille et analyse stratégique sur la sécurité intérieure et la justice. Son budget (également autour de 10 M€) est lui aussi en baisse. La subvention des deux instituts diminue de 2% en 2015. L'IHEDN et l'INHESJ sont engagés dans un programme de mutualisation des fonctions de soutien et de

renforcement des synergies pédagogiques, qui s'est en 2014 par la mise en œuvre d'une convention cadre. La création d'une agence comptable commune est ainsi à l'étude.

Enfin, deux lignes de crédits du programme 129 sont relatives au renseignement :

- celle des fonds spéciaux, pour lesquels les documents budgétaires sont discrets, si ce n'est qu'ils en précisent le montant global (50,2 millions d'euros) et les principaux services attributaires (le GIC, groupement interministériel de contrôle, chargé de la mise en œuvre des interceptions de sécurité relevant de la loi de 1991, et la DGSE). Ces fonds sont contrôlés par la Commission de vérification des fonds spéciaux, qui a été placée par la loi de programmation militaire au sein de la délégation parlementaire au renseignement, et présidée cette année par le Président de notre commission ;
- deuxième ligne de crédits, certes modeste, intéressant le renseignement, ce sont les crédits de l'Académie du renseignement, (400 000 euros de crédits de fonctionnement et 850 000 euros de charges de personnel). En formant ensemble tous les cadres des services de renseignement, l'Académie contribue au quotidien, et de façon aussi pragmatique qu'efficace, à la création d'une véritable « Communauté du renseignement », dont elle est, avec le Coordonnateur national, en quelque sorte le symbole.

Pour résumer : des crédits en hausse pour la cyber défense, et donc le SGDSN, des Instituts qui marchent bien, et dont la rationalisation engagée ne doit toutefois pas conduire à descendre sous un indispensable seuil-plancher. En conclusion, nous ne pouvons que vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la sécurité et à la défense nationale au sein des crédits du Premier ministre (programme 129), et par conséquent à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Quelles mesures prendre pour faire face à la pénurie que vous évoquez d'ingénieurs formés en cyber sécurité ?

**M. Jean-Marie Bockel co-rapporteur.** – L'Etat peut et doit donner une impulsion, faire passer des messages aux différentes écoles et lieux de formation concernés sur l'intérêt qu'ils ont à former des ingénieurs dans ce secteur, compte tenu des besoins et des débouchés. Sachons saisir cette opportunité.

**M. Robert del Picchia,** – Certains anciens « hackers » peuvent parfois présenter un profil intéressant pour le recrutement...

**M. Jean-Marie Bockel co-rapporteur.** – L'ANSSI a besoin de profils très qualifiés.

**M. Jean-Pierre Masseret, co-rapporteur.** – Le ministère de la défense constitue un pôle cyber en Bretagne, 1 milliard d'euros de crédits y seront consacrés sur la durée de la programmation. En tant que Président de la région Lorraine, je mesure tout l'intérêt de disposer d'un centre d'excellence comme le *LORIA*, dans le domaine civil, dont la région est d'ailleurs partenaire.

**M. André Trillard.** – Il est parfois difficile à certains services du ministère de la défense d'attirer des talents en cyber sécurité, avec des salaires qui sont parfois en dessous des offres dans le privé ou dans d'autres administrations.

**M. Jean-Marie Bockel co-rapporteur.** – L'ANSSI est attractive sur le marché des jeunes talents ; la fidélisation est plus difficile, mais, après tout, cela favorise l'essaimage d'une culture cyber dans l'économie. La création d'une filière, avec des allers-retours entre privé et public, n'a que des avantages. Pour les Ecoles et Universités, c'est un jeu gagnant-gagnant d'enrichir leur offre de formation en la matière car, encore une fois, il y a des débouchés.

**M. Daniel Reiner.** – La loi de programmation militaire a permis des avancées importantes pour progresser dans cette culture de la confiance qui est indispensable. Il était nécessaire en particulier de prévoir de partager l'information sur les attaques. Quel est le rôle de l'OTAN en matière de cyber défense ? Un partage entre alliés est-il envisageable ? Quel est le rôle du Centre d'excellence de cyberdéfense de l'OTAN (CCDCOE) déployé en Estonie ?

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur.** – Nous nous heurtons à un problème de mentalités. Hier, quand un problème était décelé, la réaction était de ne pas en parler, en pensant -ce qui était d'ailleurs parfois vrai- que le révéler serait se pénaliser. Il faut raisonner à l'inverse : être attaqué, c'est avoir de la valeur ; détecter l'attaque, c'est être en capacité de le faire, dans un monde où l'attaque se banalise. Plusieurs attaques récentes chez des industriels ont duré des mois, voire des années, avant qu'on ne s'en aperçoive ! Plus vite on réagit, plus on limite les dégâts.

Le centre de l'OTAN de Tallin pourrait en quelque sorte être comparé à un « think tank » : il faut y participer, il est très utile d'établir des règles du jeu, d'impulser un état d'esprit commun, y compris d'ailleurs dans la dimension juridique. Dans notre rapport de 2012 nous avons toutefois relevé quelques anecdotes qui montraient que la culture de la protection n'était pas très élevée au sein même du Secrétariat général de l'Alliance ! La situation s'améliore, mais la principale difficulté reste le nombre de pays concernés. Certains de nos partenaires européens ne sont pas encore assez sensibilisés sur cette question. La difficulté du partage dans ce cas est que la sécurité de l'ensemble dépend de celle du maillon le plus faible...

Je pense personnellement qu'il sera nécessaire d'établir des règles internationales -pourquoi pas sous l'égide de l'ONU ?- car, même si elles ne sont pas appliquées immédiatement, elles auront tracé les limites. Tout pays les franchissant sera alors exposé à la sanction de l'opinion publique, car nous sommes dans un monde où tout finit toujours par se savoir : ce n'est pas neutre.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – La loi de programmation militaire a instauré une obligation de déclaration pour les opérateurs d'importance vitale : c'est une étape importante.

**M. André Trillard.** – La DPSD, direction de la protection au ministère de la défense, est dans la même problématique. On parle rarement de nos entreprises pourtant ultra-compétentes dans ce domaine, je pense à Dassault Systèmes par exemple...

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur.** – J'évoque quant à moi fréquemment nos grands champions -car nous avons la chance d'en avoir encore !- et qui contribuent d'ailleurs parfois à l'émergence de PME. Dassault Systèmes est un exemple, on pourrait aussi parler d'Alcatel Lucent, ou encore de Thalès.

*À l'issue de ce débat, la commission décide, à l'unanimité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2015.*

La séance est levée à 11 h 40.

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

La séance est ouverte à 14 h 30.

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Action extérieure de l'Etat » -  
Programme « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour  
avis (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Action extérieure de l'Etat » -  
Programme « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du  
rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de M. Christian Cambon et Mme Leila Aïchi sur les crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Christian Cambon, rapporteur.**— Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » finance, d'une part, les contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix dues par notre pays et, d'autre part, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et notre réseau diplomatique, dont je vous rappelle qu'il est, avec 162 ambassades et 16 représentations permanentes, le troisième réseau diplomatique du monde, derrière ceux des États-Unis et de la Chine. Ce programme représente près d'un tiers des crédits et plus de la moitié des emplois dont dispose le Quai d'Orsay. Pour 2015, il est doté par le projet de loi de finances (PLF) d'un plafond d'emplois de 7 920 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de crédits de paiement à hauteur de 1,8 milliard d'euros.

Par rapport à 2014, ce budget marque une baisse de 2,5 %. Cette évolution reflète l'orientation de la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble qui, à périmètre constant, voit ses crédits diminuer de 2,1 % l'année prochaine. Selon le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen par le Parlement, les crédits diminueront de 3 % sur la période du triennal budgétaire 2015-2017 ; et cela malgré la « bosse » financière qu'entraînera, en 2016, le règlement de la plupart des dépenses liées à la 21<sup>e</sup> Conférence des parties à la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques – la « COP 21 » –, qui se tiendra à Paris en décembre 2015. D'ailleurs, un programme spécifique est créé par le PLF 2015 pour retracer ces dépenses liées à la COP 21 ; il est doté de 43 millions d'euros en crédits de paiement, mais 179 millions en autorisations d'engagement.

La baisse des crédits de notre action extérieure, c'est bien sûr une contribution à l'effort budgétaire général, dans un contexte de contrainte forte de nos finances publiques. Cependant, pour le programme 105, cette baisse, l'année prochaine, tient principalement à la diminution attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix.

Ces contributions, en effet, constituent, bon an, mal an, la moitié des charges que supporte le programme 105. Pour 2015, elles justifient une demande de crédits contenue à 794,9 millions d'euros dans le PLF initial, soit 47 millions de moins que cette année (- 5,6 %). Lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement en seconde délibération, la demande de crédits a même été ramenée à 784,9 millions d'euros (- 10 millions d'euros), au titre de contribution de la mission « Action extérieure de l'État » au financement des mesures nouvelles ayant résulté du débat de nos collègues députés, et cela, officiellement, « grâce à une meilleure priorisation des dépenses ».

En mettant à part ce dernier aspect, qui paraît sujet à caution, la prévision repose sur l'anticipation de la baisse de la quote-part française au budget de l'ONU et de reports de charges sur l'exercice 2016 en matière d'opérations de maintien de la paix, ainsi que sur une hypothèse de parité euro/dollar.

Il faut se réjouir de la marge d'action ainsi dégagée pour le ministère des affaires étrangères du fait de la réduction de ces dépenses obligatoires. Mais les hypothèses budgétaires qui fondent cette prévision appellent une certaine circonspection ; je n'ose dire : la méfiance.

D'abord, parce que l'hypothèse concernant la parité euro/dollar, selon toute vraisemblance, devra être révisée, eu égard à la récente évolution du taux de change. Le PLF 2015, en effet, est bâti sur l'hypothèse de 1,36 dollar pour un euro ; mais, à la mi-novembre 2014, le taux de change s'établit à hauteur de 1,25 dollar pour un euro... C'est d'ailleurs un problème qui affecte les dépenses du ministère des affaires étrangères au-delà des seules contributions internationales, puisque sont payés en devises, en particulier en dollars ou dans des monnaies liées au dollar, non seulement les trois quarts de ces contributions, mais aussi 45 % des dépenses de fonctionnement du réseau et 30 % des loyers à l'étranger ; de même, la rémunération des agents en poste à l'étranger doit être ajustée, afin de préserver leur pouvoir d'achat, en fonction des variations de change et de l'inflation constatée dans les différents pays. Or, depuis le printemps dernier, l'euro s'est réorienté à la baisse par rapport au dollar : c'est une bonne chose pour nos exportations, mais pas pour le budget des affaires étrangères !

Deuxième facteur d'incertitude : le nouveau barème onusien des contributions obligatoires. Celui-ci, qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, résultera d'une négociation qui reste encore à mener à bien d'ici la fin de l'année. La France, dans ce cadre, souhaite une répartition des quotes-parts nationales qui reflète plus équitablement le poids des économies des États membres des Nations-Unies, en particuliers pour ce qui concerne les pays émergents : c'est très bien, mais, par nature, le résultat de cette négociation est aléatoire. L'hypothèse sur laquelle est fondée le PLF, à cet égard, revient donc à tenir pour acquis quelque chose d'encore incertain.

Enfin, un mot sur les reports à 2016 de charges liées à des opérations de maintien de la paix prévues en 2015. Certains de ces reports seront le fait des Nations Unies elles-mêmes, pour des raisons d'ordre technique liées au changement de barème ; mais d'autres

reports sont un choix du gouvernement français, qui s'appliquera à des appels de charges devant être reçus fin 2015. Même si ces reports entraînent effectivement un moindre besoin de financement en 2015, ils constituent, par définition, non pas une économie, mais un simple différé de paiement ; une forme de « tour de passe-passe » budgétaire, en somme. Du reste, il est difficile de savoir quelles nouvelles opérations, l'année prochaine, devront être financées en urgence.

Pour le reste, la prévision budgétaire du programme 105 pour 2015 résulte d'orientations qui nous paraissent inégalement pertinentes. Il y a de louables efforts en matière de déflation des emplois et de réduction des dépenses de personnel, même si nous sommes de plus en plus « à l'os » en ce domaine ; ma collègue Leila Aïchi reviendra sur cet aspect, tout à l'heure. Je voudrais mentionner deux aspects plus critiquables.

Il s'agit d'abord de la regrettable diminution des crédits de notre coopération de sécurité et de défense, qui se poursuit. Cette action, qui associe les enjeux de sécurité à ceux du développement, est pourtant importante, en termes d'influence internationale. Mais, chaque année, elle s'avère utilisée comme une variable d'ajustement budgétaire. Ainsi, la prévision de 30,6 millions d'euros affectés à cette action pour l'année prochaine marque une baisse de 3,6 % par rapport à cette année, et fait suite à une baisse déjà constatée à hauteur de 4,3 % cette année par rapport à l'année dernière. Cette chute des moyens en la matière constitue, au premier chef, une entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique des forces de sécurité autochtones.

Or cette orientation ne paraît pas cohérente avec les ambitions affichées. En particulier, elle n'est pas en ligne avec les conclusions du sommet de l'Élysée de décembre 2013, qui a retenu comme autant de priorités la lutte contre le terrorisme et les trafics transnationaux au Sahel, la sécurité maritime dans le golfe de Guinée et la montée en puissance de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Elle n'est pas davantage en phase avec l'implication de nos forces armées dans la bande sahélo-saharienne, notamment au Mali, en opérations extérieures. À cet égard, comment expliquer que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains, pourtant modestes, soient continûment diminués ? Il y a là une forme de contradiction de la politique étrangère française sur laquelle il faudra interroger le Gouvernement.

Un second point de critique importante tient au modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères.

Il est vrai que cette gestion est dynamique, comme en témoignent, en particulier, la mutualisation des implantations engagée avec l'Allemagne, ou la réduction du format des résidences diplomatiques pratiquée dans les villes où la France dispose de plusieurs représentations. Le ministère des affaires étrangères, dans ces domaines, a réalisée de bonnes opérations, ces dernières années et ces derniers mois encore.

Toutefois, le problème de cette gestion – notre commission l'a régulièrement relevé, comme la commission des finances ou la Cour des comptes –, c'est qu'elle fait dépendre l'entretien des bâtiments des recettes de cessions d'immeubles. Ce modèle, en termes économiques, n'est pas vertueux : il revient à faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, ce qui tend à appauvrir le patrimoine de l'État.

De plus, ce système est en voie d'essoufflement. Certes, d'importants produits de cession sont encore escomptés pour cette année et l'année prochaine : à hauteur de



150 millions d'euros cette année, compte tenu de la vente de logements à New York, dont la résidence de notre représentant permanent auprès de l'ONU pour près de 51 millions d'euros ; et, l'année prochaine, à hauteur de 233 millions d'euros, du fait notamment de la vente envisagée de notre vaste campus diplomatique en Malaisie. Mais les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées !

Au demeurant, le financement ainsi assuré reste insuffisant : il est de 11 millions d'euros, en 2014, pour l'entretien du parc situé à l'étranger, mais ce niveau de crédits ne correspond qu'au plancher des besoins estimés pour le maintien en état d'un patrimoine de plus de 2 000 bâtiments qui représentent, globalement, une surface de 2 millions de mètres carrés, et qui s'avèrent parfois très dégradés. Selon certaines estimations, le besoin réel serait de l'ordre de 30 millions d'euros par an.

Dans ce contexte, pour les produits de cession des biens à l'étranger qui, selon le droit en vigueur, devraient être soumis, à partir de l'année prochaine, à un prélèvement de 30 % au titre du désendettement, le PLF 2015 introduit un plafonnement de cette contribution, à hauteur de 25 millions d'euros par an, pour 2015, 2016 et 2017 ; le ministère conservera, pour le reste, l'intégralité des produits. Par ailleurs, une « re-budgétisation » partielle de l'entretien « lourd », sur le programme 105, est prévue pour le triennum 2015-2017, avec une cible de 12 millions d'euros en 2017 ; mais l'atteinte de cette cible, bien évidemment, sera fonction de la situation budgétaire générale de l'État.

Ce retour vers un modèle de gestion orthodoxe du point de vue budgétaire, et sain du point de vue économique, serait pourtant la seule manière d'assurer à l'entretien du patrimoine immobilier occupé par le ministère des affaires étrangères la programmation fiable que son état réclame – à la condition, bien sûr, que cette « re-budgétisation » soit assortie de dotations annuelles à la hauteur du besoin. C'est la direction qu'il faut indiquer au Gouvernement.

Cela étant dit, le PLF 2015 présente l'avantage de préserver les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique qui, après tout, constitue l'essentiel du programme 105. Une dotation de 224 millions d'euros est en effet prévue pour le fonctionnement de ce réseau, ce qui représente une augmentation de 1,5 % par rapport à 2014, et fait suite à une augmentation de 5,5 % déjà, cette année, par rapport à 2013. Ces augmentations sont précieuses pour les postes, qui se trouvent soumis à de nombreuses contraintes extérieures de coûts : accroissement des dépenses de prestations de services, augmentation importante du coût de l'énergie, hausse du coût du transport aérien, etc.

Le PLF 2015 préserve aussi les moyens destinés à la sécurisation des postes diplomatiques. Pour ne pas être trop long, je laisse à Leïla Aïchi le soin de développer ce point.

Le maintien du caractère de priorité budgétaire ainsi conservé au réseau sera de nature à permettre à celui-ci de poursuivre sa « mue » en cours. Cette « mue », c'est le « recalibrage » des postes – désormais catégorisés, comme vous le savez, en postes « à mission élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique » ; c'est surtout le redéploiement géographique.

Ce redéploiement est en effet indispensable pour adapter notre outil diplomatique aux évolutions stratégiques, notamment dans les pays émergents. Cependant, la marche est lente : au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, les effectifs étaient encore répartis à plus de 40 % en

Afrique et au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie, où les enjeux stratégiques et économiques sont pourtant, désormais, majeurs, comme l'a montré notre rapport d'information de juillet dernier, précisément intitulé « Reprendre pied en Asie du Sud-Est ».

Le réseau devrait également pouvoir assumer dans de bonnes conditions la mobilisation qui en est attendue sur le terrain de la « diplomatie économique », comprise comme le soutien aux exportations françaises et la promotion de la destination « France », tant auprès des investisseurs qu'auprès des voyageurs étrangers. Je vous rappelle que le ministère des affaires étrangères, en avril dernier, est en effet devenu « ministère des affaires étrangères et du développement international », avec compétence en matière de commerce extérieur et de tourisme.

On ne peut que se réjouir d'une implication renforcée du ministère des affaires étrangères au service de la compétitivité nationale. Mais il reste quelques aspects à régler.

D'abord, il faudra que l'organisation budgétaire suive la nouvelle architecture gouvernementale. Dans le PLF 2015, la subvention d'Atout France, l'agence de développement touristique de notre pays, est bien imputée à la mission « Action extérieure de l'État », sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » (pour un montant de 30 millions d'euros) ; mais la subvention d'UbiFrance, agence française pour le développement international des entreprises (95 millions d'euros), reste inscrite au sein de la mission « Économie »... De sorte que 75 % des crédits identifiés en faveur de la diplomatie économique relèvent, pour l'année prochaine, non du Quai d'Orsay, mais de Bercy !

Nous avons bien compris que l'essentiel des moyens de la diplomatie économique tient dans une mobilisation du réseau diplomatique (qui dépend du programme 105) et celle du réseau consulaire (qui relève du programme 151), et que cette mobilisation n'est pas quantifiée au plan budgétaire. Mais, précisément, cette absence de quantification – dont les ressources de la comptabilité analytique devraient pourtant autoriser un calcul – est gênante, car elle fait obstacle à la capacité du Parlement d'apprécier, aujourd'hui, l'adéquation des moyens prévus aux objectifs fixés à une politique réputée prioritaire et, demain, l'efficacité de l'action conduite en la matière, dont la mesure supposerait de rapporter les résultats aux moyens qui auront été alloués.

Il faudra donc qu'un plus grand effort d'information soit témoigné, à l'avenir, de la part du Gouvernement, pour rendre compte de cette action, en indiquant le plus complètement possible suivant quels objectifs et pour quels coûts elle aura été menée. Du reste, le meilleur indicateur sera l'évolution du solde de notre balance commerciale !

Sur le fond, Leila Aïchi développera sans doute le contenu de notre rapport commun mais, pour ma part, je pense que cette politique de « diplomatie économique » reste à consolider au moyen, principalement, d'un renforcement de l'implication des régions françaises. Les régions représentent en effet des acteurs de premier plan pour le soutien des PME exportatrices ; leur mobilisation constitue donc une clé maîtresse pour redresser notre commerce extérieur. Car ce sont ces PME qui ont besoin de soutien à l'international : les grands groupes savent prendre par eux-mêmes les contacts à l'étranger dont ils ont besoin ! Le dispositif des « ambassadeurs pour les régions », que le Gouvernement a mis en place, va dans ce sens, mais il demeure insuffisant. Les régions doivent être plus amplement et plus systématiquement associées aux initiatives des services de l'État en faveur du développement économique national à l'étranger, notamment pour la préparation et dans la réalisation des déplacements officiels.

Malgré les réserves que je viens d'exposer, c'est sous le bénéfice de ces observations et de celles que va vous présenter Leila Aïchi dans un instant, qu'elle et moi – j'anticipe un peu – émettrons une appréciation globalement positive sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 105, notamment parce que ce budget préserve les moyens du réseau diplomatique.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Comme mon collègue Christian Cambon l'a déjà indiqué, les crédits du programme 105 sont en baisse, dans le PLF 2015 (- 2,5 %), et cette baisse résulte d'abord des hypothèses retenues pour les contributions obligatoires dues par la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix. Je suis moi aussi fort sceptique sur certaines de ces hypothèses, notamment le taux de change entre le dollar et l'euro, qui devra vraisemblablement être révisé.

Cela dit, dans la baisse des contributions internationales, il faut mettre au crédit du Gouvernement un constant effort de la France pour faire adopter, par les 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels notre pays est partie, un budget en croissance zéro. La France adopte en effet, au sein des instances de gouvernance de ces organisations, une ligne systématique de rigueur, fondée sur l'évaluation de la performance et sur la bonne gestion. De manière générale, notre pays souhaite rationaliser et mieux maîtriser les coûts de fonctionnement du système onusien. C'est là une ligne qu'on ne peut que soutenir.

Par ailleurs, une économie de 6,3 millions d'euros par an résulte du retrait de la France de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (l'ONUDI), décidé en 2013. Ce retrait, vous le savez, était le premier qu'effectuait notre pays, acteur de premier plan dans le système multilatéral, d'une organisation internationale dont il était membre. D'après les indications qui nous ont été données, il n'est pas envisagé de poursuivre dans cette voie, car le retrait d'une organisation internationale n'entraîne d'économies significatives que si la contribution en cause est suffisamment importante ; or le retrait d'une organisation importante se traduit par un coût politique, en termes de recul d'influence internationale. Ce coût politique a été jugé mineur dans le cas de l'ONUDI, mais il ne le serait pas forcément dans le cas d'autres organisations.

On notera en effet que la France ne verse actuellement que quatorze contributions obligatoires (l'ensemble des opérations de maintien de la paix étant compté comme l'une de ces contributions) dont le montant est plus important que celui qui était dû à l'ONUDI. Ces contributions concernent notamment l'ONU, l'OTAN, l'OMS, l'OCDE... que l'on voit mal la France quitter. À elles seules, ces contributions représentent plus de 90 % de celles que supporte le programme 105.

L'orientation à la baisse des crédits prévus pour l'année prochaine, pour le programme 105 comme pour la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble, traduit également l'effort du ministère des affaires étrangères pour contribuer au redressement de nos comptes publics en poursuivant la baisse de ses effectifs. Je voudrai m'arrêter un instant sur ce sujet.

Le plafond d'emplois retenu par le PLF 2015 pour le programme 105 – c'est-à-dire l'administration centrale du Quai d'Orsay et le réseau diplomatique –, avec 7 920 ETPT, représente 65 % du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » l'année prochaine. Le réseau culturel, relevant du programme 185, disposera quant à lui de 918 ETPT et le réseau consulaire, objet du programme 151, de 3 334 ETPT.

Pour le programme 105, ce plafond représente une diminution de 109 ETPT, soit 1,35 % ; c'est la moitié de la diminution des effectifs programmée pour l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État ». Les dépenses de personnel associées à ces effectifs seront contenues, pour le programme 105, à 603,9 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 % par rapport à 2014.

Selon les données transmises par le ministère, pour l'ensemble de celui-ci (donc en tenant compte de tous les programmes de la mission « Action extérieure » et du programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » de la mission « Aide publique au développement »), les crédits de rémunération diminuent de 0,7 % par rapport à 2014. Sur la période du budget triennal 2015-2017, la diminution des emplois du ministère devrait atteindre 450 ETPT ; la répartition de ces diminutions entre programmes n'est cependant pas encore arbitrée au-delà de l'année prochaine. Cet objectif marque la poursuite d'une tendance engagée depuis près de dix ans. Je crois qu'il faut saluer cette contribution à l'effort de maîtrise de la dépense publique, aussi rude soit-elle.

De même, il faut saluer des mesures qui visent à limiter l'année prochaine, notamment, les frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence.

Le programme 105, en 2015, poursuivra en effet un mouvement engagé depuis plusieurs années : la réduction des dotations destinées aux frais de représentation et dépenses dites « de protocole ». De 2007 à 2014, les crédits de représentation de l'Hôtel du ministre ont ainsi baissé de 45 % ; ils représentent, pour 2014, un peu moins de 2 millions d'euros. Pour 2015, le PLF prévoit, à ce titre, 1,6 million d'euros. Dans les ambassades, les dotations au titre des frais de représentation ont diminué de près d'un tiers de 2007 à 2014 ; ils représentent actuellement 8,4 millions d'euros. Le recours au « sponsoring » des entreprises françaises a en partie compensé cette baisse.

Les dépenses liées aux voyages de mutation et indemnités de changement de résidence, de même, évaluées pour le PLF 2015 à 20,5 millions d'euros, enregistreront ainsi une économie de 0,5 million. Cette économie résulterait d'un changement de voyageur, dans le cadre d'une réattribution du marché, de l'allongement progressif de la durée d'affectation des agents, et de ce que la documentation budgétaire désigne soit comme une « rationalisation de la détermination des droits », soit comme « une application stricte des textes réglementaires » – ce qui laisse penser que la gestion passée a pu manquer de rigueur... En tout cas, on ne peut qu'approuver cette exploitation légitime d'un gisement d'économies !

L'ensemble de ces économies, ainsi que celles que Christian Cambon a critiquées pour ce qui concerne la coopération de sécurité et de défense – pourtant un outil indispensable de notre politique de prévention des conflits – permettent, il l'a dit, de préserver les moyens de fonctionnement, essentiels, qui augmenteront l'année prochaine de 1,5 % par rapport à cette année, et les moyens destinés à la sécurisation des postes, non moins importants.

Concernant ce dernier point, à compter de 2014, un budget supplémentaire de 20 millions d'euros par an, sur trois ans, a été programmé par la voie d'un redéploiement de crédits. Les dépenses que tend à couvrir ce budget sont en partie liées à l'obligation de mettre en place des moyens techniques modernes de surveillance.

Cette année, au total, 31,3 millions d'euros sont consacrés à la sécurité du réseau diplomatique. La priorité est donnée aux postes qui nécessitent une remise à niveau urgente, notamment Le Caire, Tripoli, Niamey, Bamako, Jakarta, Abuja, N'Djamena, Bangui,

Beyrouth, Dakar, Islamabad, Kaboul, Nouakchott ou encore Téhéran. Tous ces projets, commencés en 2013 voire avant, pourront encore durer un voire deux ans, ce qui témoigne de la difficulté de sécuriser en urgence des emprises dont l'architecture n'est pas toujours adaptée, avec des coûts en constante augmentation.

L'effort se trouve conforté dans le projet de budget triennal pour 2015-2017. L'enveloppe allouée pour 2015 au profit de la sécurité des postes à l'étranger s'élève ainsi à 29,1 millions d'euros au total. Aujourd'hui, seuls 42 % des postes sont considérés comme mis à niveau face à la menace qui prévalait au moment du démarrage des travaux.

Je voudrais dire à présent quelques mots du redéploiement de notre réseau diplomatique. Le basculement de ce réseau, le troisième du monde, d'un héritage, implanté en Europe occidentale et en Afrique, vers un réseau d'avenir, présent en Asie et dans les grands pays émergents, est une priorité affichée ; mais quels sont les résultats ?

Nous notons bien évidemment avec grande satisfaction le redéploiement de 300 postes en trois ans vers les pays prioritaires (Chine, Inde, Afrique du Sud, Indonésie, par exemple) et nous nous félicitons que la Chine, l'Inde, le Brésil, soient entrées dans le « top 10 » des plus gros postes diplomatiques français.

Ce redéploiement est indispensable pour la réussite de notre diplomatie économique. Toutefois, force est de constater, que cette évolution reste lente, trop lente. Les chiffres évoqués par Christian Cambon sont particulièrement révélateurs de cette inadaptation et méritent d'être rappelés : au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, les effectifs étaient encore répartis à plus de 40 % en Afrique et au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie. Pourtant cette région présente de nombreux enjeux économiques, stratégiques et politiques pour la France et l'Union Européenne. Encore d'autres chiffres : au 31 décembre 2013, l'ambassade du Maroc comptait 336 ETP, soit plus que la Chine (311 ETP) ; et le Sénégal devançait largement le Brésil avec 208 ETP contre 177.

Du reste, ne nous enfermons pas dans une vision trop étroite de l'émergence. Je me permettrai de réitérer une proposition que j'avais déjà formulée, l'année dernière, en tant que rapporteure pour avis sur le même programme : instituer une représentation permanente de plein exercice auprès de l'Union Africaine. Je pense que l'idée fera son chemin : l'Afrique de deux milliards d'habitants demain, sa classe moyenne qui monte, ses ressources naturelles et ses taux de croissance ne nous attendront pas ! Notre ambassade à Addis-Abeba, qui fait aujourd'hui fonction de cette représentation permanente auprès de l'Union Africaine, ne peut pas tout faire. Cette création serait un signal fort de notre confiance dans l'avenir du continent africain.

Je voudrais enfin revenir, comme l'a prévu Christian Cambon, sur les enjeux de la diplomatie économique.

Cette politique, en pratique, vise à coordonner les initiatives diplomatiques et celles des entreprises, dans le but de favoriser le développement des entreprises françaises à l'international et de promouvoir l'attractivité de notre pays pour les investisseurs et pour les touristes étrangers. C'est une orientation bienvenue dans un contexte où la part de marché de la France au sein du commerce mondial, désormais de l'ordre de 3 %, s'est fortement dégradée, y compris au sein de la zone euro, et alors que les exportations françaises ont enregistré, l'année dernière, un repli de 1,3 %, après une croissance ralentie en 2012.

Cette mobilisation de l'outil diplomatique fait de longue date partie intégrante du rôle des représentants de la France à l'étranger ; mais c'est, depuis quelques années, l'une des premières priorités du ministère chargé des affaires étrangères. Dans cette perspective, depuis 2012, le Gouvernement a pris une série d'initiatives ; je les rappelle : la création, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013, de la direction des entreprises et de l'économie internationale ; l'instauration de conseils économiques pour les postes diplomatiques situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises ; l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades ; la nomination d'« ambassadeurs pour les régions » et celle de représentants spéciaux dans certains pays ou régions clés. Le décret du 16 avril 2014 est venu compléter ces réformes, en offrant une pleine latitude au ministère, désormais « des affaires étrangères et du développement international », pour piloter le commerce extérieur et la promotion internationale du tourisme en France.

Je ne reviens pas sur les paradoxes de l'imputation budgétaire pour 2015 qu'a relevés Christian Cambon. Je souscris, bien sûr, aux propos qu'il a tenus sur la nécessité que le Gouvernement rende mieux compte, à l'avenir, des objectifs qu'il se donne et des moyens qu'il déploie au service de la diplomatie économique. Je souscris également pleinement à sa préconisation que les régions soient mieux associées à cette action.

Je signalerai brièvement trois autres voies qui me paraissent devoir également être suivies, afin de contribuer au succès en la matière.

En premier lieu, une réflexion sur le recrutement, la carrière et la formation des diplomates semblerait fort opportune, dans la mesure où la plupart d'entre eux ne sont pas naturellement familiers du monde économique.

En deuxième lieu, il conviendrait de mettre en œuvre les préconisations récemment émises par la Cour des comptes en vue de clarifier et hiérarchiser les missions des services économiques à l'étranger, et de rationaliser leur organisation en recentrant ce réseau sur les zones à fort enjeux, comme le réseau diplomatique dans son ensemble.

En troisième lieu, la promotion du tourisme en France doit être accentuée, compte tenu des enjeux considérables qui s'attachent pour l'avenir à ce secteur. Je rappelle les propos que le ministre, M. Laurent Fabius, a tenus devant nous, lors de son audition du 14 octobre dernier : « actuellement, 150 millions de Chinois voyagent, mais dans 15 ans, ils seront 500 millions ! Si nous savons les attirer, notre balance extérieure s'en ressentira ». À cet effet, en particulier, l'amélioration de notre système de délivrance de visas me semble incontournable.

En dernier lieu, il faudrait, je crois, améliorer, en quantité et en qualité, la « présence politique » de l'État qu'assurent les visites officielles, notamment les déplacements ministériels, dans les pays où les entreprises françaises sont susceptibles de se développer. Souvent, ces visites constituent des occasions essentielles de mise en valeur des atouts de nos PME ; les multiplier, c'est donc ajouter à leurs chances. Encore doivent-elles être calibrées – en termes de durée sur place, notamment – pour ne pas produire un contreproductif effet d'« attente déçue ».

Sous le bénéfice de ces observations, et malgré nos réserves, Christian Cambon et moi-même émettons une appréciation positive sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 105. Cette appréciation nous conduit à recommander à la commission un vote favorable sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Je signale que l’ambassadrice de France en Éthiopie a récemment obtenu un poste supplémentaire pour développer la fonction de représentation permanente auprès de l’Union africaine. Mais ce n’est pas, certes, un autre poste d’ambassadeur...

**M. André Trillard.** – Vu les montants que notre pays débourse en contributions internationales obligatoires, la moindre des choses serait qu’il s’en serve comme d’un moyen d’influence. Vingt emplois font actuellement défaut à l’ONU dans le domaine des zones économiques exclusives : il faudrait que nous puissions « flécher » nos contributions !

Autre sujet : dans un contexte de rationalisation immobilière des postes diplomatiques commandée par la contrainte budgétaire, je crois qu’il faudrait réfléchir au regroupement physique des ambassades européennes situées dans des pays où nos intérêts sont faibles ; je pense, par exemple, au Kosovo. On pourrait imaginer, dans chaque capitale concernée, un « immeuble européen », dûment sécurisé. Ce serait un beau projet pour l’Europe.

Par ailleurs, la France n’a-t-elle toujours pas vendu le palais dont elle dispose à Florence, et qui est d’ailleurs agrémenté d’un théâtre ?

**M. Robert del Picchia.** – Les négociations à l’ONU sur la répartition des quotes-parts nationales constituent un travail de longue haleine. Des pays comme le Brésil ou l’Inde, pour accepter de payer davantage à ce titre, revendiquent un siège permanent au Conseil de sécurité.

Les rapporteurs ont évoqué la baisse des frais de représentation. C’est une bonne chose, sans doute, pour l’Hôtel du ministre, mais ce n’est pas forcément aussi positif dans les ambassades. En effet, il y a là un risque pour l’image de la France. On pallie en partie la pénurie budgétaire par le « sponsoring » des entreprises, mais cette publicité peut sembler déplacée, dans certaines réceptions officielles...

En ce qui concerne les cessions d’immeubles à l’étranger, à côté de la vente récente de la résidence du représentant permanent auprès de l’ONU, celle de la résidence du consul général à Hong Kong doit être relevée comme une belle opération. Mais il faudrait faire davantage attention aux enjeux diplomatiques de certaines de ces ventes. Par exemple, nous avons cédé, à Innsbruck, un bâtiment qui avait été offert à notre pays par l’Autriche ; ce n’était guère habile !

**M. Jean-Vincent Placé.** – Je salue le travail des rapporteurs. Pour autant, je crois que nous acceptons un peu trop facilement la réduction des crédits de nos ambassades.

En la matière, il y a, à mes yeux, deux vrais sujets : d’une part, il faut rationaliser les services en charge de la promotion à l’international de l’économie française, pour développer celle-ci ; d’autre part, il faut assurer à la France un meilleur rayonnement culturel. La présence de notre pays en Asie, sur les deux plans, est insuffisante.

L’universalité du réseau diplomatique français constitue une chance extraordinaire. Ne devenons pas, en rognant les budgets en la matière, un pays secondaire sur la scène internationale ! Je rejoins une remarque de notre collègue Robert del Picchia : il faut saluer le « sponsoring » des entreprises, mais cette publicité produit parfois d’étranges effets, dans les ambassades.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La vente des emprises immobilières françaises à l'étranger relève souvent d'une gestion de court terme. Dans certains pays où la spéculation immobilière est forte, une fois ces bâtiments vendus, nous serons réduits à recourir à des locations, ou à nous installer en périphérie des villes. Or cette situation est de nature à créer le risque d'un moindre intérêt pour la France.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Je souscris, bien sûr, aux remarques d'André Trillard sur l'intérêt que nos contributions internationales soient utilisées comme un moyen d'influence.

En ce qui concerne le palais à Florence qu'il a évoqué, ce bâtiment n'est pas vendu, à notre connaissance, mais ce type de bien immobilier n'est pas aisé à vendre...

**M. André Trillard.** – Il faut essayer !

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Je suis également d'accord avec ce qui a été dit de la gestion immobilière du ministère des affaires étrangères. De toute évidence, même dans des villes dont les enjeux diplomatiques sont moyens, les États-Unis suivent une tout autre logique de présence physique ! Sans doute arrivera-t-on un jour à des coopérations européennes plus étroites pour le regroupement de services diplomatiques sur un même site ; pour l'heure, c'est surtout avec l'Allemagne que cette politique s'est développée.

Je signale par ailleurs que Leila Aïchi et moi, le 30 octobre dernier, avons été reçus par M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. Il nous a paru tout à fait mobilisé sur le terrain de la diplomatie économique.

**Mme Gisèle Jourda.** – Nos régions, voire nos départements, et même certaines villes françaises, entretiennent, de par le monde, des formes d'« ambassades » qui constituent autant de pôles d'accueil possibles pour les entreprises de notre pays. Il faut encourager les synergies potentielles en ce domaine. La région Rhône-Alpes, par exemple, dispose d'un pavillon à Shanghai qui est utile à la stratégie de puissance économique de la France.

Parallèlement, il convient d'optimiser les dépenses publiques. On voit en Amérique du Sud pléthore de « micro-présences » françaises assurées par nos régions : cet éparpillement n'est pas à la hauteur de ce que devrait être la présence de la France dans ces pays.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Je suis d'accord. Je citerai un autre exemple : que peut faire la « maison » d'un département français implantée dans la ville d'Osaka ? Les enjeux économiques locaux appellent des implantations mieux proportionnées !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Les « ambassadeurs pour les régions » sont actuellement sous-employés.

En ce qui concerne la vente de bâtiments français à l'étranger, c'est une gestion de court terme ; notre commission le dit depuis longtemps ! Ainsi, on vend des immeubles dans des pays où la hausse des prix de l'immobilier devrait nous commander de surseoir à ces ventes ; pour vendre vite, l'État vend même à perte, parfois ! Et, cependant, certaines de nos



ambassades ne sont pas à la hauteur de l'image de la France. Je pense, par exemple, à celle du Cap-Vert.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Choisir, c'est renoncer... Les contraintes financières actuelles sont fortes. Le mérite du budget prévu pour 2015, c'est qu'il préserve les moyens de fonctionnement et de sécurisation de nos ambassades.

Cependant, il reste à mener, je crois, une réflexion sur ce que doit et peut être, aujourd'hui, la France dans le monde. Notre pays a-t-il encore les moyens d'un rayonnement mondial ? Le Parlement pourrait s'attacher à cette réflexion, qui sous-tend le redéploiement de notre réseau diplomatique en cours.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Les ministres en charge des affaires étrangères successifs ont confirmé le choix de maintenir l'universalité de notre réseau diplomatique. Une réflexion poussée a été menée, il y a deux ans, par le Quai d'Orsay ; elle a conduit à la mise en place des « postes de présence diplomatique » et à la création de consulats « à gestion simplifiée ».

*À l'issue de ce débat, la commission ayant examiné les crédits de l'ensemble des programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le PLF pour 2015, décide, à l'unanimité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.*

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Aide publique au développement » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Henri de Raincourt, rapporteur.** – Avant d'entrer dans la description des crédits eux-mêmes, dans quel contexte l'aide publique au développement s'inscrit-elle en 2014-2015 ?

A la suite des assises du développement, un projet de loi d'orientation et de programmation de la politique du développement et de la solidarité internationale a été présenté. Notre commission a beaucoup contribué à l'amélioration de ce texte, qui reste un document-cadre assez général. Il a le mérite d'exister et de conforter le rôle du Parlement dans la discussion de cette politique, longtemps restée l'apanage du Gouvernement.

Cette loi fixe un certain nombre de principes généraux :

- elle affiche deux priorités transversales : la place des femmes et la lutte contre le changement climatique ;

- elle décline dix secteurs prioritaires d'intervention et confirme le principe des partenariats différenciés, c'est-à-dire la mobilisation d'outils et de financements différents selon l'état de développement du pays partenaire.

Examiner cette loi en 2014 était d'autant plus important que le monde connaît des mutations particulièrement fortes et rapides. La pauvreté a diminué de manière spectaculaire et des progrès considérables ont été accomplis dans de nombreux secteurs, mais ces progrès

ont été inégaux entre régions du monde, entre pays et entre groupes de populations, les personnes vivant dans des zones rurales restant particulièrement désavantagées.

Le décollage de l'Afrique est indéniable, les changements sont structurels, mais là aussi avec une répartition très inégale et un terrible paradoxe : la pauvreté recule globalement mais le nombre de personnes pauvres augmente.

En Afrique et sur les autres continents, plusieurs pays sont spectaculairement sortis du « tiers-monde » pour devenir des « grands émergents ». Ces pays mettent d'ailleurs eux-mêmes en place des politiques de soutien à certains de leurs partenaires, souvent en lien avec leurs intérêts économiques, ce qui contribue à expliquer que les niveaux d'aide progressent au niveau mondial. De fait, de nouveaux contributeurs apparaissent, que ce soient des pays que nous n'aurions pas imaginé dans ce rôle quelques années en arrière (la Chine, le Brésil, l'Arabie Saoudite ou le Qatar,...), mais aussi des fondations privées. Par exemple, la seule fondation « Bill et Melinda Gates » a accordé environ 3 milliards de dollars de subventions pour la seule année 2012.

Par ailleurs, l'année 2015 marque la dernière année des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), fixés en 2000 par les 189 Etats des Nations unies. Un nouveau Sommet devrait avoir lieu en septembre 2015 pour adopter un nouvel ensemble d'objectifs qui devraient, selon les projets du Secrétaire général des Nations unies, faire converger dans un seul agenda les objectifs du développement durable (ODD) et les OMD.

En 2015 aura également lieu la conférence COP 21 ou « Paris Climat 2015 » qui manifeste aussi cette convergence entre développement et développement durable, en l'occurrence le changement climatique. Si cette problématique concerne l'ensemble de la planète, on voit bien qu'elle contient un fort aspect d'aide au développement. C'est par exemple la logique du « Fonds vert pour le climat » qui est destiné à aider les pays en développement à entrer dans une ère moins carbonée, en réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre et en s'adaptant aux effets du réchauffement. La France s'est engagée, par la voix du Président de la République, à apporter un milliard de dollars pour ce Fonds, les Etats-Unis viennent d'annoncer 3 milliards et le Japon 1,5 milliard. Pour autant, nul ne sait encore très précisément comment ce milliard sera financé... Il s'agira certainement, c'est ce que pratiquent beaucoup de gouvernements, du « recyclage » d'enveloppes déjà programmées et il s'agira largement de prêts...

Appréhender le développement par le développement durable est évidemment une orientation fondamentale mais il serait très réducteur de se limiter à cette question, pour importante qu'elle soit.

Je vous rappelle que, d'ici à 2050, la population de la planète passera de 7 à 9,2 milliards d'habitants, celle de l'Afrique doublera, mais qu'en même temps, la population vieillira et s'urbanisera. De ce fait, l'aide au développement doit rester focalisée sur les services de base rendus à la population : l'éducation, la santé, les services publics en général. Si l'éducation n'est pas au rendez-vous, un pays ne peut pas réussir sa transition démographique car les jeunes ne peuvent pas accéder au marché du travail.

Par ailleurs, cette croissance démographique nécessitera une augmentation de la production alimentaire mondiale de l'ordre de 60%. Aujourd'hui, il reste déjà un important retard à combler en la matière : seuls des progrès faibles et inégaux ont été réalisés en matière de réduction de la malnutrition et un peu plus de 800 millions de personnes continuent de

souffrir de faim chronique, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas régulièrement accès à une nourriture en quantité suffisante pour mener une vie active. En outre, plus de 2 milliards de personnes souffrent de carences en micronutriments.

Cet enjeu alimentaire est d'autant plus important que les pays touchés par la malnutrition sont souvent aussi ceux dont la croissance démographique est la plus forte, singulièrement en Afrique. N'oublions pas les conséquences dramatiques des émeutes de la faim !

Dans ce schéma d'ensemble, comment se présente l'aide française au développement ?

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » ne constituent qu'une partie de l'aide telle qu'elle est comptabilisée par l'OCDE. Troisième contributeur mondial en volume en 2010, avec 9,75 milliards d'euros d'APD nette, la France n'est plus que cinquième en 2013 avec 8,54 milliards. Et notre APD ne devrait s'élever qu'à 7,9 milliards d'euros en 2014, ce qui constituerait une quatrième année de baisse consécutive. En quatre ans, elle aura donc baissé globalement d'environ 18%. Elle est censée remonter sensiblement en 2015 en raison des prêts que la France devrait accorder à la Banque mondiale et au futur Fonds vert pour le climat.

Après avoir représenté 0,5% du RNB en 2010, l'APD française a chuté à 0,41% en 2013, loin de l'objectif international des 0,7% que n'atteignent que la Norvège, la Suède, le Luxembourg et le Danemark mais aussi, pour la première fois, le Royaume-Uni qui a fait un effort particulier en 2013 en matière de développement.

Pour autant, si l'objectif des 0,7% reste symboliquement important, notamment pour nos pays partenaires, la statistique en elle-même doit être maniée avec précaution car elle amalgame un certain nombre de dépenses très diverses dont le lien est parfois ténu avec le développement.

Au total, même si la tendance est clairement baissière depuis plusieurs années, nous n'avons pas à rougir de la politique de la France ; la politique du développement est une grande réussite de notre pays et elle contribue grandement à son rayonnement international.

Au sein de l'APD, les seuls crédits budgétaires de la mission ne représentent que 34% de l'effort total : 2,8 milliards d'euros pour 2015. Reflet de ce que je vous disais précédemment sur l'ensemble de l'aide, les crédits de la mission suivent une tendance peu favorable. Dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, les crédits étaient stables autour de 3,3 milliards ; dans celle pour 2012-2017, ils l'étaient autour de 3,1 milliards mais, dans le projet de loi en cours d'examen au Parlement pour la période 2014-2019, ils démarrent à 2,8 milliards en 2015 pour descendre à moins de 2,7 en 2017. Ainsi, le plafond des crédits pour 2017 est inférieur de 650 millions d'euros à celui de 2011, soit une baisse de 20% en six ans. D'ailleurs, la mission APD sera l'une des plus touchées parmi les missions de l'Etat dans la programmation en cours.

Bien sûr, on peut comprendre que, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures exceptionnelles soient prises. Elles doivent toutefois conserver ce caractère exceptionnel et donc rester limitées dans le temps, ce qui risque malheureusement de ne pas être le cas en l'espèce. Le signal politique d'une érosion continue des crédits n'est pas

particulièrement pertinent ; nous devons être conscients des difficultés mais regretter tout de même cette situation peu favorable.

Il est vrai que le Gouvernement explique que la baisse n'est pas aussi forte en réalité qu'en apparence, car elle est compensée par l'accroissement de la part des financements innovants affectée au développement.

Or je souhaite rappeler avec force que, lorsque le Président Chirac a lancé le chantier de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, il était convenu de toute part – cela a été formalisé dans une résolution des Nations unies de décembre 2010 sur les mécanismes innovants de financement du développement – que ce type de financements devait venir compléter les financements classiques, non s'y substituer.

Je regrette que le Gouvernement, alors même qu'il fait des efforts sur cette question, entre dans cette logique de la substitution. Annick Girardin disait ainsi devant notre commission : « les crédits baissent ... mais ce mouvement est atténué par le reversement de la quote-part des financements innovants ». Nous ne devons pas nous satisfaire de cette situation qui ne peut qu'être utilisée par Bercy pour rogner de plus en plus les crédits budgétaires. Cela me semble donc être une mauvaise voie et un mauvais signal.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Le Gouvernement a réalisé, depuis 2012, des efforts importants quant aux financements innovants consacrés au développement :

- le 1<sup>er</sup> avril dernier, il a ainsi augmenté les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion de 12,7% afin de rattraper l'inflation accumulée, alors que ces tarifs n'avaient pas évolué depuis 2006. De ce fait, alors que les recettes de la taxe étaient stabilisées autour de 180 millions d'euros depuis 2011, elles atteindront 208 millions en 2014 et 222 millions en 2015 selon les prévisions qui nous ont été transmises.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les recettes de cette taxe affectées au développement sont cependant plafonnées à 210 millions, plafond qui sera appliqué en 2015 : un écrêtement de 12 millions devrait de ce fait être constaté. Je salue l'effort du Gouvernement pour revaloriser les recettes de la taxe ; il me semble cependant que nous aurions pu éviter ce plafond alors que cette taxe a justement été conçue pour contribuer au développement. On ne peut que le regretter.

- le Gouvernement a ensuite concrétisé, dès août 2012, un projet ancien : la taxe sur les transactions financières. Elle devrait rapporter 780 millions d'euros en 2014 dont 15% seront théoriquement affectés au développement mais là aussi un plafond s'applique. En pratique, 100 millions seulement devraient abonder cette année le fonds de solidarité pour le développement.

En 2015, le Gouvernement poursuit l'effort engagé en 2012, en portant la part affectée au développement de 15% à 25%. Mais le message est quelque peu brouillé car le plafond effectif n'est pas relevé dans les mêmes proportions. Il était prévu de le porter de 100 millions à 130 millions ; un amendement adopté à l'Assemblée nationale le porte à 140 à ce stade du débat parlementaire. Le Gouvernement a annoncé une augmentation du plafond qui passera à 160 millions à partir de 2016, ce qui constitue un nouveau signe encourageant.

Pour en venir plus directement aux crédits de la mission APD, ils s'élèveront à 2,8 milliards d'euros en 2015. Ils baissent globalement de 2,9%. Les évolutions sont cependant contrastées selon les lignes.

Il faut savoir que la mission compense à l'AFD et à des organisations internationales le coût pour elles des décisions d'annulations de dette prises par les Etats. Les crédits destinés à cette compensation refluent de 54 millions en 2015, soit une chute de 33%. Cette évolution est cependant positive – ce qui n'est pas le moindre des paradoxes –, puisqu'elle traduit le fait que le nombre de pays surendettés diminue.

Sans cette ligne de crédits tout à fait particulière, la mission Aide publique au développement baisse de 1%.

En outre, les dépenses de personnel du programme 209, celui géré par le Quai d'Orsay, baissent de 2,1%, ce qui symbolise la volonté du Gouvernement de préserver au maximum les crédits d'intervention. Pour autant, la diminution des crédits de personnel ne doit pas se faire indistinctement ; elle doit plutôt passer par des réformes structurelles permettant une mutualisation poussée entre les réseaux français à l'étranger, au premier rang desquels celui de l'AFD et les SCAC. Cette mutualisation ne peut qu'accroître notre efficacité sur le terrain. Je crois que le ministère aurait tout intérêt à travailler en ce sens.

Les financements multilatéraux, y compris à destination du Fonds européen de développement (FED), baissent légèrement (-0,8%), mais là aussi avec des évolutions contrastées.

Ainsi, la participation de la France au FED devrait progresser de 3,4% pour atteindre 704 millions d'euros ; elle représentera ainsi un quart des crédits de la mission. Nous aurons l'occasion d'examiner plus avant le FED lorsque nous devrons, début décembre, autoriser la ratification du 11<sup>ème</sup> FED pour la période 2014-2019 ; je ne m'y étends donc pas davantage aujourd'hui.

La deuxième contribution multilatérale la plus importante est destinée à l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale. La contribution de la France, qui passe de 1,2 milliard sur 2012-2014 à 1 milliard sur 2015-2017, baissera de 19% pour atteindre 323 millions en 2015. Cette évolution est compensée par le fait que la France accordera un prêt à taux zéro de 430 millions à l'AID. On peut bien sûr s'interroger sur la pertinence de prêter à un organisme qui lui-même prête aux pays en développement. Il est vrai que l'effet de levier est ainsi amplifié. La France soutient cette idée. Nous nous interrogeons tout de même sur l'idée d'utiliser l'AFD comme intermédiaire financier de cette opération : si l'Etat empruntait lui-même, son coût serait certainement moins élevé.

La troisième contribution multilatérale est destinée au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Elle baisse de 14% pour atteindre 187 millions en 2015. Selon le Gouvernement, cette baisse de 30 millions sera là encore compensée par une augmentation des financements innovants à destination du Fonds mondial, ce qui permettra de stabiliser la contribution globale de la France à 360 millions en 2015. L'augmentation des financements innovants devrait apporter au total une quarantaine de millions d'euros supplémentaires en 2015. Il n'est pas certain que cela suffise à couvrir l'ensemble des engagements de la France auprès des organisations internationales qui doivent être financés par les financements innovants.

Du côté des aides bilatérales (hors compensation du traitement de dettes), les crédits sont globalement stables (-0,4%) à 873 millions.

Je désire distinguer deux lignes particulières au sein de cette enveloppe :

- la bonification des prêts de l'AFD tout d'abord, qui progresse de 2,3% et atteint dorénavant 178 millions. Cela représente le coût pour l'Etat de la différence entre le taux auquel l'AFD emprunte sur les marchés et le taux auquel elle prête. L'augmentation de ce « coût-Etat » reflète la forte progression de l'activité prêts de l'AFD : les seuls prêts bonifiés sont passés de 1,4 milliard en 2007 à 1,9 milliard en 2013 ;

- les dons-projets ensuite, qui sont préservés en crédits de paiement (306 millions) et progressent même en autorisations d'engagements (+0,9%). Selon la loi d'orientation, les dons-projets bénéficient principalement aux pays pauvres prioritaires. Nous pouvons donc nous réjouir que l'enveloppe qui leur est dédiée soit préservée en 2015 malgré les contraintes financières que nous connaissons. Cela reflète clairement les priorités budgétaires du Gouvernement.

On peut également saluer la poursuite en 2015 de l'augmentation de la part des dons-projets qui transitent par les ONG, conformément à l'engagement du Président de la République de doubler le montant de ce type de financement de l'APD d'ici la fin du quinquennat.

Les deux lignes budgétaires que je viens d'évoquer (bonifications et dons-projets) représentent environ 55% des aides bilatérales de la mission, ce qui relativise l'idée que nos outils sont dispersés.

Nous avons déjà discuté en commission de l'équilibre entre les prêts et les dons : les prêts apportent une réelle plus-value à l'aide au développement, notamment dans les pays émergents grâce à son effet de levier particulièrement intéressant. Les dons doivent cependant rester à un niveau suffisant pour permettre de financer des projets dans les pays pauvres prioritaires, pays qui peuvent beaucoup moins bénéficier de prêts.

Ce débat agite l'Assemblée nationale, comme notre commission, depuis plusieurs années. Cette année, les députés ont déposé et fait adopter, contre l'avis du Gouvernement, un amendement tendant à diminuer les bonifications de prêts de 35 millions pour abonder les dons-projets de la même somme. Nous ne proposons pas de revenir sur cet amendement. Il ne constitue certes pas une réponse adaptée, d'une part, parce que l'AFD a déjà engagé un certain nombre de ces prêts, d'autre part, parce qu'il nous semble un peu vain – voire contre-productif – d'opposer ces deux outils qui sont complémentaires. Pour autant, notre commission estime que les dons-projets ont trop baissé dans les dernières années et ont atteint un seuil critique. C'est pourquoi ces 35 millions ne seront pas superflus ! Pour les bonifications de prêts, le Gouvernement peut très bien faire porter l'effort sur une autre ligne budgétaire puisque techniquement c'est le programme 110 dans son ensemble qui est affecté.

En tout état de cause, on voit bien avec la crise provoquée par le virus Ebola que les dons-projets sont indispensables. Si la communauté internationale s'est mobilisée en matière de santé depuis une dizaine d'années, en levant des financements nouveaux qui se sont révélés précieux pour l'achat de médicaments, d'équipements ou pour la vaccination, la crise actuelle démontre l'absolue nécessité de ne pas négliger le soutien aux services publics, en l'espèce les systèmes de santé. Pour combattre une telle maladie ou pour lutter

efficacement contre la mortalité maternelle et infantile, la population doit avoir confiance dans un système qui l'accueille facilement et efficacement. Ces actions passent par la coopération technique et par des subventions ou des aides budgétaires globales qui pourraient y être affectées.

En ce qui concerne plus précisément Ebola, la France prend toute sa part dans les actions menées par la communauté internationale, ainsi que la ministre de la santé a récemment pu le rappeler en séance devant le Sénat. Elle répond à des besoins d'urgence, par exemple en finançant plusieurs centres de traitement des malades en Guinée, y compris en zone reculée comme en Guinée forestière, et elle agit aussi sur le moyen terme en finançant, à Conakry, un centre d'expertise de l'Institut Pasteur chargé de diagnostic et de formation. Ces projets contribuent aussi au rayonnement de la France. Le Gouvernement a annoncé une première enveloppe de 30 millions sur la gestion 2014 et il a déposé un amendement en seconde délibération à l'Assemblée nationale pour redéployer 40 millions au sein du programme 209 sur 2015.

Par ailleurs, cet amendement diminue le programme 110 d'un montant de 11 millions. L'ensemble des missions du budget de l'Etat sont en effet mises à contribution ; nous l'avons vu ce matin sur la mission « Défense ».

Enfin, je voudrais conclure cette première intervention en tant que co-rapporteur de l'aide au développement en rappelant une position souvent avancée par notre commission. L'aide au développement doit être appréhendée de manière globale. Tout ce que fait la France pour stabiliser certains pays constitue aussi – à n'en pas douter – une contribution au développement. Sans stabilité, sans sécurité, il ne peut y avoir de développement ! Ce n'est pas une condition suffisante mais elle est nécessaire.

Pour toutes les raisons que nous venons d'évoquer, y compris les points auxquels nous serons attentifs, nous vous proposons d'apporter un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2015.

**M. Christian Cambon, président.** – Le chiffre de 0,7% est clairement inatteignable ! Mais sur le fond, nous devons continuer notre plaidoyer pour clarifier la comptabilisation de l'aide publique au développement. Il est nettement préférable de faire toute la lumière sur les chiffres et de dire la vérité, plutôt que de mélanger des dépenses qui n'ont rien à voir entre elles.

Par ailleurs, il faut que nous soyons bien conscients que la taxe de solidarité sur les billets d'avion, du fait que très peu de pays l'ont mise en œuvre, pèse très fortement sur Air France dans la concurrence qu'elle livre aux autres compagnies internationales. Il s'agit tout de même de 80 millions d'euros pour la compagnie. Il faut donc être vigilant.

Nous devons intensifier les évaluations des programmes financés par l'aide publique au développement, comme nous y invitent les accords internationaux. L'expérience britannique est très instructive à cet égard.

**M. Alain Néri.** – Comme nos rapporteurs le disaient, nous pouvons être fiers du rayonnement de la France. Or nous sommes parfois trop modestes, alors même que nous menons des politiques volontaristes, en matière de santé ou d'éducation.

**M. Daniel Reiner.** – Modestes mais surtout déclinistes !

**M. Alain Néri.** – Je crois que nous devons arriver à un meilleur équilibre en faveur des actions bilatérales car le multilatéral dilue les responsabilités. En outre, certains communiquent mieux que nous, tout en contribuant moins...

Je salue la décision visant à orienter davantage de crédits vers les ONG ; cela me paraît positif.

Enfin, nous avons pleinement raison de nous engager dans la lutte contre le virus Ebola. Mais il existe aujourd'hui un autre virus, contre lequel lutte la France, le virus de la barbarie ! Tout ce que nous faisons pour la combattre devrait pouvoir être comptabilisé dans nos efforts en faveur du développement. Et nous serions alors en pointe au regard du 1,1 milliard que coûtent les Opex.

**M. Daniel Reiner.** – Comment avance le projet européen de taxe sur les transactions financières ? Quel est son calendrier de mise en œuvre ?

**M. André Trillard.** – On peut s'étonner que la France prête à un organisme international qui lui-même prête aux pays en développement... J'imagine en outre que le financement français sera dilué, sans pouvoir être identifié, et ne bénéficiera pas à nos entreprises.

En ce qui concerne Ebola, nous devons savoir raison garder. Cette épidémie a entraîné 5 000 morts à l'échelle mondiale ; d'autres maladies sont bien plus mortelles ou dramatiques, ne serait-ce que la tuberculose ou le choléra. Tout le monde court les plateaux de télévision mais on oublie un peu vite les centaines de milliers de morts consécutifs à ces autres maladies.

**M. Robert del Picchia.** – Il est très important de savoir comment l'argent est utilisé et il est dommage que, dans le domaine du développement, l'opinion publique ne puisse pas mesurer précisément les projets réalisés grâce à l'aide. De leur côté, les ONG devraient aussi fournir des efforts de transparence et d'évaluation, car on ne sait pas toujours très bien comment elles sont contrôlées.

Ne pourrions-nous pas financer les programmes contre Ebola par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dans lequel nous avons engagé des sommes importantes ?

**M. Christian Cambon, président.** – Mission impossible ! Ce fonds est quasiment sacré...

**M. Robert del Picchia.** – C'est regrettable. Enfin, ne pourrions-nous pas utiliser les fonds du développement pour faire pression sur les Etats qui refusent obstinément de payer des retraites aux Français qui ont pourtant travaillé dans le pays une bonne partie de leur vie, parfois toute leur vie ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – La question des ONG est un vrai problème. Lors d'une mission en Afghanistan, j'étais frappée de voir des coopérants dans de grosses voitures rutilantes...



Ebola n'est pas le seul virus qui devrait nous mobiliser ; il en existe d'autres, moins médiatiques mais tout aussi dangereux. La rage pose encore d'importants problèmes dans certains pays et j'ai malheureusement constaté que l'Institut Pasteur au Cambodge n'avait même pas les moyens humains de remplir les dossiers de demandes de fonds, par insuffisance de crédits.

Enfin, je voudrais rappeler que les femmes constituent le premier moteur du développement et il est essentiel de flécher des crédits en ce sens.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur.** – La politique de développement est essentielle pour la paix et la sécurité dans le monde dont, je le rappelle, le centre de gravité se déplace. Si nous ne sommes pas capables d'aider les pays à se développer eux-mêmes, nous serons confrontés à des problèmes insolubles. Nul besoin de rappeler que les côtes africaines sont à quelques kilomètres de l'Europe. Toute loi sur l'immigration sera vide de sens si on n'aide pas les Africains à se nourrir. Toutes les lois du monde ne créeraient alors que des frontières en papier !

Je suis d'accord sur le fait que nous devons faire connaître ce que nous faisons. Nous pouvons par exemple nous appuyer sur la coopération décentralisée : les collectivités locales gèrent des opérations concrètes et efficaces que connaissent souvent les populations.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – J'ajoute que les problèmes de corruption sont également très importants.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur.** – Ne tombons pas dans les clichés et ne généralisons pas ! Des progrès importants ont été réalisés sur ce sujet et nous ne devons pas décrédibiliser l'ensemble de l'aide au développement.

Nous devons montrer que la politique de développement est globale et, quand la France mène des actions en faveur de la paix et de la sécurité, elle contribue aussi au développement.

S'il est vrai que le Fonds sida est telle une vache sacrée, on ne doit pas oublier les résultats extrêmement positifs qu'il a permis en termes de prise en charge des malades partout dans le monde.

Enfin, personne ne peut nier le rôle central joué par les femmes dans le développement. C'est en effet un sujet important.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – La transparence et le contrôle des ONG se sont renforcés ces dernières années. L'AFD leur demande des comptes pour les projets financés par elle. J'ajouterai qu'augmenter la part de l'aide transitant par les ONG ne peut que les faire grandir, ce qui entraîne *ipso facto* professionnalisation et amélioration des procédures.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur.** – Je rappelle en outre que beaucoup d'ONG se sont fédérées dans Coordination Sud, qui assure un travail de représentation et de formation tout à fait important.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – En ce qui concerne les questions de retraite soulevées par Robert del Picchia, la solution passe certainement par la conclusion d'un accord bilatéral.

**M. Robert del Picchia.** – Les choses traînent...

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – En matière d'évaluation et de transparence, éléments indispensables à la politique de développement, des progrès ont là aussi été réalisés. Par exemple, le ministère a ouvert un site internet qui vise à présenter tous les projets financés par pays partenaire. Le site concernait d'abord le Mali et il est progressivement étendu à tous les pays pauvres prioritaires.

En ce qui concerne Ebola, le Gouvernement a engagé des actions à la fois de prévention et de prise en charge des malades. Il est clair que l'emballement médiatique peut créer une psychose. Pour la première fois, ce virus a touché des zones urbaines au moment où les migrations sont nettement plus faciles qu'auparavant. Il est le révélateur des défaillances catastrophiques des systèmes de santé dans des économies défaillantes et il a des conséquences plus larges : par exemple, la perte de confiance dans les hôpitaux amène un certain nombre de femmes à accoucher à domicile, ce qui ne peut qu'aggraver la mortalité infantile et maternelle.

La taxe sur les transactions financières a rapporté environ 780 millions d'euros en 2014 à la France. Des discussions sont en cours au niveau européen pour mettre une telle taxe en place à l'horizon 2016 mais uniquement dans le cadre d'une coopération renforcée entre une dizaine de pays. Certains pays refusent en effet son principe ; pour le Royaume-Uni, cette taxe pourrait s'ajouter aux impôts existants sur la City londonienne, ce que le pays ne veut pas accepter. Les négociations portent à la fois sur l'assiette de la taxe et son taux mais aussi sur la répartition des recettes ainsi générées...

Pour reprendre le slogan de Pascal Canfin, pas de sécurité sans développement et pas de développement sans sécurité. Il est certain, comme je l'ai indiqué en conclusion de la présentation du rapport, que ces deux sujets sont indissociables.

Enfin, la coopération en matière de justice est importante dans la lutte contre la corruption et, pour la mettre en place, il est nécessaire d'avoir une politique adaptée de visas, notamment envers les étudiants. Acceptons le fait que ceux-ci ne constituent pas une menace migratoire.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur.** – La taxe sur les transactions financières a été un grand combat, très difficile à mener, car de nombreux pays s'y opposaient et continuent de le faire. La France a voulu montrer l'exemple. Il n'est tout de même pas complètement anormal que les services financiers, qui bénéficient le plus de la mondialisation, contribuent un tout petit peu à l'aide au développement. C'est pour cela que l'assiette de la taxe doit être large et son taux faible.

*A l'issue des débats, la commission a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».*

La séance est levée à 17 h 25.

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 25 novembre 2014

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

### **Loi de finances pour 2015 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – Vous m’avez désigné pour être cette année, pour la première fois, rapporteur pour avis sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Au cours de mes travaux, j’ai pu mesurer la diversité comme l’implication profonde du monde associatif, de l’Etat et de ses opérateurs pour garantir l’effectivité du droit à réparation dont tout ancien combattant peut se prévaloir et pour transmettre la mémoire des conflits du siècle dernier, alors que s’achève une année commémorative très nourrie.

J’ai cherché à examiner les politiques menées dans le champ de cette mission sans regard partisan mais en ayant à cœur de m’assurer qu’elles sont conformes au respect dû au monde combattant.

Il ressort des auditions et travaux préparatoires que les trois programmes de la mission permettent globalement de conduire à bien les objectifs assignés mais que certains dispositifs peuvent encore être améliorés.

D’un montant total de 2,74 milliards d’euros, les crédits de la mission sont en baisse de 7,7 % par rapport à l’an dernier. Deux facteurs sont à l’origine de cette diminution : l’évolution démographique des bénéficiaires du droit à réparation et les changements intervenus dans son périmètre.

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » œuvre au renouvellement de l’esprit de défense avec la Journée défense et citoyenneté (JDC) et constitue également le principal canal de transmission de la mémoire en finançant la politique mémorielle du ministère de la défense.

La JDC voit ses crédits inscrits au sein du programme diminuer de 80 % pour une raison purement comptable liée à la réforme de la gestion des ressources humaines du ministère de la défense. En effet, tous ses crédits de personnel sont, à compter de 2015, regroupés au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Cela représentait en 2014, pour la direction du service national (DSN), 75 millions d’euros.

La réforme de la JDC est en voie d’achèvement. Recentrée sur la sensibilisation à l’esprit de défense comme le préconisait le Livre blanc sur la défense de 2013, elle est l’occasion pour plus de 760 000 jeunes chaque année de découvrir les enjeux nationaux et internationaux liés à la défense et de suivre une initiation aux premiers secours. Pour l’Etat,

elle permet également de détecter les décrocheurs potentiels et ceux qui ont des difficultés de maîtrise des fondamentaux de la langue française. Les années à venir devraient voir un accroissement du nombre de jeunes accueillis lors de la JDC, estimé à 800 000 d'ici 2018. Toutefois, il est indéniable qu'elle ne peut pas jouer le rôle qui était celui du service national en son temps. Je le regrette fortement.

Le service civique sous sa forme actuelle ne s'y substitue pas puisqu'il ne devrait concerner que 45 000 jeunes en 2015. La suppression de la conscription a fait disparaître ce creuset où les différences s'estompaient pour faire place à une forme de cohésion. Le Président de la République a fait part de sa volonté d'élargir ce dispositif voire, à terme, de le rendre « universel » et obligatoire.

Je partage cette philosophie et je suis persuadé qu'il faut réfléchir aux formes que pourrait prendre ce service universel. Sans prôner un impossible retour à la conscription sur dix mois, il faut aller plus loin que la JDC.

La politique de mémoire est le second volet de ce programme 167. Après une année 2014 marquée par le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire des débarquements et de la libération du territoire, 2015 doit marquer la poursuite de l'effort consenti depuis 2013.

Les commémorations du centenaire, pilotées par un groupement d'intérêt public dédié (GIP), la Mission du centenaire, ont été un succès et l'engouement des Français pour l'histoire du conflit est indéniable. Des cérémonies nationales et internationales ont rythmé cette année, du défilé du 14 juillet auquel participaient des représentants de quatre-vingts nations à l'inauguration le 11 novembre, par le Président de la République, du mémorial international de Notre-Dame de Lorette.

Le GIP, petite structure doté de 12 millions d'euros sur trois ans et de douze ETP, a réussi grâce à son fonds d'initiative à apporter son soutien à plus de 850 projets locaux, pour un total de près de 3 millions d'euros. En ayant recours au mécénat, il a pu susciter un effet de levier important : c'est un modèle à suivre. Ces événements ont également été un formidable accélérateur du tourisme de mémoire, dont on connaît maintenant avec certitude les retombées économiques très importantes grâce à une fréquentation en très forte hausse.

Il reste maintenant à réussir la suite de ce cycle mémoriel qui s'étend sur les quatre prochaines années. A mes yeux, il faut pérenniser la Mission du centenaire, qui a fait ses preuves, afin de coordonner les commémorations ponctuelles qui vont jaloner ces années jusqu'en 2018 : Verdun et la Somme en 2016, puis le Chemin des Dames en 2017 et enfin, en 2018, la victoire.

Confié à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense, le soixante-dixième anniversaire des débarquements et de la Libération a été l'occasion de rendre hommage aux derniers de leurs acteurs encore parmi nous. Deux grandes cérémonies internationales ont été organisées, le 6 juin à Ouistreham, en présence notamment de président Obama, de la reine d'Angleterre et du président Poutine, et le 15 août en Provence où s'est déroulée une parade navale. Plus de cinq cents initiatives commémoratives locales ont reçu un soutien de la part de l'Etat. L'an prochain, l'accent devrait être logiquement mis sur la victoire contre le nazisme mais également sur la libération des camps et la découverte de l'horreur concentrationnaire.

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » constitue l'essentiel – 95 % – du budget de la mission. Avec 2,6 milliards d'euros en 2015, il assure le financement des principales mesures qui constituent l'expression du droit à réparation : la retraite du combattant, les pensions militaires d'invalidité (PMI), les droits liés à ces dernières (soins médicaux gratuits, etc.) et la majoration des rentes mutualistes. Il diminue de 5,4 % sur un an, conséquence directe du vieillissement de ses bénéficiaires, qui seront 70 000 de moins en 2015 qu'en 2014. Les anciens des opérations extérieures (Opex) sont bien plus jeunes et surtout bien moins nombreux pour compenser ce phénomène démographique. Néanmoins, cette baisse du budget ne s'accompagne d'aucun recul sur les droits acquis.

Surtout, ce PLF consacre définitivement l'égalité des droits entre toutes les générations du feu en reprenant une disposition qui figurait dans la proposition de loi Cléach que le Sénat avait malheureusement rejeté le 19 novembre 2013. Son article 50 aligne les critères d'attribution de la carte du combattant pour les anciens des Opex sur ceux retenus pour la guerre d'Algérie, c'est-à-dire quatre mois de présence sur le théâtre d'opérations. Les règles actuelles, c'est-à-dire la participation à des actions de feu ou de combat, ne sont pas adaptées aux Opex, où il est bien rare que nos soldats affrontent un ennemi clairement identifié par un uniforme dans une bataille conventionnelle. Devant entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre prochain, cette mesure aura un coût relativement limité – environ 6 millions d'euros en année pleine – car la plupart de ses bénéficiaires sont trop jeunes pour recevoir les prestations qui y sont liées. Même si les représentants de ce public auraient souhaité une prise en compte dès le 90<sup>ème</sup> jour, c'est un progrès symbolique qui permet l'obtention de la carte du combattant et donc le port de la croix du combattant, plus valorisée que la médaille de la défense nationale.

Les actions menées en faveur des harkis et des rapatriés ont été rattachées l'an dernier au programme 169. Dans le cadre du plan d'action en faveur des harkis annoncé par le Gouvernement, l'allocation de reconnaissance que touchent sous forme de rente 6 200 d'entre eux est revalorisée de 5 % par l'article 49 du PLF, passant de 3 248 à 3 415 euros par an, pour un coût d'un million d'euros. Je vous avoue que cette disposition est surtout évoquée par les intéressés comme une « mesurette », eux qui attendent surtout la reconnaissance morale de l'abandon et du massacre des harkis.

On le voit donc, le public pris en compte évolue : des anciens des conflits du vingtième siècle s'effacent, les harkis et rapatriés sont rattachés à cette politique tout comme les anciens des Opex. Dans ce contexte, l'Onac, qui est l'opérateur de la politique de solidarité en faveur du monde combattant, traverse aussi une phase de modernisation profonde. Il a reçu de nouvelles missions, parfois sans les ressources qui y étaient auparavant affectées. Un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2018 vient d'être conclu avec l'Etat et constitue la feuille de route de cette transformation afin d'améliorer la qualité du service offert à ses ressortissants et de le mettre au service de la quatrième génération du feu.

La politique d'aide sociale de l'Onac doit être orientée prioritairement vers les plus démunis, qu'ils soient anciens combattants ou conjoints survivants. A cet effet, il reçoit dans le PLF 1,5 million d'euros supplémentaires par rapport à 2014, pour un total de 23,4 millions d'euros. En 2013, près de 50 000 interventions sociales ont été réalisées par l'Office.

La fragilité juridique de certains dispositifs appelle à une réflexion. Ainsi, l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS), dont le précédent ministre a annoncé la revalorisation pour atteindre le seuil de pauvreté (environ 980 euros par mois), s'apparente par son caractère récurrent à un droit à réparation et non plus à une mesure d'aide sociale. Les difficultés suscitées par ce dispositif tiennent à la fois à l'absence de base juridique extérieure à l'Onac – ni décret, ni arrêté – ainsi qu'à l'exclusion des anciens combattants eux-mêmes.

C'est pourquoi une refonte de l'aide sociale de l'Onac envers les plus démunis est nécessaire. Une piste pourrait être d'instituer une fongibilité entre les crédits dédiés à l'ADCS et l'ensemble des crédits sociaux de l'Office, tout en chargeant ses conseils départementaux, qui sont présidés par le préfet et composés de représentants du monde combattant, de l'attribution de l'ensemble de ces moyens. Ainsi cette politique de solidarité serait conduite en proximité avec les besoins des ressortissants de l'Onac et gagnerait en efficacité et en justice.

Je voudrais également mentionner la situation des veuves des plus grands invalides de guerre. Les règles actuelles en matière de réversion des pensions militaires d'invalidité ne sont pas adaptées aux sacrifices qu'elles ont consentis pour prendre soin de leur mari blessé au combat, souvent pendant des années voire des décennies. Le plafonnement de la pension de réversion à 515 points fait très fortement chuter leurs revenus et peut parfois les plonger dans la précarité au décès de leur mari, malgré les éventuelles majorations.

L'article 48 du PLF vient revaloriser la majoration spéciale que touchent certaines d'entre elles. C'est insuffisant aux yeux des associations, et il me semble que le Gouvernement pourrait faire un effort supplémentaire en faveur de ces personnes. Un amendement vous sera proposé en ce sens. Il est en tout cas indispensable qu'une réflexion sérieuse soit engagée sur la réforme de la réglementation en matière de réversion des PMI. Des engagements ont été pris par le ministre, mais ils ont du mal à se concrétiser.

En 2015, la diminution du budget consacré au droit à réparation accompagne la décroissance démographique de ses bénéficiaires. Des efforts sont néanmoins faits en faveur de la politique de mémoire, de la solidarité, des harkis et des conjoints survivants des plus grands invalides. Au-delà de ces mesures ponctuelles qui ne concernent que certains des ressortissants de cette politique, je vous proposerai d'envoyer un signal fort à l'attention de l'ensemble des anciens combattants avec la reprise de l'augmentation de deux points de la retraite du combattant.

Dans ces conditions, vous l'aurez compris, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'aux articles 48, 49 et 50 qui y sont rattachés sous réserve de l'adoption de trois amendements.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Pour le budget des anciens combattants, les années se suivent et se ressemblent : on constate chaque année quelques améliorations dans les prestations offertes aux anciens combattants, mais le budget baisse en raison de l'évolution démographique. Plusieurs avancées sont à saluer, comme la revalorisation de l'ADCS pour la porter au niveau du seuil de pauvreté, celle des majorations des pensions de réversion des veuves des grands invalides ou celle de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis ainsi que l'harmonisation des critères d'attribution de la carte du combattant.

Avant de rendre les crédits à Bercy, il faudrait chercher à satisfaire les demandes justifiées des anciens combattants. Ils attendent la revalorisation du point de PMI et de la retraite du combattant. Ce serait une juste reconnaissance.

Par ailleurs, des incertitudes persistent sur la pérennité des services départementaux de l'Onac. Vont-ils être préservés, et avec quels moyens ?

Qu'en est-il de l'indemnisation des orphelins ? Le secrétaire d'Etat ne souhaite pas ouvrir ce dossier sensible pour les associations, mais je pense qu'il faudrait au moins qu'un rapport soit réalisé pour faire le point sur la situation.

Enfin, je soutiens l'amendement du rapporteur visant à revaloriser la retraite du combattant.

**Mme Elisabeth Doineau.** – Je tiens à remercier le rapporteur, qu'on sent très investi par ce sujet. Je voudrais également saluer le succès du cycle commémoratif de 2014, qui a renforcé la présence citoyenne au monument aux morts.

Ces commémorations nous ont plongés dans l'univers émotionnel des poilus et de toutes les familles françaises durant la Grande guerre, et ont permis de faire évoluer l'image des anciens combattants auprès des jeunes en leur démontrant que la plupart de ces poilus n'avaient pas vingt ans.

Je m'associe aux remarques du rapporteur sur les conjoints survivants des grands invalides. Chaque année, on me fait part de la situation de plusieurs d'entre eux qui vivent dans une grande pauvreté. Il est temps de faire évoluer cette situation. De même, les harkis sont des sacrifiés de notre république : des efforts doivent être faits par chacun d'entre nous en leur faveur.

**M. Dominique Watrin.** – Au nom de mon groupe, je salue l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant au profit des anciens des Opex, la revalorisation de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens supplétifs et celle de la majoration des pensions de réversion versées aux conjoints survivants. Toutefois, les crédits vont être très largement insuffisants, en particulier l'augmentation du budget d'aide sociale de l'Onac.

L'élargissement de l'ADCS aux anciens combattants les plus démunis représenterait un coût de 5 millions d'euros. Sa refonte nous inquiète : dans un cadre budgétaire contraint, des choix risquent d'être opérés. Va-t-on réellement pouvoir la porter au niveau du seuil de pauvreté ?

De plus, rien n'est prévu pour attribuer le bénéfice de la campagne double aux anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord, ni pour rattraper la perte de pouvoir d'achat du point de PMI, ni pour relever le plafond de la rente mutualiste.

Cette réduction de 150 millions d'euros ne permet de répondre aux revendications du monde combattant. Compte tenu de la diminution naturelle du nombre d'anciens combattants, elles pourraient être satisfaites à budget constant. Il y a urgence : le monde combattant vieillit.

Enfin, le rapport de contrôle budgétaire de notre collègue Philippe Marini sur la dépense fiscale en faveur du monde combattant a suscité de fortes craintes chez les

associations. Il insiste sur le coût pour la collectivité de ces mesures. Leurs inquiétudes doivent être dissipées, et la commission des affaires sociales pourraient contribuer à rappeler que la reconnaissance de l'Etat en faveur des anciens combattants n'est pas qu'une question fiscale.

**Mme Colette Giudicelli.** – Je voudrais insister sur les harkis, qui sont nombreux dans mon département. Leur donner 167 euros de plus par an est très largement insuffisant. Ils sont arrivés en France dans la misère, après que nombre d'entre eux aient été massacrés malgré leur uniforme français. Aucun parti politique n'a fait ce qu'il devait à leur encontre, et je suis choqué que la mesure proposée aujourd'hui n'aille pas plus loin.

**M. Philippe Mouiller.** – Le Sénat doit faire passer un message fort. Le rapport Marini a brouillé la communication de notre institution à l'égard du monde combattant : il convient de corriger cette situation rapidement.

La situation des soldats de retour d'Opex doit être mieux prise en compte. Leurs besoins en matière de soins, en particulier pour ceux atteints de troubles post-traumatiques, constituent des enjeux nouveaux, qui doivent être intégrés dans le budget. Nous avons la capacité de projeter nos soldats partout dans le monde, il faut aussi pouvoir faire face aux difficultés des retours d'Opex.

**M. Michel Forissier.** – On a commémoré le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale, mais il faudrait d'ores et déjà préparer le centenaire de son achèvement : les anciens combattants ne sont pas des personnes belliqueuses mais des hommes qui ont servi la patrie et rempli leur devoir. Je suis heureux que cette problématique soit traitée par le rapporteur avec humanité et sans clientélisme.

Malgré les contraintes qui pèsent sur nos finances publiques, je crois que le Sénat s'honorerait à demander une revalorisation plus significative de l'allocation en faveur des harkis. De même, les femmes de grands invalides de guerre se retrouvent au décès de leur mari dans des situations catastrophiques : c'est un problème humain à traiter. Il faut faire un effort en ce sens, de manière raisonnable.

**Mme Catherine Génisson.** – Chaque année des mesures nouvelles sont prises, malgré la diminution du budget, et ce quel que soit le Gouvernement.

En cette année 2014, l'anneau de la mémoire de Notre-Dame de Lorette est un très bel hommage rendu aux anciens combattants du monde entier. 40 nationalités sont représentées et près de 600 000 morts sont unis dans ce mémorial.

Nous sommes tous conscients du devoir particulier qui est le nôtre vis-à-vis des harkis. C'est l'une des premières fois qu'on traite officiellement de cette question, avec un plan sur trois ans afin leur offrir une reconnaissance digne des services qu'ils ont rendus à la Nation.

Pour l'Onac, j'espère que le COP 2014-2018 ne sera pas une coquille vide.

La baisse des effectifs et du budget est inéluctable. Il faut la concilier avec notre devoir de reconnaissance vis-à-vis de celles et ceux qui ont réalisé un sacrifice pour que nous vivions en paix.



**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – J'ai évoqué la situation des services départementaux de l'Onac avec sa directrice générale. C'est un échelon de proximité essentiel qui doit être maintenu et qui a trouvé une utilité supplémentaire avec l'engouement mémoriel de cette année. Il est vrai que des disparités existent selon les départements, et des redéploiements sont à envisager.

Comme Elisabeth Doisneau, j'ai constaté la présence accrue de nos concitoyens devant les monuments aux morts lors des cérémonies en 2014 : c'est un beau résultat de l'accent mis sur la politique de mémoire cette année.

Il me semble que les crédits de l'Onac sont suffisants pour permettre la revalorisation de l'ADCS, mais il sera utile que le ministre le confirme en séance publique.

J'ai également entendu l'inquiétude des associations à propos du rapport Marini. Il faut bien le relire, car il contient plusieurs volets. Au-delà de l'analyse de la dépense fiscale, il fait œuvre de prospective et cherche à obtenir des données précises sur le nombre de bénéficiaires, pour mieux en estimer le coût. Il est bien nécessaire de rassurer le monde combattant et de rappeler notre détermination à faire en sorte que la Nation tienne sa parole.

Les associations représentant les harkis ne veulent pas l'aumône, mais une véritable reconnaissance. Elle devrait même être plus morale que financière. Il nous appartient de corriger les erreurs du passé à ce sujet.

Préparons 2018 : c'est le sens de mon appel au maintien de la Mission du centenaire, qui a bien fait son travail.

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons à l'examen des amendements.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 2 vise à revaloriser la retraite du combattant de deux points, pour la faire passer de 48 à 50 points de PMI. Cette mesure a bien sûr un coût : 8,2 millions d'euros. C'est bien peu par rapport aux 150 millions d'euros que perd le programme 169 entre 2014 et 2015. La valeur du point de PMI a décroché par rapport à l'évolution du traitement des fonctionnaires puisqu'il ne prend pas en compte les primes. Il faut donc renouer avec la dynamique d'une amélioration de la situation des anciens combattants.

**Mme Catherine Génisson.** – Cet amendement est déposé régulièrement lors de l'examen du budget des anciens combattants et a toute sa légitimité. Toutefois je constate qu'il est gagé sur la JDC, ce qui est quelque peu paradoxal après vous avoir entendu en souligner la légitimité. Nous nous abstenons sur l'ensemble de vos amendements.

Tout le monde est d'accord quand il est question de diminuer de manière globale le budget, mais il est toujours plus difficile d'entrer dans le détail des économies.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Combien resterait-il au programme 167 si votre amendement était adopté ?

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – Il resterait 33 millions d'euros, mais il s'agit, vous l'avez compris, d'une conséquence de la procédure parlementaire, pour être en conformité avec les obligations issues de la Lolf. Je ne vois pas le Gouvernement renoncer à organiser la JDC, et si jamais cet amendement était adopté, il serait aisément en mesure de redéployer les crédits nécessaires.

**M. Dominique Watrin.** – Notre groupe s’abstiendra.

*Les amendements n<sup>os</sup> 2, 3 et 1 sont adoptés.*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 32 Etat B</b>			
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	2	Revalorisation de deux points de la retraite des combattants	<b>Adopté</b>
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	3	Mise en place d’une réversion par paliers en faveur des conjoints survivants des grands invalides	<b>Adopté</b>
<b>Article 48 Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants des grands invalides de guerre</b>			
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	1	Correction d’une incohérence juridique	<b>Adopté</b>

*La séance est levée à 17 heures.*

**Mercredi 26 novembre 2014**

– Présidence de M. Alain Milon, président. –

### **Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – Examen du rapport en nouvelle lecture**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Au cours d’une première réunion tenue le matin, la commission examine le rapport, en nouvelle lecture, de M. Jean-Marie Vanlerenberghe sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons, en nouvelle lecture, le rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, adopté hier soir par l’Assemblée nationale.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale transmis au Sénat comportait 93 articles dont 1 supprimé.

Le Sénat a maintenu cette suppression et adopté conformes 47 articles. Il a modifié 36 articles, en a supprimé 9 et ajouté 24 articles additionnels.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, réunie le 18 novembre dernier, 70 articles restent en discussion.

Lors de son examen en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté 10 articles dans la rédaction issue du Sénat, a confirmé la suppression de 3 articles, en a supprimé 20.

Sur de nombreux articles, les modifications adoptées par l'Assemblée nationale sont de nature rédactionnelle ou de coordination et peuvent faire l'objet d'une adoption conforme.

Sur deux points, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont approfondi les travaux du Sénat. A l'article 34, un amendement du Gouvernement permet de définir un cadre opérationnel permettant aux centres de vaccination d'acheter des vaccins au meilleur prix. A l'article 51, un amendement de précision est venu parfaire la rédaction adoptée à l'initiative de nos collègues du groupe CRC pour garantir le maintien du don éthique de plasma.

Sans surprise, l'Assemblée nationale est revenue, de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement, au texte qu'elle avait adopté en première lecture sur les trois principaux marqueurs des orientations du Sénat : une politique familiale préservée, un effort indispensable sur les dépenses d'assurance-maladie, une réforme nécessaire pour assurer l'équilibre des régimes de retraites à moyen terme.

Sur tous ces points, je propose à notre commission de revenir au texte adopté en première lecture.

Je vous propose également que notre commission reprenne les amendements votés par le Sénat avec un avis favorable ou de sagesse. C'est le sens des amendements que je vous soumets.

Le Gouvernement ayant rétabli les tableaux d'équilibre de son texte initial aux articles 24 et 25, sans intégrer les modifications apportées par l'Assemblée nationale sur la politique familiale, je vous propose le rejet de ces deux articles ainsi que celui de l'article 28, relatif à la programmation pluriannuelle et celui de l'article 62 relatif à l'objectif de dépenses de la branche famille.

**M. Yves Daudigny.** – Le travail du Sénat et de notre commission a été utile puisque, si mon compte est exact, 24 articles sont approuvés et adoptés dans la rédaction issue de nos débats. En plus des 50 articles précédemment adoptés conformes, dont deux suppressions, ce sont donc plus de 70 articles de ce projet qui sont adoptés conformes dans les deux chambres.

Ce projet n'en est pas moins le reflet très concret d'une politique sociale que tous ne partagent pas et qui a nécessité que l'Assemblée rétablisse, dans leur rédaction initiale, 23 articles dont la réécriture par la majorité sénatoriale dénaturait profondément le texte.

Ce sont quatre dispositions relatives à la maîtrise du coût des médicaments, aux articles 3, 10, 43 ter et 44. Ce sont également deux mesures de justice rejetées par le Sénat, à l'article 29 bis pour exonérer les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire

santé, qui sont donc sous le seuil de pauvreté, du paiement des franchises médicales et à l'article 61 A relatif à la mise sous condition de ressources les allocations familiales au-delà d'un revenu mensuel de 6 000 euros.

Ce sont enfin les articles relatifs aux équilibres financiers mis à mal par des procédés en usage avant 2012 : recul de l'âge de la retraite sans distinction, réduction de la couverture sociale avec le rétablissement de jours de carence. Injustes pour nombre de nos concitoyens, les économies défendues par la nouvelle majorité sénatoriale sont incantatoires, une partie reposant sur de futures négociations dont l'issue est incertaine ; ces mesures, encore, sont contradictoires, puisqu'elles reviennent à prôner la rigueur pour les uns, en l'occurrence les moins nantis, et à faire preuve de largesse pour les autres en rejetant toutes les mesures de maîtrise du coût des médicaments. La décision sur le prix du traitement de l'hépatite C, intervenue il y a quelques jours, contredit du reste la critique de ce que l'instrument conventionnel serait mis à mal...

Mis à part ces quelques « contre-propositions » qui ne nous paraissent guère justes ni économes, la plus grande partie de ce projet de loi recueille l'assentiment de la majorité.

Je regrette pour ma part toutefois la suppression de l'article 12 sexies proposant l'exonération partielle de cotisations vieillesse des médecins retraités exerçant en zone peu dense, qui me paraissait une bonne mesure, ainsi que le rétablissement de l'article 8 ter dans sa rédaction de première lecture à l'Assemblée.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Nous avons fait un travail utile, nos collègues députés le reconnaissent en retenant certaines de nos propositions, y compris les précisions pour garantir le maintien du don éthique du plasma – proposition venue du groupe CRC, ce qui démontre bien que le travail de fond parvient à gommer les clivages politiques.

Cependant, je regrette la suppression des exonérations de cotisations vieillesse pour les médecins retraités exerçant en zone peu dense. Les médecins de mon département en sont très déçus, le Gouvernement s'y est opposé contre toute logique et toute attente.

Ensuite, nous devons constater que deux clivages demeurent. Le premier sur la famille et la politique familiale dans son ensemble : ce clivage est idéologique, nous n'avons pas la même conception de la famille, ni de la façon dont les politiques familiales doivent se constituer, je n'y reviendrai pas. Second clivage, sur les recettes : ce PLFSS comporte des mesures « sparadrap » alors que des réformes structurelles s'imposent pour équilibrer les comptes, en particulier pour le régime vieillesse. Gare aux conséquences, car plus nous attendrons, plus l'ajustement sera douloureux !

**M. René-Paul Savary.** – Dans le secteur médico-social, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale avait approuvé nos propositions sur le programme pluriannuel d'investissement pour les équipements médicosociaux, de 100 millions d'euros sur trois ans, mais le Gouvernement a fait supprimer cet article en séance publique. Par ailleurs, je regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas retenu la répartition de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) pour moitié entre l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), qui donnerait de l'espoir aux conseils généraux face aux charges qu'ils supportent.

**M. Dominique Watrin.** – Nous voterons contre la plupart des amendements de notre rapporteur général, parce qu'ils reviennent à un texte encore moins satisfaisant que celui

qui nous arrive de l'Assemblée nationale et sur lequel nous proposerons en séance des aménagements de progrès social.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Les positions de l'Assemblée nationale ne nous surprennent guère, nous allons persévérer dans les nôtres qui sont sérieuses même si nous avons parfois le sentiment qu'elles ne sont pas prises pour telles. Nos amendements utiles à l'équilibre des comptes sociaux comme à l'amélioration du fonctionnement de notre protection sociale, par exemple avec le maintien des médecins en zones peu denses, méritent un meilleur sort : nous allons les rétablir.

### *Article 3*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 1, je propose de supprimer l'application de la contribution W pour l'année 2016, au cours de laquelle les négociations sur les prix devraient avoir abouti. Il sera de toute façon possible de réexaminer la question dans un an.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

### *Article 5*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 2, nous limitons la mobilisation du fonds de solidarité vieillesse (FSV) par décret, à la seule revalorisation exceptionnelle des pensions pour 2014 : la prime de 40 euros décidée par le Gouvernement nécessite une base légale, cet article y procède, mais il ne faudrait pas que cette exception n'ouvre une brèche pour mettre à la charge du FSV des dépenses nouvelles sans intervention du Parlement – la réponse de Mme la Ministre nous incite à la prudence...

**M. Yves Daudigny.** – Je l'ai trouvée plutôt rassurante...

**M. Gérard Roche.** – Cet amendement est utile, le FSV ne doit pas devenir une sorte de boîte magique où l'on puiserait sans en connaître le fond, nous avons besoin d'un contrôle parlementaire rigoureux, ou bien nous aggraverons l'impasse qui s'annonce pour 2016 ou 2017...

**M. Dominique Watrin.** – Nous n'approuvons pas cette prime de 40 euros, qui n'est qu'une aumône lorsqu'on la rapporte aux assauts de ce texte contre le pouvoir d'achat des retraités...

*L'amendement n° 2 est adopté.*

### *Article 8 bis A*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 3, nous confortons l'allègement des cotisations patronales s'appliquant à l'exonération « aide à domicile » sur le modèle de la réduction dégressive dite « Fillon ».

*L'amendement n° 3 est adopté.*

*Article 8 ter*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 4, nous portons à 1,50 euro la réduction forfaitaire de cotisations par heure travaillée au bénéfice des particuliers-employeurs.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Voici deux ans que je réclame une telle mesure, nous l'avons adoptée à l'unanimité dans le collectif budgétaire de 2013, sur proposition de notre rapporteur général d'alors, puis le Gouvernement s'y était opposé en seconde délibération, en recourant au vote bloqué. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale vient de se prononcer deux fois pour, mais par deux fois cette mesure est repoussée en séance publique, c'est à se demander comment se faire entendre : il faudra tout de même que le ministère du budget comprenne qu'une moindre recette temporaire peut occasionner de moindres dépenses, plus durablement : diminuer les cotisations, c'est encourager le travail chez les particuliers-employeurs, donc diminuer le chômage et augmenter les cotisations sociales, c'est de bon sens...

*L'amendement n° 4 est adopté.*

*Article 10*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 5, nous excluons du taux L la part de chiffre d'affaires déjà taxée au titre du mécanisme W.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 6, nous modifions la règle de calcul pour le déclenchement de la clause de sauvegarde.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

*Article 12 ter A*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 7 vise à supprimer l'assujettissement aux charges sociales des dividendes versés aux dirigeants de SARL.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

*Article 12 sexies*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 8 rétablit l'exonération partielle de cotisations vieillesse des médecins retraités exerçant en zone sous-dense, votée par le Sénat et supprimée par l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Chasseing.** – Les médecins demandent que leur cotisation corresponde à leur travail, cet amendement va dans le bon sens.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je le voterai aussi, tout en soulignant que cette exonération ne saurait être une solution suffisante face à la désertification médicale de nos territoires...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Tout à fait d'accord, ça n'est qu'une incitation marginale.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

#### *Article 42*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 9 vise à revenir à la rédaction du Sénat pour l'articulation ville-hôpital dans le pilotage régional du plan d'amélioration de la pertinence des soins.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

#### *Article 43 ter*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Cet article autorise la substitution, par des génériques, des médicaments administrés par voie inhalée, principalement les antiasthmatiques. Nous l'avions supprimé en première lecture et, avec l'amendement n° 10, je vous propose de persévérer. En effet, nous avons été saisis notamment par la Société de pneumologie de langue française, la Fédération française de pneumologie et par le Comité national contre les maladies respiratoires, qui soulignent qu'une telle mesure serait contraire aux recommandations nationales et internationales dans le domaine des maladies respiratoires chroniques concernées par les traitements inhalés.

**M. Yves Daudigny.** – A ce stade, nous nous abstenons.

**Mme Catherine Génisson.** – Gérard Roche nous a également dit que des emplois étaient à la clé...

**M. Gérard Roche.** – C'est vrai, il y aurait 1 700 emplois en jeu. L'avis des sociétés savantes est-il circonstancié ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Oui, on nous dit que cet article « *est susceptible d'accroître la morbidité, la mortalité et les dépenses de santé des maladies respiratoires chroniques comme l'asthme, la broncho-pneumopathie chronique obstructive (BPCO) et la mucoviscidose.* ». Un brevet existe, des laboratoires travaillent, il y a effectivement un enjeu d'emploi.

**Mme Catherine Génisson.** – Il faudra tout de même examiner de plus près les études auxquelles se réfèrent les sociétés savantes.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

#### *Article 44*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 11 propose de rétablir le caractère expérimental de la nouvelle pénalité que cet article établit en cas de prescription en sus des prestations d'hospitalisation.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

*Article 45 bis*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 12 rétablit l'obligation de transmettre au patient une lettre de liaison lorsqu'il sort de l'hôpital, de manière à améliorer l'information sur ses soins. Nos collègues députés ont estimé qu'une telle obligation serait prématurée et, même, qu'elle serait un cavalier législatif ; pourtant, elle éviterait bien des actes inutiles, prescrits par des médecins de ville qui ne connaissent pas toujours bien les examens réalisés à l'hôpital : cette obligation peut faire faire des économies, elle a toute sa place dans ce PLFSS.

**Mme Catherine Génisson.** – C'est effectivement une mesure de bon sens, mais qui pose cependant la question de savoir jusqu'où légiférer dans une pratique professionnelle, dans l'exercice d'un métier. Nous avons rencontré ce problème sur la question du dépistage précoce de la surdité, où les malentendants avaient exprimé des désaccords par rapport à ce que nous projetions. C'est plutôt aux sociétés savantes et aux associations de définir le bon niveau d'intervention.

**M. Daniel Chasseing.** – Cette mesure est de bon sens et elle est seulement informative : cette lettre de liaison sera très utile, trop souvent les informations manquent, cela pose un problème évident.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Cette obligation est du reste prévue par le projet de loi relatif à la santé...

*L'amendement n° 12 est adopté.*

*Article 47 bis*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 13, nous engageons la réforme de l'ITR, car le prolongement des délais empêche notre système d'évaluation de s'adapter au retour de l'innovation thérapeutique.

**M. Yves Daudigny.** – La réponse de la ministre nous a convaincu, nous ne voterons pas cet amendement.

*L'amendement n° 13 est adopté.*

*Article 47 ter*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 14 supprime la condition d'un décret en Conseil d'Etat pour appliquer les dispositions législatives qui subordonnent l'inscription des spécialités pharmaceutiques sur la liste des médicaments remboursables à la réalisation d'essais cliniques avec comparateurs. Cette obligation est issue de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament ; elle est transcrite à l'article L. 162-17 du code de la sécurité sociale, mais son application est liée à un décret qui n'a pas encore été pris. Nous proposons de rendre cet article d'application directe, la lenteur de l'administration ne peut être un obstacle dirimant.

*L'amendement n° 14 est adopté.*



*Article 47 quater*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 15 rétablit cet article, par lequel nous avons prévu en première lecture que l'établissement de la liste d'admission des médicaments au remboursement, tient compte de l'avis de la commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP) de la Haute autorité de santé (HAS).

*L'amendement n° 15 est adopté.*

*Article 53*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Par l'amendement n° 16, nous prévoyons que les contributions de la CNSA à l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm), à l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap) et à l'Agence technique pour l'information sur l'hospitalisation (Atih), ne soient pas financées par la seule contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), mais qu'elles soient prises en charge par l'assurance maladie elle-même dont c'est la vocation.

*L'amendement n° 16 est adopté à l'unanimité.*

*Article 53 bis A*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 17, nous rétablissons le partage équilibré du produit de la CSA, pour moitié au financement des soins en établissement et à celui de la compensation de la perte d'autonomie.

*L'amendement n° 17 est adopté à l'unanimité.*

*Article 53 bis B*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 18 prévoit, comme nous l'avons fait en première lecture, que la moitié du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) pour 2015 finance un plan d'aide à l'investissement sur la période 2015-2017.

*L'amendement n° 18 est adopté.*

*Article 53 bis C*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 19 vise à rétablir la possibilité de mutualiser des évaluations dans le secteur médico-social, adoptée par le Sénat à l'initiative d'Yves Daudigny.

*L'amendement n° 19 est adopté à l'unanimité.*

*Article 53 bis E*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 20 prévoit, comme nous l'avons fait en première lecture, que c'est le directeur général de l'ARS,

et non le préfet, qui décide du placement en famille d'accueil des adultes handicapés relevant normalement d'une prise en charge en maison d'accueil spécialisée (MAS).

*L'amendement n° 20 est adopté.*

**Article 53 ter**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 21 supprime, de nouveau, la demande d'un rapport sur les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

*L'amendement n° 21 est adopté.*

**Article 54**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 22 tire les conséquences des mesures que nous prévoyons sur l'Ondam et qui sont détaillées à l'article 55.

*L'amendement n° 22 est adopté.*

**Article 55**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 23 minore l'Ondam de 1 milliard d'euros.

*L'amendement n° 23 est adopté.*

**Article 56 A**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 24, nous reprenons la mesure du relèvement progressif de l'âge du départ en retraite, telle que nous l'avons adoptée en première lecture.

**M. Gérard Roche.** – Dans le débat en séance, j'ai été choqué des propos de notre collègue M. Dominique Watrin : ce n'est pas parce que l'on veut l'équilibre du régime vieillesse que l'on est antisocial, c'est même pour préserver notre retraite par répartition, que nous voulons relever très graduellement l'âge de départ – et ne rien faire, c'est condamner plus sûrement notre régime actuel ! Au régime actuel, nous serons dans l'impasse dès 2020, nous ne pouvons pas rester sans rien faire.

**M. Dominique Watrin.** – Si mon propos de séance vous a heurté, je veux bien l'adoucir en commission... Nous sommes bien d'accord qu'il faut réformer, mais pas dans le sens que vous proposez et nous pensons qu'aller vers le travail jusqu'à 70 ans, c'est un véritable projet de société, que nous ne partageons pas... J'ai vu ce que cela donnait au Japon, ce n'est pas ce que je veux pour mon pays...

**Mme Nicole Bricq.** – On ne réforme pas notre système de retraite par un amendement au PLFSS, quelle que soit l'option que l'on défende ! Du reste, dans la grande bataille de 2008-2010 sur les retraites, nous disions déjà qu'une réforme systémique serait probablement nécessaire, il faut concerter une telle réforme qui, comme le dit notre collègue

Dominique Watrin, engage une vision de la société dans son ensemble, avec le rapport au travail, à la durée de vie...

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Effectivement, cet amendement est tout à fait déplacé par rapport à l'enjeu, c'est un cavalier...

*L'amendement n° 24 est adopté.*

**Article 56 B**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 25 fixe un calendrier pour la mise en œuvre d'une réforme systémique du système de retraites.

**Mme Nicole Bricq.** – Cette mesure est indissociable de la précédente, nous voterons pareillement contre...

*L'amendement n° 25 est adopté.*

**Article 61 AA**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 26 vise à rétablir l'article 61 AA qui demande une étude d'impact sur les effets du partage du congé parental.

**Mme Catherine Génisson.** – La date du 1<sup>er</sup> avril prochain paraît bien rapprochée...

*L'amendement n° 26 est adopté.*

**Article 61 A**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 27 supprime la modulation des allocations familiales en fonction des revenus, rétablie par l'Assemblée nationale.

*L'amendement n° 27 est adopté.*

**Article 61 B**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 28, nous réaffirmons que lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, le juge des enfants peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, de maintenir des allocations familiales à la famille, lorsque « *celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer* ». C'est la reprise de la proposition de loi de Christophe Béchu et Catherine Deroche, rejoignant celle d'Yves Daudigny, qui avait été adoptée à la quasi-unanimité par le Sénat en 2013.

*L'amendement n° 28 est adopté.*

*Article 65*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 29 supprime l'extension à deux ans du quorum de peine de prison en cas de fraude aux prestations familiales et vieillesse, et augmente celui de l'amende, à 30 000 euros.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Sera-ce assez dissuasif contre les désaffiliations du régime social des indépendants (RSI) ? Il faut être prudent, l'enjeu est de taille. De plus, il n'est jamais confortable de modifier le droit pénal au détour d'un amendement au PLFSS...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – La peine de prison n'étant guère crédible, il est plus efficace d'augmenter l'amende encourue...

**M. Gilbert Barbier.** – Effectivement, d'autant que le nombre de fraudeurs est estimé à 150 000, la plupart étant des frontaliers... Ces sanctions, au fond, ne sont guère opérantes.

**M. Michel Vergoz.** – A force de dire que les sanctions sont inopérantes, on n'encourage guère à faire respecter l'obligation d'affiliation... Les caisses sont très regardantes sur le paiement des cotisations, pas toujours sur les défauts d'affiliation, il faut faire attention et ne pas s'en accommoder.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – C'est bien pourquoi nous renforçons le montant de l'amende encourue, sachant que cette mesure administrative est simple et rapide à mettre en œuvre.

*L'amendement n° 29 est adopté.*

*Article 66 bis*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 30, nous limitons les possibilités d'export de documents par l'inspecteur effectuant un contrôle.

*L'amendement n° 30 est adopté.*

*Article 66 ter*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 31 prévoit que l'action devant le contentieux général suspend toute procédure de recouvrement.

*L'amendement n° 31 est adopté.*

*Article 69*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Avec l'amendement n° 32, nous augmentons de 10 % à 20 % la majoration de redressement due en cas de récidive d'une pratique non conforme à la législation en vigueur en matière de cotisations sociales.

*L'amendement n° 32 est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 33 augmente de 25 % à 40 % la majoration de redressement due en cas de constat de travail dissimulé, ceci pour renforcer le caractère dissuasif de la lutte contre la fraude aux cotisations de sécurité sociale.

*L'amendement n° 33 est adopté à l'unanimité.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort
<b>Article 3</b> <b>Institution d'une contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises titulaires des droits d'exploitation de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C</b>			
Rapporteur général	1	Extinction du dispositif en 2016	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Rectification des prévisions de recettes, des objectifs de dépenses et des tableaux d'équilibre pour 2014</b>			
Rapporteur général	2	Limitation du recours au financement du FSV par voie réglementaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 bis A</b> <b>Approfondissement des allègements généraux de cotisation pour les entreprises et associations d'aide à domicile</b>			
Rapporteur général	3	Extension aux cotisations CSA, FNAL et AT-MP des exonérations de cotisations pour les entreprises et associations d'aide à domicile	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 ter</b> <b>Réduction forfaitaire de cotisation bénéficiant aux particuliers-employeurs</b>			
Rapporteur général	4	Augmentation à 1,50 euros de la réduction forfaitaire des particuliers-employeurs	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Modification des règles relatives aux outils de régulation des dépenses de médicaments</b>			
Rapporteur général	5	Exclusion de la part du chiffre d'affaires des entreprises faisant l'objet de la contribution « hépatite C »	<b>Adopté</b>
Rapporteur général	6	Non prise en compte des dépassements d'une durée donnée pour le déclenchement de l'année suivante	<b>Adopté</b>
<b>Article 12 ter A</b> <b>Exclusion de l'assiette des cotisations sociales de la fraction des dividendes distribuée aux dirigeants majoritaires de SARL</b>			
Rapporteur général	7	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 12 sexies</b> <b>Cumul emploi retraite des médecins exerçant en zone sous-dense</b>			
Rapporteur général	8	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort
<b>Article 42</b> <b>Renforcement des leviers régionaux d'amélioration de la pertinence des soins en établissement de santé</b>			
Rapporteur général	9	Rétablissement des objectifs de ville et de relation ville-hôpital	<b>Adopté</b>
<b>Article 43 ter</b> <b>Règles applicables à la substitution des médicaments dispensés par voie inhalée</b>			
Rapporteur général	10	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 44</b> <b>Régulation de la prescription de produits sur la liste en sus</b>			
Rapporteur général	11	Mise sous expérimentation du dispositif	<b>Adopté</b>
<b>Article 45 bis</b> <b>Obligation de transmission d'une lettre de liaison à la sortie de l'hôpital</b>			
Rapporteur général	12	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 47 bis</b> <b>Evaluation de l'intérêt thérapeutique relatif des médicaments soumis à remboursement</b>			
Rapporteur général	13	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 47 ter</b> <b>Obligation de fournir des études comparatives pour obtenir l'inscription au remboursement d'un médicament</b>			
Rapporteur général	14	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 47 quater</b> <b>Evaluation de l'efficacité des médicaments soumis au remboursement</b>			
Rapporteur général	15	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 53</b> <b>Dotations 2015 de l'assurance maladie et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à divers fonds et organismes</b>			
Rapporteur général	16	Suppression des dotations par la CNSA	<b>Adopté</b>
<b>Article 53 bis A</b> <b>Affectation de la contribution de solidarité pour l'autonomie à l'objectif global de dépenses</b>			
Rapporteur général	17	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 53 bis B</b> <b>Plan pluriannuel d'investissement dans le secteur médico-social</b>			
Rapporteur général	18	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 53 bis C</b> <b>Possibilité de mettre en commun les évaluations entre plusieurs établissements et services gérés par le même organisme gestionnaire</b>			
Rapporteur général	19	Rétablissement de l'article	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort
<b>Article 53 bis E</b> <b>Compétence du directeur général de l'ARS pour la prise en charge par une famille d'accueil d'adultes en situation de handicap</b>			
Rapporteur général	20	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 53 ter</b> <b>Rapport d'évaluation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens</b>			
Rapporteur général	21	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 54</b> <b>Objectif de dépenses de la branche maladie pour 2015</b>			
Rapporteur général	22	Rectification des objectifs de dépense	Adopté
<b>Article 55</b> <b>Objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2015</b>			
Rapporteur général	23	Modification des sous-objectifs	Adopté
<b>Article 56 A</b> <b>Relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans en 2024</b>			
Rapporteur général	24	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 56 B</b> <b>Institution d'un régime universel de retraite par points</b>			
Rapporteur général	25	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 61 AA</b> <b>Rapport au Parlement sur l'évaluation de l'impact de la réforme de la prestation partagée d'éducation de l'enfant</b>			
Rapporteur général	26	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 61 A</b> <b>Modulation du montant des allocations familiales selon le niveau de ressources des bénéficiaires</b>			
Rapporteur général	27	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article 61 B</b> <b>Aide sociale à l'enfance</b>			
Rapporteur général	28	Versement des allocations familiales aux départements pour les enfants confiés à l'ASE	Adopté
<b>Article 65</b> <b>Proportionnalité des sanctions prononcées en cas de fraudes aux prestations famille et vieillesse</b>			
Rapporteur général	29	Diminution de la peine de prison et augmentation de la peine d'amende	Adopté
<b>Article 66 bis</b> <b>Autorisation du cotisant pour l'emport de documents lors d'un contrôle Urssaf</b>			
Rapporteur général	30	Rétablissement de l'article	Adopté
<b>Article 66 ter</b> <b>Suspension de la procédure de recouvrement en cas de contestation de la mise en demeure</b>			
Rapporteur général	31	Rétablissement de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort
<b>Article 69</b> <b>Lutte contre la fraude aux cotisations sociales</b>			
Rapporteur général	32	Augmentation des sanctions en cas de récidive	<b>Adopté</b>
Rapporteur général	33	Augmentation des sanctions en cas de travail dissimulé	<b>Adopté</b>

## **Loi de finances pour 2015 – Mission « Egalité des territoires et logement » – Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset sur la mission « Egalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.** – Les crédits de la mission Egalité des territoires et logement sont essentiellement destinés à financer les aides au logement d'une part, et l'hébergement des personnes sans-abri d'autre part. Il s'agit donc largement de dépenses contraintes.

A périmètre constant, les crédits alloués à la mission sont stables, l'augmentation des dépenses de guichet (aides au logement) et des dépenses d'urgence compensant les efforts d'économie portant sur les autres actions.

J'ai voulu, à l'occasion de cet avis budgétaire, m'intéresser tout particulièrement aux crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », qui intéresse plus spécifiquement notre commission des affaires sociales et représente, après les aides au logement, le principal poste de la mission.

Ce programme regroupe notamment les crédits destinés à la veille sociale, à l'hébergement d'urgence et à l'accompagnement des personnes défavorisées en vue de leur réinsertion.

En 2015, l'effort dans ces domaines est maintenu, les crédits alloués progressant de près de 60 millions d'euros pour atteindre près de 1,375 milliard d'euros. Si cet effort doit être souligné, on peut s'attendre à ce qu'il soit largement insuffisant.

En effet, les crédits du programme sont régulièrement sous-évalués en lois de finances initiales, et des décrets d'avance sont chaque année nécessaires afin de répondre aux besoins effectivement constatés en cours d'exercice. Cela a été le cas en octobre 2014, à hauteur de 56 millions d'euros, et un nouvel ajustement a été annoncé dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Ainsi, les crédits proposés pour 2015 sont certes supérieurs à ceux ouverts par la loi de finances pour 2014, mais demeurent inférieurs aux crédits réellement exécutés en 2015, alors que la conjoncture économique ne permet pas d'espérer une diminution des besoins.

Il s'agit là d'un manque de sincérité qui nuit à la visibilité dont ont besoin les acteurs de l'hébergement et de la réinsertion, qui relèvent essentiellement du monde associatif et gèrent au quotidien des structures d'hébergement dans un contexte financier précaire.



Cette gestion en tension traduit une approche essentiellement humanitaire de l'hébergement d'urgence. Force est de constater en effet que si les crédits destinés à l'hébergement d'urgence progressent fortement – et c'est nécessaire pour faire face à des besoins qui sont en hausse – ceux destinés à financer les centres d'hébergement et de réinsertion ou les modes de logement adaptés ne progressent pas : on met à l'abri sans proposer une vraie aide de nature à permettre la réinsertion.

Cette logique s'observe notamment au travers de la progression constante du recours à l'hôtel, alors même que l'ensemble des acteurs s'accorde à dire que cette solution ne peut être que résiduelle et ne peut constituer un mode régulier et prolongé d'hébergement. Alors que les places en centres d'hébergement et de réinsertion (CHRS) n'ont pas augmenté entre 2010 et 2013, le nombre de nuitées d'hôtel financées a doublé. Contrairement à ce qui est parfois dit, l'hôtel n'est pas plus coûteux pour les finances publiques que l'hébergement dans des centres dédiés. Toutefois, ce mode d'hébergement offre des conditions de vie largement insatisfaisantes, notamment pour des familles, et ne permet pas la réinsertion des personnes concernées.

Par ailleurs, les associations dénoncent régulièrement ce qu'elles appellent une gestion « au thermomètre » de l'hébergement, et qui consiste à ouvrir des places temporaires durant la période hivernale pour les fermer au printemps sans offrir de solution pérenne aux personnes accueillies. Le Gouvernement a annoncé, et cela doit être salué, sa volonté de mettre fin à cette gestion saisonnière, notamment dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Force est pourtant de constater que les moyens disponibles ne permettent pas de remplir cet objectif et que la gestion est encore largement saisonnière.

La sous-évaluation manifeste, mais également l'accent mis sur la réponse à l'urgence au détriment de l'accompagnement et de la réinsertion des personnes défavorisées, me conduisent à donc à vous proposer de rejeter le budget proposé par le Gouvernement.

Je voudrais évoquer également, chers collègues, deux problématiques qui pèsent sur le programme 177 alors qu'elles répondent à des déterminants qui leurs sont propres.

Les personnes déboutées du droit d'asile, dont le nombre augmente de manière spectaculaire depuis plusieurs années, sont accueillies dans des centres d'hébergement généralistes et, souvent, dans des hôtels. Leur situation administrative ayant peu de chances d'être régularisée une fois les différentes voies de recours épuisées, ces personnes n'ont guère de perspective d'insertion dans l'emploi ou dans le logement et leur prise en charge dans les dispositifs d'hébergement a vocation à se prolonger de manière indéfinie.

La réforme de l'accueil des demandeurs d'asile prévue en 2015 pourrait améliorer la situation à moyen terme, mais accroître la pression sur les dispositifs d'hébergement à court terme.

De même, le programme 177 participe au financement des aires d'accueil pour les gens du voyage. Une réforme visant à moduler les aides versées aux collectivités en fonction de l'occupation réelle de ces aires devraient également entrer en vigueur en 2015. Elle pourrait, à terme, entraîner la diminution de la participation de l'Etat et, par voie de conséquence, augmenter celle des collectivités.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Le rapport qui nous est présenté n’analyse qu’une partie de la mission Égalité des territoires et logement et je m’étonne qu’on puisse proposer de rejeter l’ensemble des crédits sur cette base. Le projet de loi de finances contient en effet des mesures importantes en faveur du logement, que ce soit en ce qui concerne les aides à l’accès au logement, le soutien à la production de logements neufs ou les aides à la rénovation, y compris en milieu rural. Les mesures concernant notamment le prêt à taux zéro ou le prêt locatif aidé d’intégration doivent être saluées et marquent une réelle volonté du Gouvernement de répondre à la problématique de l’accès au logement et de soutenir le logement social. En prenant en compte les aides fiscales, l’effort en faveur du logement s’élève à près de 12 milliards d’euros. En ce qui concerne l’hébergement, la fin de la gestion saisonnière me paraît une annonce importante, et la stabilisation des crédits alloués au logement adapté fait suite à une augmentation de 30 % l’année dernière.

**Mme Nicole Bricq.** – Les chiffres que vous avez cités concernant l’augmentation de la pression exercée par les demandeurs d’asile sur les structures d’hébergement sont préoccupants, d’autant plus que la pression migratoire devrait continuer à s’intensifier en raison de circonstances politiques et climatiques que nous connaissons. Des réformes ont été annoncées, et il faudra être attentif aux travaux qui vont être menés.

**M. Michel Forissier.** – A l’inverse de ce qui a été dit jusqu’à présent, je remercie le rapporteur pour son travail qui me paraît décrire assez justement les réalités que nous pouvons observer dans nos territoires. Je rejoins le rapporteur sur le constat de l’insincérité chronique du budget consacré à l’hébergement. Cette insincérité rend difficile la situation des associations qui réalisent un travail considérable sur le terrain et parmi lesquelles on voit poindre une forme de découragement. Concernant l’hébergement en hôtel, il s’agit peut-être d’une solution moins coûteuse à court terme mais son prolongement fait peser une charge improductive pour les finances publiques.

**Mme Hermeline Malherbe.** – Je m’associe à ce qui a été dit au sujet des efforts en faveur du logement social. Il est par ailleurs important de noter le travail de nos collectivités en lien avec les bailleurs sociaux. Je suis donc surprise que le rapporteur puisse critiquer un budget qui est stable voire en légère augmentation.

**M. Michel Vergoz.** – Je partage avec vous le constat selon lequel les personnes déboutées du droit d’asile n’ont guère de perspective d’intégration dans le logement et dans l’emploi. Cela rejoint d’ailleurs la question qui a déjà été évoquée par cette commission de l’aide médicale d’Etat. Sur ce point comme sur d’autres, le rapport qui nous est présenté se borne à constater une situation dégradée, mais ne formule pas de proposition pour améliorer cette situation.

Par ailleurs, vous avez évoqué la question des gens du voyage. Avez-vous des éléments sur des territoires qui, en métropole, seraient réticents à la prise en compte de l’occupation réelle dans le calcul des aides au fonctionnement des aires d’accueil comme on l’entend parfois ?

**Mme Laurence Cohen.** – Le groupe communiste, républicain et citoyen partage tout à fait le constat d’une insuffisance criante des moyens alloués à l’hébergement des personnes sans abri. Toutefois, nous regrettons également vivement que le rapporteur ne formule pas de propositions pour remédier à cette situation.

**M. Daniel Chasseing.** – Je retiens en particulier le constat selon lequel le nombre de places en CHRS n'a pas augmenté depuis 2010 quand le nombre de nuitées d'hôtel a doublé. Voilà je pense une proposition pertinente : augmenter le nombre de places en CHRS qui sont, à long terme bien plus efficaces que l'hôtel pour permettre la réinsertion des personnes concernées.

**Mme Michelle Meunier.** – Je m'associe à ce que mes collègues ont pu dire, et je voudrais insister particulièrement sur la situation des mineurs étrangers isolés. Le Gouvernement a pris des mesures afin d'améliorer leur situation, notamment en prévoyant leur répartition sur le territoire, mais cette problématique demeure préoccupante. Par ailleurs, M. le rapporteur nous a indiqué que l'hôtel n'était pas la solution la plus coûteuse pour les finances publiques, serait-il possible d'avoir plus d'informations à ce sujet ?

**Mme Claire-Lise Champion.** – Je partage ce qui a été dit par Mme Bricq au sujet des travaux qui doivent être menés sur la réforme du droit d'asile. Je partage aussi la préoccupation exprimée par notre collègue Michelle Meunier au sujet de la situation des mineurs isolés étrangers.

**Mme Catherine Procaccia.** – Etant élue d'un département de région parisienne, je voudrais insister sur l'inadéquation de la réforme de 2014 sur les aires d'accueil avec les réalités des zones urbaines et avec les logiques d'installation des populations concernées. En ce qui concerne le recours à l'hôtel, je voudrais ajouter que ce mode d'hébergement contribue souvent à financer des marchands de sommeil que nous souhaitons tous combattre.

**Mme Corinne Imbert.** – Les collectivités font face à des difficultés importantes pour financer les aires d'accueil, et ne peuvent pas toujours faire face aux obligations qui leur incombent ou aux engagements pris dans le passé. Par ailleurs, je voudrais demander au rapporteur s'il y a dans le programme 177 une ligne budgétaire spécialement dédiée aux maisons relais qui sont des structures intéressantes.

**M. Jean-Yves Dusserre.** – Malgré la volonté politique affichée, on est encore loin de voir la réalisation des annonces faites en matière de logement. Il faut sortir de l'hypocrisie qui consiste à croire que les logements destinés aux personnes en détresse seront financés par des loyers alors que c'est en réalité à la collectivité d'en assumer la charge, ce qui induit une réelle incertitude pour les collectivités locales.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.** – Je précise à nouveau que l'intention de votre rapporteur n'a pas été de présenter une vision exhaustive de la mission Egalité des territoires et logement, ce qui est du ressort du rapporteur spécial de la commission des finances et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Ce rapport met en lumière un certain nombre de problématiques propres à la politique de l'hébergement. Il porte des propositions précises, notamment celle d'augmenter le nombre de places en CHRS et d'arrêter le recours à l'hôtel. Il est également nécessaire d'améliorer l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion, alors que les crédits concernés ne progressent pas.

En ce qui concerne le coût de l'hébergement en hôtel, je m'appuie sur les chiffres communiqués par la directrice générale de la cohésion sociale, que nous avons reçue en audition. Selon ces données, le coût annuel moyen de l'hébergement en hôtel varie de 5 000 à

7 000 euros, contre 9 000 à 11 000 pour les places d'hébergement d'urgence et 15 000 euros en CHRS.

*Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires et logement » et des articles 52,53 et 54 rattachés du projet de loi de finances pour 2015.*

## **Loi de finances pour 2015 – Action « Mildeca » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » – Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de M. Gilbert Barbier sur l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis.** – 2013 a été une année de transition pour la politique gouvernementale de lutte contre les addictions. Elle a vu la préparation du nouveau plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives. Il court jusqu'en 2017 et définit la stratégie des pouvoirs publics en matière de prévention, de soins et de réduction des risques liés aux addictions, de lutte contre les trafics et d'application de la loi et de développement de la recherche.

En 2014, ce plan a consisté tout d'abord à modifier la structure chargée d'en superviser l'application. La mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (Mildt) est en effet devenue, par un décret du 11 mars, la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca). Ce changement de dénomination n'est pas anodin : il rappelle que les addictions ne sont pas forcément causées par un produit et établit pleinement la compétence de la Mildeca sur l'ensemble de la politique publique menée contre les conduites addictives, par une approche intégrée portant sur la réduction de l'offre comme sur celle de la demande.

Une telle clarification était nécessaire tant la situation française en matière d'addictions est préoccupante. Le cannabis reste bien sûr le produit illicite le plus consommé en France, avec 13,5 millions d'expérimentateurs, 3,8 millions d'utilisateurs dans l'année, 1,2 million d'utilisateurs réguliers et environ 550 000 utilisateurs quotidiens. Si les Français restent parmi les principaux consommateurs européens, on observe une stabilisation des niveaux de consommation et un vieillissement de l'âge d'entrée dans la consommation.

A l'occasion de ce rapport, il m'est apparu utile de contredire le mythe qui tend à se répandre sur l'innocuité de sa consommation. Une étude récente portant sur un suivi de 20 ans confirme les effets physiologiques, psychologiques et physiques d'une consommation prolongée et habituelle. De plus, le produit lui-même est en pleine mutation : issu de nouveaux bassins de production ou cultivé localement, sa teneur en THC est désormais bien plus forte qu'il y a quelques années. Les enjeux économiques liés à sa culture sont énormes pour des Etats comme le Maroc, où l'argent injecté par les trafiquants dans l'économie locale serait équivalent au poids de l'industrie du tourisme. Je rappelle que dans mon rapport pour la mission commune Assemblée nationale – Sénat sur les toxicomanies il y a maintenant trois ans, j'avais proposé d'instituer une pénalité contraventionnelle pour les utilisateurs simples de cannabis avec effet immédiat, beaucoup plus sensible pour les jeunes que les rappels à la loi.

Repoussée à l'époque, il semble que cette proposition fasse actuellement son chemin, notamment à l'Assemblée nationale.

On assiste depuis quinze ans à une augmentation régulière de la consommation de cocaïne. Si en valeur absolue ce phénomène peut sembler limité, avec 1,5 million d'expérimentateurs et 400 000 usagers dans l'année, l'expérimentation a plus que doublé en dix ans, passant de 1,8 % à 3,8 % de la population adulte. Inquiétant, l'usage au cours de l'année à quant à lui triplé, de 0,3 % à 0,9 % de la population. L'Europe est devenue le premier marché de ce produit, dépassant les Etats-Unis, suscitant l'intérêt des trafiquants d'Amérique du Sud qui utilisent maintenant l'Afrique de l'Ouest comme plateforme de transit pour leur produit.

Les opiacés, et en premier lieu l'héroïne, sont à l'origine de dommages sanitaires et sociaux graves liés notamment à leurs modalités de consommation. Le partage de matériel d'injection est un facteur de contamination des virus des hépatites B et C et du VIH. La dépendance physique et psychique est très forte et les risques d'overdose ne peuvent pas être écartés. Si ici encore le nombre de personnes ayant pris de l'héroïne au moins une fois dans leur vie, 500 000, peut sembler faible au regard de l'ensemble de la population française, ce sont la centaine de milliers d'usagers dépendants qui doivent faire l'objet d'un suivi médico-social particulier et bénéficier d'une politique de réduction des risques ambitieuse.

Les traitements de substitution, à base de méthadone ou de buprénorphine haut dosage (Subutex), permettent une prise en charge et un suivi qui n'est pas toujours effectif, mais le mésusage du Subutex en injection intraveineuse est de plus en plus répandu. Des filières internationales s'en saisissent. Il serait nécessaire d'instituer des contrôles plus stricts sur leur prescription, ce qui passe à mes yeux par le classement du Subutex comme stupéfiant, voire son interdiction au profit de la buprénorphine associée à un antagoniste (Suboxone).

Il faut également mentionner la montée en puissance et la dangerosité des nouveaux produits de synthèse, qui se situent en marge de la légalité. Dès que leur interdiction est annoncée, des chimistes modifient leur composition pour les remettre en vente sous une autre forme. Disponibles sans difficultés sur internet, ni leurs effets ni leur qualité ne sont connus à l'avance par le consommateur. 81 nouveaux produits sont apparus en 2013 : l'Etat est toujours pris de court par le rythme de l'innovation dans ce domaine.

Ces drogues illégales ne doivent toutefois pas masquer le fait que ce sont des produits licites qui sont la principale source des addictions et de leurs conséquences sanitaires. En ce qui concerne l'alcool, il est vrai que la proportion de consommateurs quotidiens, tout comme les quantités consommées, sont à la baisse. En revanche, les comportements à risques se développent chez les jeunes avec le « *binge drinking* », ou alcoolisation ponctuelle importante (API). 53 % des jeunes de 17 ans connaissent au moins une API dans le mois. Les femmes rattrapent le retard qu'elles ont pu avoir sur les hommes en la matière. Chaque année, près de 50 000 décès peuvent être imputés à l'alcool.

Quant au tabac, si les buralistes déplorent une diminution des ventes, celle-ci ne s'est pas encore fait ressentir dans les comportements de consommation. La France compte plus de 13 millions de fumeurs quotidiens. Ici encore, ces dernières années ont vu l'usage s'accroître significativement chez les femmes, même si des signes encourageants sont perçus chez les plus jeunes. Sur ce sujet, Marisol Touraine a présenté en septembre dernier un programme national de réduction du tabagisme (PNRT), dont nous devrions débattre lors de l'examen du projet de loi de santé l'an prochain. Ce doit être une priorité quand on sait

qu'avec 73 000 décès chaque année le tabac est la première cause de mortalité évitable en France.

La Mildeca est-elle en mesure de répondre à ces défis ? L'examen de ses crédits peut permettre d'en douter, puisqu'ils diminuent de 5 % par rapport à 2014, passant de 20,66 à 19,63 millions d'euros. Ces économies devraient toutefois être réalisées dans les dépenses de fonctionnement, puisque les dépenses d'intervention, et en particulier les moyens délégués aux chefs de projets départementaux pour cofinancer des initiatives locales de prévention, resteront stables à 9,8 millions d'euros.

Les deux opérateurs de la Mildeca, le centre interministériel de formation anti-drogue (Cifad, basé en Martinique) et l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), subissent également une baisse de leur budget, de 7,1 % et 2,7 % respectivement. Des réductions supplémentaires handicaperaient grandement l'OFDT puisqu'il ne pourrait plus assurer le financement de son réseau d'observation des phénomènes émergents Trend, qui repose sur sept sites en France.

Je vous rappelle également que la Mildeca bénéficie d'un fonds de concours, alimenté par le produit des saisies réalisées dans le cadre d'enquêtes sur des trafics de stupéfiants. Après des années 2010 et 2011 fastes, où il a dépassé les 20 millions d'euros, il s'est stabilisé depuis aux alentours de 10 millions d'euros. Ces crédits sont ensuite redistribués aux services concernés par la lutte contre les infractions à la législation sur les stupéfiants (police, gendarmerie, justice, douanes) pour financer des achats de matériels. 10 % sont conservés par la Mildeca pour financer des initiatives liées à la prévention.

En 2015, l'activité de la Mildeca devrait se concentrer sur la mise en œuvre du plan gouvernemental, qui est décliné en un premier plan d'actions pour la période 2013-2015 composé de 131 actions. 131 actions c'est peut-être trop par rapport aux moyens disponibles : il faut éviter un saupoudrage souvent inefficace. Cette année devrait surtout être marquée par un grand rendez-vous législatif qui aura un impact certain sur la politique de lutte contre les conduites addictives. Le projet de loi relatif à la santé comprend plusieurs dispositions visant à développer la prévention et la réduction des risques. En direction des jeunes, l'article 4 punit les incitations à la consommation d'alcool dans les cas de bizutage, les incitations à la consommation habituelle d'alcool ainsi que la vente de produits incitant à la consommation d'alcool. Son article 8 enrichit la définition de la politique de réduction des risques donnée par le code de la santé publique en précisant qu'elle porte aussi bien sur l'information des usagers que sur leur orientation vers les services sociaux ou médicaux adaptés. Cet article rappelle qu'elle repose sur l'échange, dans un cadre sécurisé, des matériels de consommation, et sur les mesures à prendre afin de diminuer les risques de transmission d'infections. Il lui donne enfin une base légale dans le milieu carcéral.

Enfin, l'article 9 autorise l'expérimentation pour une durée de six ans de salles de consommation à moindre risque. Figurant dans le plan gouvernemental, cette mesure devait être mise en œuvre par décret l'an dernier ; le Conseil d'Etat avait alors estimé qu'un passage par la loi était nécessaire.

Personnellement, j'y suis fondamentalement opposé. Pour avoir visité un exemple étranger, à Genève, je ne pense pas que cet outil soit adapté à la situation française, à ses traditions comme à sa législation. Cette légalisation de facto de l'usage de drogues brouille et rend inaudible le message qui doit être celui de l'Etat, c'est-à-dire la prohibition. Qui plus est, quelles vont en être les conséquences pour les riverains ? Je crains, et je suis loin d'être le seul

dans ce cas, que cela ne n'aboutisse à créer une zone de non-droit, le rassemblement d'un grand nombre de consommateurs en un même lieu attirant mécaniquement leurs fournisseurs. Quelle devra être la réaction de la police ? Ne pourra-t-elle plus contrôler les passants dans ce secteur ? Et que penser de la responsabilité des personnels de cette structure en cas d'overdose ?

Nous aurons très largement l'occasion de débattre de cette question au printemps prochain, lorsque ce projet de loi sera soumis à notre commission. Je tenais néanmoins à vous faire part de mon point de vue aujourd'hui car la Mildeca est chargée de préparer cette expérimentation et d'en piloter l'évaluation.

Sous la direction de sa nouvelle présidente, la Mildeca a su engager la modernisation de la politique française de lutte contre les addictions, qui a pour spécificité de former un continuum qui va de la prévention à la répression sans négliger le soin et la réduction des risques. Toutes les personnes que j'ai auditionnées, qu'elles soient issues du milieu associatif ou bien chargées de la lutte contre les trafics, sont très attachées à cette caractéristique et jugent le plan gouvernemental équilibré.

Je n'en partage pas tous les choix, et j'espère qu'il fera l'objet d'une évaluation rigoureuse et indépendante. Pour l'heure, s'agissant du budget pour 2015, on peut regretter qu'il s'inscrive dans le mouvement de diminution des moyens que la Mildeca subit depuis plusieurs années. Néanmoins, une nouvelle impulsion a été donnée et une feuille de route a été établie. J'estime donc qu'il ne faut pas, à ce stade, marquer notre défiance vis-à-vis de ces orientations. C'est pourquoi je vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mildeca.

**Mme Catherine Génisson.** – Existe-t-il une analyse sociologique des consommateurs de drogues illicites, qui permette d'aller plus loin que les idées reçues sur le sujet ?

On sait que les drogues de synthèse sont particulièrement neurotoxiques. Dispose-t-on d'une analyse de leur composition ?

La diminution des ventes de tabac ne se ressent pas encore dans les comportements de consommation : c'est un point qu'il faudra aborder lorsque nous débattons du projet de loi relatif à la santé.

Il y aura également un vaste débat sur l'expérimentation des salles de shoot. Les avis sont très partagés et tous doivent pouvoir être exprimés.

**Mme Laurence Cohen.** – Ayant été moi-même rapporteure pour avis à trois reprises des crédits de ce qui était encore la Mildt, je suis particulièrement sensible à la problématique des addictions.

Je suis étonnée et même révoltée par la tendance générale qui nous invite à faire mieux avec moins. Le budget de la Mildeca est encore amputé. Se réfugier derrière la diminution du budget de fonctionnement ne permet pas de masquer qu'elle aura des conséquences humaines inévitables. J'avais rencontré de nombreux professionnels à l'époque, notamment le chef de l'office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), et j'avais été atterrée par le manque de moyens de la police. Continuer à les diminuer est une aberration.

Le fonds de concours est un apport non négligeable, mais il est aléatoire. Qui plus est, les véhicules saisis lors des enquêtes ne peuvent pas être utilisés par les forces de l'ordre, même s'ils s'avèrent être plus performants que ceux dont ils disposent. Il y a donc de nombreuses règles à faire évoluer en la matière.

Je trouve que l'expérimentation de salles de consommation à moindre risque est intéressante et doit être menée à bien. Il serait également important d'aborder la dépénalisation de l'usage du cannabis, car les politiques mises en œuvre jusqu'à présent en la matière ne sont pas efficaces. Je déplore que notre pays n'ait pas le courage d'organiser un débat public qui permettrait de dépasser les peurs et les fantasmes sur cette question de santé publique.

Pour toutes ces raisons, je ne peux pas suivre l'avis du rapporteur.

**Mme Pascale Gruny.** – La répression seule ne peut pas régler le problème des addictions : la prévention, tout particulièrement en direction des jeunes, doit se développer. Il faut qu'elle débute dès le primaire, avant les premières consommations qui ont lieu au collège.

L'aspect médical est souvent privilégié en France, au détriment de l'accompagnement social et de l'insertion des toxicomanes, qui sont pourtant essentiels. L'exemple italien mériterait d'être étudié.

Enfin, je tiens à marquer mon opposition aux salles de shoot et à la dépénalisation de la consommation du cannabis : il ne faut pas envoyer de tels messages.

**Mme Corinne Imbert.** – Le détournement de l'usage du Subutex n'est pas récent, est-il maintenant plus répandu ? Cela soulève la question de la forme galénique du médicament, et ce d'autant plus que la forme générique du Subutex est souvent refusée par les patients car elle se dissout moins bien. Je ne sais pas si son classement en tant que stupéfiant sera un gage d'efficacité, la prescription et la délivrance étant déjà bien encadrées. L'associer à un autre médicament ou rendre le générique obligatoire pourraient être des solutions. Par ailleurs, quelle est l'importance de son trafic ?

J'aimerais enfin faire remarquer que, si tous les utilisateurs de drogues douces ne sont pas tombés dans les drogues dures, tous les utilisateurs de drogues dures sont passés par les drogues douces. Pour cette raison, je suis très réservée sur la dépénalisation.

**M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis.** – La cocaïne s'est considérablement démocratisée, mais je n'ai pas de statistiques précises sur les milieux dans lesquels elle est consommée. Quant aux drogues de synthèse, la rapidité avec laquelle les chimistes les modifient et les mettent en vente sur internet ne permet pas d'en faire l'analyse avant qu'elles ne se répandent.

Je considère qu'il faut que l'Etat fasse des économies : on ne peut pas uniquement augmenter les recettes pour combler les déficits. L'ensemble des services de l'Etat et des organismes qui lui sont rattachés doivent y contribuer. Si on en avait la possibilité, ce domaine mériterait évidemment des moyens supplémentaires, mais au vu de l'état actuel des finances publiques je ne peux pas demander l'augmentation du budget de la Mildeca.

L'insuffisance de la prévention en France est un vrai problème de santé publique, qui dépasse le champ des addictions.



Le suivi social des personnes souffrant d'une addiction ou qui sont en sevrage peut être effectué par les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa). J'en ai visité plusieurs qui font un bon travail dans ce domaine, même si on peut certainement mieux faire.

Je suis d'accord avec l'approche pharmacologique de Corinne Imbert sur le Subutex. J'ai proposé une solution pour lutter contre les trafics qu'on constate de nos jours ; elle est peut être excessive, mais aujourd'hui la même ordonnance peut être utilisée dans un court laps de temps dans plusieurs pharmacies, les systèmes d'information se synchronisant trop lentement. La ministre ne partage pas ma position, ce qui clôt sans doute le débat pour l'instant.

**Mme Isabelle Debré.** – Une salle de consommation à moindre risque devait voir le jour près de la gare du Nord au printemps prochain : c'est ce que Marisol Touraine avait annoncé. Va-t-elle pouvoir ouvrir avant que la loi ne soit votée ?

**M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis.** – Absolument pas, le Conseil d'Etat s'y étant opposé.

**Mme Isabelle Debré.** – Je vous remercie pour cette réponse, et je partage votre point de vue sur le sujet.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».*

*La séance est levée à 11 h 35.*

## **Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 - Examen des amendements en nouvelle lecture**

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Au cours d'une seconde réunion tenue l'après-midi, la commission examine les amendements, en nouvelle lecture, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.**

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 7</b>			
M. del PICCHIA	39	Suppression de la cotisation maladie des retraités non-résidents	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 8 ter</b> <b>Réduction forfaitaire de cotisation bénéficiant aux particuliers-employeurs</b>			
M. GODEFROY	1 rect.	Augmentation de la réduction forfaitaire par heure déclarée des particuliers-employeurs	<b>Favorable</b>

M. BARBIER	47	Augmentation de la réduction forfaitaire par heure déclarée des particuliers-employeurs	Favorable
M. BARBIER	48	Augmentation de la réduction forfaitaire par heure déclarée des particuliers-employeurs de 55 à 70 ans non-imposables	Défavorable
<b>Article 10</b> <b>Modification des règles relatives aux outils de régulation des dépenses de médicaments</b>			
Mme DAVID	42	Augmentation à 20 % du chiffre d'affaires par entreprise du plafond de la contribution versée en application du taux L	Défavorable
<b>Article 12</b> <b>Généralisation à l'ensemble des régimes de sécurité sociale des dispositions relatives au recours contre tiers</b>			
M. HUSSON	40	Suppression de l'obligation d'information des organismes complémentaires en cas de recours contre tiers	Favorable
<b>Article 13</b> <b>Rationalisation de la fiscalité des contrats d'assurance maladie complémentaire et des contrats d'assurance automobile</b>			
M. HUSSON	41	Suppression de l'article	Défavorable
<b>Article 15</b> <b>Dispositions relatives au contrôle et au recouvrement des cotisations et contributions sociales</b>			
Mme DAVID	44	Suppression de la formalisation des procédures de transaction	Défavorable
<b>Article 29 bis A (Supprimé)</b> <b>Rapport au Parlement sur les dépassements d'honoraires</b>			
M. BARBIER	2	Rapport sur les dépassements d'honoraires	Défavorable
<b>Article 36</b> <b>Incitation à l'amélioration de la qualité et contrat d'amélioration des pratiques</b>			
Mme DAVID	45	Suppression de la possibilité de sanction en cas de non-respect des critères de qualité	Défavorable
<b>Article 61 A</b> <b>Modulation du montant des allocations familiales selon le niveau de ressources des bénéficiaires</b>			
M. BARBIER	3	Suppression	Favorable
M. MÉZARD	4	Suppression	Favorable
Mme DAVID	46	Suppression	Favorable
Mme MALHERBE	5	Fixer à 8 000 euros par mois le seuil de revenu à partir duquel les allocations familiales font l'objet d'une modulation	Défavorable

<b>Article 65</b> <b>Proportionnalité des sanctions prononcées</b> <b>en cas de fraudes aux prestations famille et vieillesse</b>			
M. PELLELAT	49 rect.	Non-application aux travailleurs frontaliers de la répression du refus d'affiliation à la sécurité sociale	<b>Défavorable</b>

*La séance est levée à 18 heures 30.*



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

**Mercredi 19 novembre 2014**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines »,  
« Création et cinéma » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la  
culture » - Examen des rapports pour avis**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission examine les rapports pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits du programme « Patrimoines », de M. David Assouline sur les crédits « Création et cinéma » et de M. Jean-Claude Luche sur les crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2015.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous voici réunis pour examiner les crédits des trois programmes de la mission « Culture ». Je cède d'abord la parole à M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 175 « Patrimoines ».

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ».** – Les crédits du programme « Patrimoines » évoluent de la façon suivante en 2015 : -2 % en autorisations d'engagement (AE) avec 745,57 millions d'euros, et +0,6 % des crédits de paiement (CP) avec 751 millions d'euros. Si les crédits sont globalement stables, leur évolution varie fortement d'une action à l'autre.

En observant les subventions aux opérateurs du programme 175, on constate que les efforts qui leur sont demandés sont moins importants que les années précédentes. Deux baisses significatives de crédits sont à signaler : une diminution d'un million d'euros pour le Musée d'Orsay et de deux millions d'euros pour le Musée du Louvre. Ces établissements ont en effet mis en œuvre des politiques audacieuses visant à assurer leur autofinancement, notamment par une démarche de « labellisation ».

Les arbitrages relatifs aux emplois de titre 2 n'ont pas encore été rendus, mais le ministère a indiqué que le maintien des effectifs placés au contact du public était une priorité d'ores et déjà acquise. En outre, dans le cadre de l'ouverture sept jours sur sept des établissements publics de Versailles, du Louvre et d'Orsay, les emplois nécessaires seront progressivement mis en place. J'observe que certains établissements souhaiteraient pouvoir bénéficier d'une marge de manœuvre plus grande sur les emplois de titre 3 qu'ils auto-financent, car bien souvent, ils doivent faire face à des vacances de poste durables sur les emplois de titre 2. Cela serait également le gage d'une plus grande souplesse dans leur gestion. Espérons que les mesures catégorielles décidées en matière de ressources humaines pour 2015 permettront de revaloriser les postes en question et d'attirer de nouvelles candidatures.

Je souhaiterais dire un mot du Centre des monuments nationaux (CMN), qui jouit d'une situation financière excellente et de crédits constants, alors même que son périmètre a récemment été élargi. Après le domaine national de Rambouillet en 2009, le fort de Brégançon a rejoint le CMN. Ces élargissements ont été réalisés à budget constant, hormis pour le fort de Brégançon pour lequel un transfert de crédits de 175 000 euros est intervenu en provenance du ministère de la défense, qui assurait jusqu'ici l'entretien du monument.

Le CMN s'est surtout vu confier, cette année, une nouvelle mission par le Président de la République. En effet, il devra assurer la gestion de l'hôtel de la Marine que nous avons visité, il y a quelques années, alors qu'une polémique était née au sujet de sa reprise par une entreprise privée. Le CMN aura pour mission de rendre accessible au plus grand nombre les appartements historiques de l'hôtel et notamment les salons d'apparat. Le reste des espaces, soit 8 000 mètres carrés, seront composés de bureaux et locaux techniques loués à des opérateurs privés. Le coût du projet a été évalué à 59 millions et devrait faire l'objet d'un financement mobilisant des subventions versées par le ministère, le fonds de roulement du CMN et un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations. La subvention d'investissement du CMN passe cette année de 18 à 18,5 millions d'euros et la subvention de fonctionnement à 9 millions d'euros. L'organisation d'un tirage exceptionnel du Loto à son profit lors des journées du patrimoine, comme l'évoque l'article 50 *bis* du projet de loi de finances, permettrait de lui apporter une ressource supplémentaire et je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article rattaché.

Concernant les monuments historiques, on constate la poursuite de la lente érosion des crédits qui s'établissent à 340 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de cinq millions d'euros, et 327 millions d'euros en crédits de paiement. Si les crédits d'entretiens sont préservés à hauteur de 48 millions d'euros, ceux destinés à la restauration diminuent de 9 millions. Les grands projets financés en 2015 sont principalement la poursuite du schéma directeur de Versailles et le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais.

J'ai auditionné ce matin le groupement des entreprises de restauration de monuments historiques et du patrimoine (GMH), dont les représentants m'ont fait part de leur grande inquiétude quant à la situation financière de ces entreprises. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, six entreprises de restauration ont été placées en liquidation judiciaire, ce qui représente la destruction de deux cents emplois de métiers d'art. Les recrutements d'apprentis sont au point mort. La fragilisation de la situation de ces entreprises, qui est directement liée à la baisse des financements pour la restauration du patrimoine, mène à la perte d'un savoir-faire que nous ne retrouverons plus jamais. Il s'agit là d'un véritable cri d'alarme. Des solutions existent et doivent être mises en œuvre. Je suis favorable à ce qu'une partie des produits du jeu et de la loterie soient partiellement affectés à la restauration du patrimoine.

La politique muséale est confortée cette année après des baisses importantes de crédits en 2013 et 2014. Les crédits de paiement de l'action 3 se stabilisent à hauteur de 339 millions d'euros. Les dépenses d'intervention en crédits déconcentrés sont fixées à 17 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la poursuite du plan « Musées en région ». Parmi les exemples de projets financés par ce plan, on trouve le musée Unterlinden de Colmar ou la cité de la tapisserie d'Aubusson.

Les crédits de l'action 8, relative aux acquisitions des collections publiques, sont maintenus cette année à 8,35 millions d'euros, mais je rappelle qu'ils avaient diminué de 48 % en 2013. Les travaux du récolement décennal sont toujours en cours, avec un taux de

réalisation de 63 %. Compte tenu de l'affaiblissement de la capacité d'acquisition des musées ces dernières années, le ministère de la culture encourage désormais la circulation des œuvres et lance une nouvelle initiative intitulée « l'entreprise à l'œuvre » : cinq entreprises ont été retenues pour cette expérimentation qui consiste à exposer des œuvres des collections nationales pendant une semaine sur des lieux de travail. Ainsi, une exposition des œuvres de Fernand Léger a lieu dans les locaux de l'usine Renault de Flins. J'ajoute, pour conclure sur la politique muséale, que nous devrions très prochainement être destinataires du premier bilan de la commission scientifique nationale des collections, qui doit présenter une stratégie en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant aux collections publiques.

Un mot sur les archives, dont les crédits s'élèvent à 24 millions d'euros, pour dire que la politique de numérisation de poursuit et que le projet VITAM (valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire) bénéficie cette année de 2,3 millions d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP.

Je terminerai ma présentation en évoquant le cas difficile de l'archéologie préventive qui devait être réglé par la réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Je vous rappelle que nous avons en effet adopté un nouveau dispositif pour la collecte au sein de la filière urbanisme dans le cadre de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 afin d'adosser la RAP à la taxe d'aménagement. Nous avons également fixé son rendement à 122 millions d'euros.

Or les acteurs de l'archéologie préventive ont été confrontés à une situation extrêmement préoccupante en 2013 et 2014 puisque la collecte de la filière urbanisme a été empêchée en raison d'un dysfonctionnement grave du logiciel Chorus au sein du ministère du logement. De l'aveu même du ministère de la culture, cette situation a mis en péril l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public national, mais aussi le Fonds d'aides, le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), et les vingt services territoriaux d'archéologie préventive qui perçoivent directement la RAP pour financer leurs activités. 49 millions d'euros, prélevés sur d'autres chapitres, ont dû être versés à l'INRAP pour éviter les défauts de paiement. La ministre nous a expliqué que les choses allaient rentrer dans l'ordre dès la fin de l'année, mais aucune information ne nous a été transmise sur le plafonnement de la RAP, dont le seuil a été abaissé cet été de 4 millions pour servir de « gage » au relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles alimentant le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

Une grande incertitude pèse donc sur ce secteur déjà fragilisé économiquement, au sein duquel un certain nombre d'opérateurs ont d'ores et déjà disparu.

Compte tenu de ces observations, je propose à la commission un avis de sagesse pour l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ».

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, y a-t-il des questions sur les crédits du programme « Patrimoines » ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Conclure à une « sanctuarisation » des crédits me semble bien optimiste, quand la stabilisation relative que nous observons dans ce budget suit deux années consécutives de forte diminution des crédits. En tenant compte de l'inflation, l'évolution des budgets dédiés au patrimoine me paraît très défavorable.

S'agissant du financement des musées, il est vrai que les établissements déploient des ressources d'imagination et de volonté extraordinaires pour stabiliser leurs budgets, notamment par le recours au mécénat. Pour autant, le mécénat constitue un financement par essence aléatoire. Il ne saurait se substituer à une dotation pérenne. Si le mécène fait défaut, de nombreux emplois et projets sont instantanément compromis : c'est d'ailleurs ce qui a récemment contraint le Centre Pompidou de renoncer à plusieurs initiatives, décentralisées et internationales.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Ma question a pour objet les réserves des musées. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la gestion des réserves et dépôts des musées créée fin 2013 a rendu l'été dernier un rapport d'étape dont les constats me semblent particulièrement préoccupants, notamment en ce qui concerne les œuvres issues de la spoliation, dites « Musées Nationaux Récupération » (MNR). Contrairement aux engagements répétés du Gouvernement, aucun financement n'est prévu pour la quête de provenance des MNR. Il s'agit là d'une niche à contentieux qui risque de nous coûter beaucoup plus cher qu'une quête de provenance mise en œuvre en amont !

**M. Jacques Groperrin.** – Connaît-on l'impact financier et budgétaire de l'ouverture sept jours sur sept des musées concernés, c'est-à-dire le Louvre, Orsay et Versailles ? Quels rapports peuvent être noués entre l'archéologie préventive et l'archéologie commerciale ? N'y aurait-il pas là des pistes d'amélioration ?

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Je souhaite revenir sur le sujet de la participation du Loto au financement du patrimoine. L'installation de la statue équestre de Louis XIV sur la place d'armes du palais de Versailles a été financée par la Française des jeux, grâce, notamment, à l'implication de M. Aillagon. En l'occurrence, la Française des jeux s'était montrée très disponible. Il revient aux acteurs du patrimoine de prendre l'initiative de les solliciter.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Après les baisses des crédits du programme « Patrimoines » observées les années précédentes, il nous faut nous réjouir de la hausse des crédits pour 2015, si petite soit-elle. De plus, ces baisses correspondaient à l'achèvement de grands projets de rénovation. Le projet de loi relatif au patrimoine, qui devrait nous être présenté sous peu, nourrit de grandes attentes.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Ma question porte sur le rôle en matière de maîtrise d'ouvrage public pour les équipements culturels de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), évoqué notamment dans les documents qui nous ont été présentés par le Gouvernement. Nous savons que la maîtrise d'ouvrage publique dans le domaine patrimonial n'a pas toujours été aussi pertinente qu'on aurait pu le souhaiter. Avez-vous un avis à nous présenter sur l'efficacité de cet opérateur immobilier propre au ministère de la culture ?

Dans un contexte de stabilisation - ou d'érosion, selon le point de vue - de ce budget, je souhaite émettre une réserve liée aux pertes financières qui vont concerner le patrimoine à travers les contrats de plan État-régions. Nombre de contrats de plan comprenaient des volets « patrimoine » et certains d'entre eux ont permis le financement d'opérations ambitieuses, à l'instar de la rénovation de la cathédrale de Chartres, qui a été permise en partie par le contrat de plan de la région Centre. Je m'inquiète car on constate un glissement des financements depuis le volet « patrimoine » des contrats de plan vers les volets territoriaux, sans engagements de l'État à ce jour. Or, à ma connaissance, l'État a indiqué



qu'il ne serait pas signataire de ces volets territoriaux. Ce renvoi aux collectivités me préoccupe et laisse prévoir une perte sèche de financements en faveur du patrimoine, avec pour conséquence les effets de levier que nous connaissons.

**Mme Sylvie Robert.** – Ma question porte sur l'architecture. La loi dite « Grenelle II » prévoit la transformation des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) à la date du 14 juillet 2016. Le budget prévoit le financement d'une partie des études préalables à cette transformation. En tout état de cause, toutes les ZPPAUP devront donc être converties en AVAP avant cette date. Avez-vous des informations sur le nombre de ZPPAUP en cours de transformation en AVAP ?

Pourriez-vous nous en dire plus sur les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), qui sont financés par une taxe spécifique, et sur l'évolution de leur rôle en matière d'aménagement de l'espace ? Le futur projet de loi sur le patrimoine devra-t-il prévoir des évolutions en la matière ?

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis.** – Je répondrai à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, qu'effectivement les budgets ont subi une forte baisse pendant deux ans, en 2013 et 2014, et que la stabilisation actuelle des crédits pour 2015 me satisfait. Je suis d'accord pour rester très vigilant quant à la suite de l'exécution du budget, sur les annulations de crédits en loi de finances rectificative et les mesures de régulation budgétaires en cours d'exercice. C'est le rôle de notre commission que d'y veiller.

Mon rapport ne contient aucun élément quant à la recherche de provenance des MNR, mais je vous propose de me faire l'interprète de notre commission sur ce point lors de l'examen des crédits de la mission en séance.

Le ministère de la culture a d'ores et déjà accompagné les musées dans la mise en œuvre de la mesure d'ouverture sept jours sur sept. Le projet annuel de performances indique que les emplois seront créés progressivement.

Je ne dispose pas d'éléments particuliers sur les collaborations possibles entre archéologie préventive assurée par l'INRAP et par les opérateurs privés mais je pense que tous subissent les mêmes difficultés.

La loi « Patrimoine » devrait être examinée au premier semestre 2015, selon les informations données par M. Vincent Berjot, directeur général du patrimoine, auditionné dans le cadre du groupe d'études sur les patrimoines, et confirmées par Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, lors de son audition par notre commission le 12 novembre dernier.

Un crédit de 3,35 millions d'euros est prévu au titre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, question posée par notre collègue Bonnacarrère.

Compte tenu des éléments budgétaires et en conclusion de ce débat, je proposerai à la commission d'adopter une position de sagesse sur ces crédits, sachant qu'à titre personnel je serai favorable à leur adoption.

**M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits « Création et cinéma » de la mission « Culture ».** – J'ai l'honneur de présenter cette année l'avis de notre commission sur les crédits du programme 131 « Création » et sur le soutien public au cinéma.

Je débiterai ma brève présentation sur le budget destiné à la création. Nous pouvons nous féliciter du maintien des crédits visant à encourager la création et à favoriser la diffusion dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques. Hors investissements dans la Philharmonie, les crédits sont en hausse de 2 %. C'est un excellent signe en période de contrainte budgétaire, et je note que la promesse du Premier ministre a été tenue.

Le programme mobilise au total un peu plus de 734 millions d'euros en crédits de paiement, dont 667 pour le spectacle vivant et 66 millions pour les arts plastiques. Certes, les amoureux des arts plastiques les trouveront injustement minorés mais la stratégie du ministère est cohérente et dynamique, et propose une maquette de performance qui montre bien le souci de rationalisation des objectifs et des moyens mis en œuvre.

Les dépenses de fonctionnement des opérateurs du spectacle vivant diminuent encore légèrement de 2 millions d'euros environ, avec un effort demandé pour une année supplémentaire à l'Opéra de Paris et à l'Orchestre de Paris. Le chantier de la Philharmonie, que les gouvernements successifs ont eu à gérer depuis le début de l'année 2009. Le projet, qui a fait l'objet de dépassements budgétaires faramineux suite à des prévisions sous-estimées arrive enfin à terme avec le lancement de la première saison début 2015 et 9,8 millions d'euros de crédits d'intervention. Ce nouvel équipement devrait constituer un atout réel pour le rayonnement de la France et pour la démocratisation culturelle puisque de nouveaux publics seront privilégiés dans la programmation et la politique tarifaire. Son emplacement dans les quartiers populaires du Nord-Est de la capitale illustre d'ailleurs cette volonté d'ouverture. D'autres équipements du programme 131 sont soutenus dans le cadre de ce budget, je pense notamment aux fonds régionaux d'art contemporain, avec la réalisation de FRAC «de nouvelle génération», les prochaines ouvertures étant prévues en Basse-Normandie et en Aquitaine.

Les crédits déconcentrés de fonctionnement dans le domaine du spectacle vivant s'élèvent à 284 millions d'euros, dont 192 millions pour les labels et réseaux.

Malgré une hausse de 5 % des crédits de paiement, qui mérite d'être soulignée, les arts plastiques continuent à faire figure de « parent pauvre » de la création française. J'ai découvert à l'occasion de cet avis et des nombreuses auditions que j'ai effectuées les difficultés rencontrées par les artistes plasticiens :

- ils bénéficient de moins de 10 % des crédits du programme ;
- ils ne peuvent pas s'appuyer sur un régime d'indemnisation du chômage comme celui des intermittents ;
- beaucoup d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté avec un revenu médian des artistes visuels affiliés à la Maison des artistes de 14 010 euros en 2010 ;
- ils attendent toujours une réponse du ministère du travail pour mettre en place une convention collective ;
- alors que la contractualisation devrait bientôt atteindre le taux de 100 % pour les structures du spectacle vivant, les artistes plasticiens se voient refuser tout contrat avec les galeries d'art, même si une réflexion a été mise en œuvre l'année dernière ;

- les acteurs privés, mais aussi - et c'est le plus choquant - les structures publiques ne respectent pas leur droit d'exposition, les privant ainsi de revenus complémentaires, et diminuant l'assiette de leurs cotisations à la sécurité sociale ;

- enfin des dérives des systèmes de cotisations ont été dénoncées à plusieurs reprises par l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) qui ont décrit la situation dramatique d'artistes privés de retraite.

Je souhaiterais que nous prenions le temps d'appréhender ensemble tous ces sujets en amont du projet de loi, par l'organisation de tables rondes et d'auditions, sur la liberté de création, l'architecture et les patrimoines, que la ministre a annoncé pour le printemps 2015.

J'aimerais maintenant prendre le temps d'évoquer deux sujets qui me paraissent essentiel pour la création française, et pour lesquels je vous proposerai tout à l'heure deux amendements.

Le premier concerne le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV). Principalement financé par une taxe sur les spectacles, cet établissement public est aujourd'hui un outil essentiel pour la filière musicale. En s'appuyant sur la vitalité des plus importantes sociétés, il collecte la taxe - en forte augmentation ces dernières années du fait, non pas tant de la diversification que de la concentration du public sur les grosses productions - pour en redistribuer 35 % sous forme d'aides sélectives qui visent à soutenir les entreprises les plus fragiles et faire émerger de nouveaux talents. Cette année, après avoir été abaissé à 24 millions d'euros lors de la loi de finances pour 2014, le plafond de cette taxe sur les spectacles a été relevé à 28 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 8 août, sur la base d'un « gage » financier pesant sur la redevance d'archéologie préventive, momentanément affaiblie en raison de problèmes de collecte. Or dès 2014 le rendement devrait être compris entre 28,5 et 29 millions d'euros, pour croître jusqu'à 30 millions en 2015. Alerté par les nombreux professionnels sur ce sujet, je m'en suis ému auprès de la ministre de la culture. J'ai été très heureux de constater que mes propos avaient été entendus puisqu'elle nous a indiqué la semaine dernière qu'un arbitrage favorable avait été rendu pour relever le plafond. Je vous proposerai donc de ne pas attendre le collectif budgétaire et d'adopter dès aujourd'hui un amendement proposant les mêmes mesures. À terme, il me semble urgent d'envisager un déplafonnement de cette taxe pour que le CNV puisse remplir de nouvelles missions et répondre aux attentes du secteur. Ma religion sur cette question est que quand un secteur est potentiellement dynamique, écrêter décourage la production et réduit alors le montant des aides qu'il est possible de verser aux entreprises les plus fragiles.

Le second sujet concerne la TVA applicable aux livraisons d'œuvres d'art, qui est passée au taux intermédiaire de 10 % tandis que les importations sont assujetties au taux de 5,5 %.

Après la théorie de l'avantage comparatif démontré par Ricardo au début du 19<sup>e</sup> siècle, nous avons inventé, en 2014, la théorie du « désavantage comparatif » : en privilégiant les importations d'œuvres d'art aux livraisons locales de nos artistes, nous avons en effet institutionnalisé une concurrence déloyale dont la scène française est aujourd'hui victime. Nous avons en quelque sorte inventé le contraire du protectionnisme ! Vous comprendrez aisément pourquoi je vous présenterai un amendement tendant à revenir sur cette situation insensée, en proposant que les livraisons d'œuvres d'art soient assujetties au taux de TVA réduit de 5,5 %.

En ayant préservé les crédits de la création en période de contrainte budgétaire, le ministère de la culture a donné un signal fort. À nous de prendre le relais, de montrer que la culture est autre chose qu'un supplément d'âme. La création est garante de notre liberté d'expression, à nous de la défendre, notamment au moyen d'une volonté budgétairement bien affirmée.

Côté cinéma, le projet de loi de finances préserve ce qui doit l'être, mais on voit bien qu'il en faudra davantage pour pérenniser notre système original et vertueux de soutien à l'activité cinématographique : je vous proposerai de nous opposer à une tentative malheureuse et dangereuse de la commission des finances, qui se propose d'écrêter les taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) d'opérer un prélèvement sur son fonds de roulement. Pourquoi vouloir mettre à bas notre système vertueux de soutien à l'industrie cinématographique, quand tout le monde salue ses résultats, alors que c'est grâce au fonds de soutien que le cinéma français a pu résister au cinéma américain comme nul autre cinéma européen ? C'est un mystère, que nous devons éclaircir avec nos collègues de la commission des finances.

Une diminution des crédits de 61,5 millions serait un coup terrible porté au secteur. Plus de 300 millions d'euros ont déjà été prélevés ces dernières années et le CNC n'a plus de marges s'il veut tenir les engagements qu'il a pris en matière de financement des profits.

Le rendement des taxes affectées au fonds de soutien va encore diminuer l'an prochain : on était à 800 millions d'euros il y a quatre ans, à 700 millions l'an dernier et les prévisions sont à 630 millions l'an prochain : le recul est de 20 % en quatre ans et de 10 % en un an.

Je rappelle que ces taxes sont par ordre croissant :

- la taxe sur la vidéo, qu'elle soit physique ou en ligne : son produit est estimé à 21 millions d'euros, contre 28 millions l'an passé, c'est 25 % de moins et la baisse va se poursuivre ;
- la taxe sur les entrées en salle, qui, heureusement, reste stable à 134 millions d'euros. Les salles de cinéma attirent toujours plus de public, notamment grâce à leur numérisation désormais achevée ;
- enfin, le nerf de la guerre, c'est la taxe sur les services de télévision, qui représente les trois-quarts du fonds de soutien : elle passe de 537 à 474 millions d'euros, parce que la partie due par les distributeurs, la TST-D, diminue de 70 millions d'euros.

La TST-D a été créée en 2007 pour faire contribuer au fonds de soutien tous les distributeurs de télévision, y compris CanalSat, Numéricable, SFR, Bouygues Télécom et Orange ; on se souvient que pour éviter de la payer, les opérateurs avaient séparé la télévision de leur offre *triple-play*, puis nous avons élargi l'assiette à l'ensemble de l'abonnement ; les opérateurs l'ont contesté devant la justice européenne, elle a finalement validé l'élargissement. C'est pourquoi le budget pour 2014 a été établi sur une estimation de 270 millions d'euros.

Or, dès le mois de mai dernier, les premiers acomptes ont montré que le produit de cette taxe ne dépasserait pas 200 millions d'euros et qu'il manquerait donc 70 millions

d'euros au financement que le CNC pourrait engager cette année pour les nouvelles productions. Dans ces conditions, le Gouvernement a rendu l'arbitrage suivant : la TST-D n'est pas augmentée, le CNC devra se contenter de ces 200 millions sur la ligne TST-D, mais le fonds de soutien sera intégralement « entre ses mains ». Il ne subira ni écrêtement de la taxe, ni prélèvement supplémentaire sur son fonds de roulement.

Pourquoi cet arbitrage est-il si important ? Parce que le fonds de soutien et la « réserve » qui figurent dans le bilan du CNC ne sont pas un « magot » que l'établissement garderait pour des jours meilleurs ; ces fonds ont été prélevés sur l'activité cinématographique spécifiquement pour financer de nouveaux films, c'est le principe. Mais, techniquement, cela veut dire aussi que le CNC n'en dispose pas complètement, car ces lignes de compte correspondent à des provisions et à des contreparties de films qui sont en production ou qui vont l'être rapidement : cet argent n'est pas « disponible », il est déjà engagé dans l'activité cinématographique.

Le CNC pilote une politique publique de soutien à l'activité cinématographique et audiovisuelle, ses dépenses d'intervention irriguent l'ensemble de l'industrie cinématographique, à quoi s'ajoutent les obligations faites aux chaînes de télévision de produire et de diffuser des films, ainsi que des règles pour protéger l'exclusivité des nouveaux films en salle, ce que l'on appelle la chronologie des médias. Cet ensemble constitue notre système de soutien au cinéma, c'est grâce à lui que nous continuons de produire 270 films par an, que les films français captent plus du tiers des spectateurs hexagonaux, que les salles ont réalisé plus de 200 millions d'entrées l'an passé, que la branche représente 250 000 emplois directs et que notre industrie cinématographique est exportatrice.

Or, c'est au moment où le financement du fonds de soutien est en difficulté que notre commission des finances nous propose... de ponctionner encore le fonds de roulement du CNC et d'écrêter les taxes qui lui sont affectées.

La révolution numérique, parce qu'elle change les usages, parce qu'elle facilite les contournements de règles, parce qu'elle limite la valeur marchande du cinéma à la télévision, bouleverse le cadre que nous avons patiemment construit pour le cinéma et l'audiovisuel. Nous devons le moderniser, l'adapter encore à la révolution numérique, certainement pas le fragiliser et faire douter l'ensemble de la filière de l'engagement de l'État. Le CNC ne dispose pas de la trésorerie pour être prélevé de 61,5 millions d'euros, comme le propose notre commission des finances, une telle ponction arrêterait dans l'heure un nombre important de projets sur lesquels le CNC s'est déjà engagé.

C'est pourquoi je vous proposerai de nous mobiliser, collectivement, contre les deux amendements adoptés par la commission des finances sur la première partie du projet de loi de finances : le premier à l'article 15, qui « écrête » les taxes affectées au CNC ; le second qui insère un article additionnel après l'article 16, pour prélever 61,5 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre.

Je vous proposerai, ensuite, un amendement pour corriger un décalage en matière de crédit d'impôt « cinéma », qui joue contre les producteurs établis en France : le crédit d'impôt pour dépenses de production est plus avantageux pour les films produits par des entreprises établies hors de France que pour les entreprises établies en France. En effet, un producteur établi hors de France peut bénéficier jusqu'à 20 millions d'euros d'un crédit d'impôt dit « crédit d'impôt international » (C2I) pour des dépenses effectuées en France, tandis que le plafond est fixé à 4 millions d'euros pour un producteur établi en France.

L'attraction de tournages étrangers est un enjeu pour l'activité cinématographique, ce qui justifie le montant du crédit d'impôt international. Mais il est incompréhensible que les entreprises établies en France soient moins bien traitées, ce qui revient à les décourager, ou à tourner à l'étranger : *La Belle et la Bête*, film financé par des producteurs français, a été tourné en Allemagne parce que les conditions y étaient plus avantageuses... C'est pourquoi je vous proposerai d'élever à 20 millions d'euros le plafond du crédit d'impôt « national », c'est-à-dire de s'aligner sur celui du crédit d'impôt « international ».

J'interrogerai le Gouvernement, enfin, sur les réformes utiles à notre industrie cinématographique. L'année 2014 a été très riche en analyses, en concertation, le temps est venu d'agir, il faut de la cohérence et, aussi, de l'ambition pour notre activité cinématographique et audiovisuelle. J'en évoque des aspects dans mon rapport, sur le fonds de soutien, sur la chronologie des médias et sur le soutien à l'exportation, autant de sujets où il y a beaucoup à faire, dans les meilleurs délais.

Compte tenu de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Création », au sein de la mission « Culture ».

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je vous félicite pour votre excellent rapport. Vous avez raison de rappeler comment le système fonctionne dans son ensemble, car ce cycle vertueux du fonds de soutien est méconnu ou mal compris. Notre soutien public au cinéma, qui remonte au lendemain de la dernière guerre mondiale, est un succès incontestable, c'est grâce à lui que la France est au premier rang européen pour l'industrie cinématographique, vous avez raison de rappeler qu'il y a des emplois à la clé. Nos voisins nous envient un tel système, ils le copient, pourquoi devrions-nous le fragiliser, le déstabiliser ?

Notre commission a toujours su trouver un consensus pour défendre ces principes vertueux – c'est pourquoi j'aurais pu signer votre rapport et pourquoi j'aimerais que nous travaillions avec nos collègues des finances. Vous le dites bien : les « réserves » du CNC ne sont pas un « magot », mais des provisions pour investissements, il y a des films à la clé qui sont déjà en production, pour lesquels l'État a déjà donné sa parole. Le CNC a déjà fourni des efforts puisqu'au lieu de percevoir 270 millions d'euros au titre de la TST-D, il n'en percevra que 200 millions : il a déjà ajusté ses interventions, pourquoi lui demander un effort supplémentaire ? C'est pourquoi je m'associe très volontiers à votre suggestion de nous mobiliser contre les deux amendements de la commission des finances. La Fédération des industries du cinéma nous alerte : la production est en baisse, attention à ne pas la fragiliser davantage, la menace est bien réelle !

Quant au crédit d'impôt, je crois que le ministère des comptes publics a fini par comprendre qu'effectivement, un tel crédit rapporte finalement davantage qu'il ne coûte à l'État, ce qui a facilité le relèvement du plafond l'an passé.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Nous confirmez-vous ce que Mme la ministre nous a dit la semaine dernière : le budget est-il en légère augmentation, même sans compter la contribution exceptionnelle pour la Philharmonie de Paris ?

Vous vous félicitez de la Philharmonie, mais la provinciale que je suis ne peut manquer de constater qu'entre la salle Pleyel, l'auditorium rénové de la Maison de la Radio et maintenant la Philharmonie, il n'y en a que toujours pour les mêmes : une analyse comparée des investissements de l'État entre Paris et les autres territoires serait intéressante...

J'adhère parfaitement à votre approche sociale des professions artistiques ; le sujet est effectivement important et nous manquons également ici de relations de travail avec la commission des affaires sociales. Mme la ministre nous a dit qu'elle réserverait le meilleur accueil à un amendement sur le cumul d'un emploi et d'une pension de retraite pour les auteurs, il faudra y être vigilant. J'observe que les documents budgétaires mentionnent une contribution de l'État aux régimes de retraites de la Comédie Française et de l'Opéra national de Paris. Il est tout à fait normal que ces artistes bénéficient de pensions de retraite, mais d'autres artistes qui ont travaillé longtemps dans d'autres établissements et qui ont cotisé pour des retraites complémentaires, trouvent leurs pensions bloquées ou minorées du fait d'ambiguïtés entre affiliation et assujettissement au régime dont ils dépendent.

Je partage votre plaidoyer pour les arts plastiques et j'y ajouterai les musiques actuelles, qui sont plébiscitées par le public mais pour lesquelles nous ne faisons rien ou presque : il y a 86 scènes importantes, mais nous consacrons à peine 9,7 millions d'euros pour les musiques actuelles, alors que des actions très peu dispendieuses peuvent avoir une grande utilité. Je pense, en particulier, à *Skip the use*, groupe du Nord : il n'a fallu que très peu de subventions pour les aider, pour leur mettre le pied à l'étrier. Il faut aller dans ce sens, il y a beaucoup à faire en la matière.

Enfin, je suis très attachée, tout comme vous, à la préservation des instruments réunissant culture et cinéma.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Si Jean-Pierre Leleux aurait pu écrire ce rapport, je ne suis pas certaine qu'il en serait de même pour moi, car je ne peux me satisfaire d'un budget « préservé » quand je vois toutes les craintes qu'il inspire, et d'abord celle de voir les grands équipements franciliens absorber les crédits au détriment de nos territoires où, par exemple, les scènes nationales ont le plus grand mal à boucler leur budget. Même chose pour les scènes de musiques actuelles (SMAC) confrontées à la baisse des subventions des collectivités territoriales. Je suis devenue comme allergique à la Philharmonie et à ses demandes sans cesse renouvelées de rallonges... Je comprends qu'il faille terminer un chantier, mais jusqu'à quand faudra-t-il payer pour cet équipement ? Et quelle sera la participation de la Ville de Paris ?

S'agissant des arts plastiques et des plasticiens, il y a effectivement beaucoup à dire et à faire - mais ce budget évite soigneusement le sujet, tout comme celui des intermittents.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Je m'associe également aux réserves émises sur les amendements diminuant les ressources du CNC.

La « stabilisation » des crédits doit être mise en perspective, elle intervient effectivement après plusieurs années de recul et il faut compter aussi avec le repli annoncé des collectivités territoriales, qui participent beaucoup aux projets culturels. Voyez les contrats de plan État-région (CPER), leur volet culturel et patrimonial est souvent très riche, mais les moyens vont manquer ; on nous a dit, par exemple, que pour le soutien aux scènes nationales, aucun crédit nouveau ne serait attribué l'an prochain, au-delà de ceux déjà engagés : c'est très inquiétant.

S'agissant de la répartition territoriale des équipements culturels, je me souviens du « contrat moral » en faveur d'une pause sur les grands équipements effectivement implantés en Ile-de-France, auquel Aurélie Filippetti avait souscrit. Toutefois ces équipements

devraient prévoir davantage de programmation en région : or je ne trouve nulle trace d'un tel engagement dans ce budget.

Enfin, vous ne faites nulle mention des intermittents, monsieur le rapporteur, alors que ce sujet est sur notre agenda. La semaine dernière, en audition, Mme la ministre nous a dit que la mission Archambaud travaillait à une solution pérenne : qu'est-ce à dire ? Et ne faudrait-il pas provisionner des crédits ? Sinon il n'y aura tout simplement aucun moyen pour la réforme ?

Pour toutes ces raisons, je suis très réservé sur ces crédits.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je soutiens notre rapporteur lorsqu'il s'intéresse au volet social de la situation des artistes ; cette question, du reste, est liée à celle des intermittents.

Je réserve notre vote sur les amendements, jusqu'à ce que nous ayons pu les examiner au sein de mon groupe. Je suis personnellement favorable aux deux premiers, mais je m'interroge sur le troisième : à qui profitent les crédits d'impôt ? Si l'on élève le plafond, ne va-t-on pas privilégier les grandes sociétés de production, qui profitent déjà tant du système de l'intermittence ?

**M. David Assouline, rapporteur pour avis.** – Effectivement, la question artistique et la question sociale sont étroitement liées, la grande majorité des artistes plasticiens doivent se résoudre à des conditions de vie difficiles, au seuil de pauvreté : ils le font par passion pour l'art, mais dans des conditions matérielles précaires, et je considère de notre devoir de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour les aider - mes amendements vont dans ce sens.

Avec la commission des finances, nous constatons que tout est à recommencer à chaque renouvellement sénatorial. Nous étions parvenus à faire comprendre l'intérêt du fonds de soutien pour l'industrie cinématographique, pour l'économie de notre pays, mais nous devons expliquer à nouveau ces éléments - et je dois dire que je ne m'attendais pas à de tels amendements... C'est pourquoi j'aimerais que nous nous manifestions collectivement, au nom de la commission, pour bien marquer l'importance de notre engagement contre un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement du CNC : peut-être pourrions-nous adopter une sorte de motion en ce sens.

S'agissant la Philharmonie, nous sommes tous d'accord pour dire que les surcoûts sont regrettables, nous nous en sommes tous émus. Mais, maintenant, il faut finir le chantier, personne du reste ne propose d'en rester là et de ne plus rien payer... C'est donc la dernière année de contribution exceptionnelle. La situation sera ensuite dans un cadre plus ordinaire.

Quant à la programmation « hors les murs », en région, je suis parfaitement d'accord avec vous : il faut accélérer les choses, je pense par exemple au Palais de Tokyo, qui n'a rien fait hors Paris depuis trois ans, alors que c'est explicitement dans la lettre de mission de la direction !

Enfin, si je n'ai pas parlé des intermittents, c'est que je n'ai pas lu la dernière page de mon intervention et que je ne vous ai pas exposé tout ce qui figure dans mon rapport, préférant, dans le temps imparti, me concentrer sur le budget.



**Mme Sylvie Robert.** – Merci à notre rapporteur pour la qualité de sa présentation. Je pense que nous pouvons effectivement nous féliciter du maintien des crédits même si un certain nombre de fragilités sont soulignées. Nous soutiendrons les amendements présentés par notre rapporteur car il faut préserver les outils vertueux tels que le CNV ou le CNC. Dans les éléments positifs que nous pouvons mentionner figure le maintien des crédits déconcentrés. Je partage vos réserves sur le taux de TVA applicable aux plasticiens et l'idée de travailler sur ce sujet me paraît excellente. Mais il me semble également important de mener une réflexion sur l'aménagement du territoire, au-delà de la question de l'équilibre entre Paris et les régions : il faut se pencher sur la situation à l'intérieur des régions pour étudier les leviers en matière de solidarités territoriales, que le ministère de la culture n'actionne pas aujourd'hui. Nous devons rester vigilants sur ce point.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – J'ai omis de mentionner le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) : l'objectivité me conduit à préciser que son impact n'est pas négligeable. Notre collègue a posé la question en pensant aux sociétés de production mais nos acteurs culturels publics en bénéficient également puisque leurs budgets ne sont jamais que des charges salariales qui ouvrent droit à ce crédit d'impôt. L'évaluation de l'effet pour une scène nationale que je connais bien constitue une indication intéressante : le gain est de 40 000 euros pour un budget compris entre 2,5 et 3 millions d'euros.

**M. David Assouline, rapporteur pour avis.** – À qui profite le crédit d'impôt cinéma ? À l'ensemble des producteurs, à l'ensemble des films produits en France.

L'an passé, nous avons augmenté à 30 % le taux de crédit d'impôt pour les films à « petit » budget, c'est-à-dire de moins de 4 millions d'euros : c'est bien la production dans sa diversité qui est visée. Le relèvement du plafond bénéficiera effectivement aux films à plus gros budget, mais je ne crois pas qu'il faille opposer les uns aux autres, tous participent de l'activité cinématographique dans notre pays, tous créent de l'emploi en France... plutôt que chez nos voisins. C'est le sens de mon amendement : il ne faut pas décourager la production en France, c'est important et urgent.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».** - J'ai l'honneur de présenter pour la première année les crédits du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Pour résumer mon analyse du budget pour 2015, je dirais qu'au-delà des crédits du programme, globalement préservés, les décisions du ministère de la culture révèlent un désengagement de l'État et un pilotage défaillant.

Les crédits sont préservés pour l'ensemble du programme, avec 1 099 millions d'euros en crédits de paiement soit une hausse très nuancée de 0,38 %. Cependant les évolutions sont très inégales d'une action à l'autre :

- ils sont en forte hausse (3,8 % à périmètre constant) pour l'action 1 relative à l'enseignement supérieur culturel qui bénéficie de 264 millions d'euros en crédits de paiement,

- ils baissent de 5 % au sein de l'action 2 malgré le renforcement des moyens destinés à l'éducation artistique et culturelle. En effet, 41 millions d'euros sont dédiés à l'éducation artistique et culturelle, dont 10 millions pour le plan pluriannuel éponyme qui bénéficiait de 7,5 millions l'année dernière ;

- les crédits baissent de 2 % encore au sein de l'action culturelle internationale mais sont confortés pour l'action 7 dédiée au fonds de soutien du ministère avec une augmentation de 29 équivalents temps plein travaillé. J'ajoute que 3,6 millions d'euros sont prévus pour 2015 au titre des mesures catégorielles et 7 millions pour la mesure de glissement vieillesse-technicité (GVT).

J'aimerais maintenant m'attarder sur la notion de désengagement de l'État qui est flagrante lorsqu'on analyse ce programme. L'illustration la plus évidente de mon propos est la suppression de l'action 3 qui regroupaient les crédits relatifs aux enseignements artistiques, accordés par les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) aux communes pour le fonctionnement des conservatoires classés, soit 40 conservatoires à rayonnement régional et 102 conservatoires à rayonnement départemental. Je rappelle que les crédits de cette action devaient être sanctuarisés en attendant leur transfert aux départements et régions en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Plusieurs articles de cette loi organisaient la décentralisation des enseignements artistiques avec une répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État.

Alors que nous étions sur le point de pouvoir enfin donner une nouvelle impulsion à cette décentralisation avec la réforme territoriale, le ministère a choisi de faire disparaître les crédits ou presque, puisque seuls 5,5 millions d'euros sont préservés mais au sein de l'action 1 relative à l'enseignement supérieur.

Nous observons aujourd'hui le résultat d'un processus engagé il y a trois ans. Rappelez-vous : dès le projet de loi de finances pour 2013, ils étaient passés de 29 à 22 millions d'euros. L'année dernière, leur montant était à nouveau diminué de 31 %, pour atteindre 15 millions. La suppression de l'action est donc la suite logique de ce désengagement réalisé sans aucune concertation avec les acteurs concernés.

J'ai rencontré l'association des directeurs des conservatoires de France : ils m'ont fait part des conséquences de ce désengagement de l'État, déjà observées sur le terrain en 2014. La première d'entre elles est relative à l'emploi : trois postes ont ainsi été supprimés au conservatoire à rayonnement départemental d'Orléans, quatre dans celui de l'Aveyron. Compte tenu des perspectives annoncées pour 2015, les directeurs s'interrogent sur la pertinence du classement des conservatoires qu'ils dirigent, et c'est la deuxième conséquence que je souhaitais évoquer. Ils estiment que ce classement induit des contraintes coûteuses qui n'ont plus nécessairement d'intérêt compte tenu de la disparition du soutien financier de l'État, perçu jusqu'alors comme une contrepartie. Enfin, ils sont très inquiets en découvrant la nouvelle logique du ministère qui attribuera les crédits résiduels aux conservatoires adossés à un pôle d'enseignement supérieur. En effet, les disparités entre territoires sont fortes et la dynamique d'intégration voulue par la loi dite du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche varie beaucoup selon les pôles. Aussi la rupture d'égalité a-t-elle été évoquée lors de mes auditions, ce qui me paraît particulièrement alarmant.

Désengagement, c'est le mot qui m'est également venu à l'esprit en découvrant le cas de l'école nationale supérieure des beaux-arts de Paris (ENSBA). Cette institution est non seulement la plus prestigieuse école d'enseignement des arts plastiques, mais c'est aussi un musée dont les collections ont été constituées à des fins pédagogiques.

Dans son dictionnaire inachevé des idées reçues, Gustave Flaubert donnait la définition suivante : « Hémicycle : Ne connaître que celui des Beaux-Arts ». Je peux vous dire que cela ne serait pas facile aujourd'hui car les lieux sont dans un tel état qu'il est désormais

impossible d'y organiser les cours normalement, avec un système électrique devenu dangereux, un plafond d'amphithéâtre qui s'est récemment effondré, et des menaces de fermeture pour raison de sécurité.

Ce triste état des lieux intervient alors que la Cour des comptes a rendu public, le 3 février 2014, un référé très sévère à l'encontre de l'ENSBA portant sur les années 2001-2011. De nombreuses critiques y sont évoquées. Elles concernent le rayonnement international de l'école, les conditions de conservation des œuvres, la politique éditoriale et d'expositions, et enfin la gestion administrative de l'établissement.

Malgré ce constat très alarmant, le ministère ne semble pas avoir considéré le cas de cet établissement comme une priorité. L'image de notre enseignement artistique dans le monde entier est en jeu, mais l'effort financier de l'état reste quasi identique, puisque la subvention n'augmente que de 300 000 euros pour atteindre 7,3 millions d'euros, après deux baisses successives en 2013 et 2014.

Au-delà de ce cas, qui me semble particulièrement important, c'est le pilotage de l'enseignement supérieur culturel qui semble faire défaut aujourd'hui. Permettez-moi d'évoquer la situation des écoles d'art, qui reflète cette carence de l'État. En effet, de nombreuses disparités existent entre :

- d'une part, les écoles nationales, désormais sous la double tutelle du ministère de la culture et celui du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- d'autre part, les écoles territoriales, constituées en majorité sous forme d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC), donc sous tutelle des collectivités territoriales, sous contrôle du ministère de la culture qui autorise à délivrer les diplômes nationaux.

Nous le savons depuis longtemps, les disparités entre ces deux types d'écoles constituent un handicap : les statuts des enseignants sont très différents et celui des enseignants des écoles territoriales ne prévoit pas de temps de recherche alors que les écoles sont tenues de structurer les activités de recherche afin de répondre aux recommandations du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

La marge de manœuvre financière est également très différente entre les deux types d'écoles, les écoles nationales ne pouvant aujourd'hui rémunérer convenablement leurs professeurs. Ces derniers sont payés entre 1 500 et 3 000 euros en fin de carrière, alors que chez nos voisins européens les salaires sont de 6 000 euros. Comment, dans ces conditions, favoriser le rayonnement international de nos établissements d'enseignement supérieur ?

Ce qui me semble regrettable, c'est que le rapport que nous avons demandé au Gouvernement dans le cadre de l'article 85 de la loi du 22 juillet 2013 n'a pas été rendu. Notre collègue Corinne Bouchoux n'a d'ailleurs, à ma connaissance, pas eu de réponse à sa question écrite sur le sujet, alors que le délai prévu par la loi était fixé au 30 juin 2014.

Je dois reconnaître que le ministère n'a pas tiré les conséquences de la réforme de l'enseignement supérieur puisqu'il n'a pas modifié son organisation interne. En effet, le secrétariat général n'a qu'un rôle de coordination au sein du ministère, mais le pilotage est laissé aux directions générales. Comment, dans ces conditions, relever tous les défis de

l'enseignement supérieur culturel ? Il ne suffit pas d'augmenter les crédits comme c'est le cas pour 2015, ainsi que je viens de vous le démontrer.

Vous le constatez, malgré des crédits globalement préservés, l'analyse du programme 224 me paraît extrêmement alarmante.

Compte tenu de ces observations, je vous propose un avis défavorable pour l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – À la suite du rapport de notre présidente sur ce sujet, j'avais été moi-même alertée en temps voulu sur l'évolution possible des conservatoires en région. Très vite, nous nous sommes rapprochés d'une université afin que le conservatoire y soit adossé. Sur le plan stratégique, c'est la bonne démarche. Il est regrettable que d'autres conservatoires aient raté le coche, l'information ne leur étant pas parvenue à temps. Nous ne pouvons pas laisser tomber tous ces professeurs de musique qui tiennent leur maison à bout de bras. Le ministère de la culture et de la communication va très loin dans ses exigences, peut-être serait-il judicieux de donner à ces conservatoires quelques années supplémentaires pour se repositionner ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – L'état des lieux de ces écoles supérieures dressé par nos collègues Jean-Pierre Bordier et Cécile Cuckierman dans le cadre du groupe de travail de notre commission sur l'application de la loi relative aux EPCC avait produit le même constat : le statut d'EPCC, qui devait être un statut de désir commun, a été abusivement utilisé par l'État et parachuté autoritairement sur des structures pour lesquelles ce mécanisme n'était pas pertinent, d'où cette difficulté pour ces écoles de sortir de l'ornière en matière de budget, de rémunération et de statut de leurs enseignants.

**M. David Assouline.** – Nous partageons en grande partie l'état des lieux du rapporteur, nous accompagnons un certain nombre des critiques qui ont été formulées. Permettez-moi de demander une précision : comment procédera-t-on pour le vote de l'avis de la commission sur les crédits de la mission ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous nous prononcerons par un seul vote sur l'ensemble de la mission « Culture » qui regroupe les trois programmes que nous venons d'examiner. Chaque rapporteur émet un avis spécifique sur les crédits du programme qu'il présente. Il revient ensuite à la commission de se prononcer par un avis global sur l'ensemble de la mission.

**M. David Assouline.** – Même si nous partageons les constats du rapporteur sur ce programme, nous voterons globalement en faveur des crédits de mission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous proposerai volontiers, après les congés de fin d'année, d'auditionner dans le cadre d'une table ronde un certain nombre de directeurs de conservatoires représentatifs de nos territoires, car je pense que persiste une mauvaise connaissance ou appréciation de ces établissements qu'on qualifie encore parfois d'élitistes, alors qu'ils ont beaucoup changé, sont désormais plus tournés vers les pratiques amateurs et ont revu leurs méthodes qui étaient par le passé contestées et contestables. Il ne faut pas opposer éducation artistique et culturelle et enseignement artistique, c'est un *continuum*, une complémentarité nécessaire.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis.** – Je me réjouis de votre proposition car elle va nous permettre de mieux comprendre les objectifs et les perspectives d’avenir de ces conservatoires. Si on diminue les moyens de nos conservatoires, c’est bien notre développement culturel de demain qui est en jeu. Chaque collectivité a sa spécificité, il sera intéressant d’auditer et de croiser les différentes formules trouvées.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J’avais déjà vivement alerté notre commission sur le risque que ces crédits disparaissent un jour, faute d’accord sur une décentralisation assumée collectivement par l’ensemble des élus en faveur d’une ambition pour les enseignements artistiques. Nous voilà désormais devant une réalité préoccupante telle que l’a présentée notre collègue.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons maintenant nous prononcer sur les amendements. Il faut bien noter que les amendements de la commission des finances seront examinés dans la partie recettes tandis que les crédits de la mission sont présentés en seconde partie du projet de loi de finances. Concernant la question du CNC, c’est la troisième année de ponction sur le fonds de roulement. Je tiens à rappeler que c’est antiéconomique puisque cela revient à dire aux producteurs « plus vous faites de films et moins cela a d’intérêt pour vous et pour la création ». Ce n’est pas un bon signe à envoyer et cela risque de pervertir le système sur le moyen terme. Je me suis déjà émue auprès de la commission des finances à ce propos. Je vous invite à alerter nos homologues dont le rapporteur général de la culture pour la commission des finances.

Je laisse M. Assouline présenter les amendements et me permettrai d’émettre une réserve sur le troisième.

**M. David Assouline.** – Je pense que le premier amendement a été suffisamment développé, il doit corriger une inégalité flagrante. Le taux de TVA à 10 % pour les artistes de la scène française n’est pas acceptable s’il est de 5 % pour les artistes des autres pays européens.

Le deuxième concerne l’écêtement prévu par les amendements de la commission des finances. Il ne faut pas bouleverser le CNV et les petites salles, sachant que 35 % des fonds du CNV sont redistribués à ces dernières.

Le troisième porte sur le crédit d’impôt audiovisuel donnant un avantage comparatif aux producteurs hors de France par rapport aux producteurs français. En effet, le plafond est de 4 millions d’euros pour les producteurs établis en France et de 20 millions pour ceux établis hors de France. Certains producteurs français partent ainsi tourner de grands films à l’étranger. On attire des producteurs étrangers mais on ne sait pas retenir nos propres producteurs. Je suis en accord avec le commentaire de M. Leleux : le désavantage pour les caisses de l’État est compensé par les recettes fiscales et sociales liées aux tournages réalisés dans notre pays.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je tiens à préciser que les amendements n° 1 et 3 sont gagés car il y a une perte de recettes pour l’État.

**M. Jean-Claude Carle.** – Nous ne sommes pas opposés sur le fond aux amendements de David Assouline mais je m’abstiendrai ainsi que mon groupe à cause du gage. Il y a suffisamment de taxes et de prélèvements pour ne pas en ajouter de nouveaux.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je suis personnellement favorable aux deux premiers amendements mais aurai une question concernant le troisième. Je pense que la question est justement soulevée, la localisation du tournage est un sujet important. Nos voisins européens se sont lancés dans des politiques d'exonération afin d'attirer des tournages sur leur sol. Le CNC nous a bien sûr sollicités à ce propos mais ces crédits d'impôt sont des produits d'appel, tandis que notre crédit national est davantage un crédit de soutien. L'année dernière, le plafond du crédit d'impôt a été relevé de 1 à 4 millions d'euros et nous avons relevé son taux de 20 à 30 % pour les films à petits moyens. L'objectif est de soutenir le film mais pas d'exonérer systématiquement toute une branche professionnelle. Je livre donc cette réflexion, c'est un sujet auquel il faudra être attentif.

**M. David Assouline.** – Je prends note de l'absence de désaccord sur le fond. M. Carle s'interroge, où entend-on prendre cet argent ? Vous connaissez la difficulté de l'exercice pour trouver l'exacte formule financière qui permette de respecter les exigences de l'article 40 de la Constitution. Je n'ai pas l'expertise de la commission des finances, je ne peux pas au moment où je vous parle trouver un mécanisme de redéploiement au débotté. Je vous fais donc la proposition suivante, et je m'y engage en tant que rapporteur : afin que cet amendement soit discuté en séance, car il serait utile que l'on aborde cette question de façon concomitante avec l'examen de la mesure qui vient d'être annoncée sur le crédit d'impôt international dans le prochain collectif budgétaire, je vous propose que cet amendement soit présenté en séance comme un amendement d'appel, pour ensuite le retirer parce que la formule de compensation n'est effectivement pas complètement sécurisée.

**M. Jean-Claude Carle.** – Nous nous abstiendrons de façon positive !

*La commission adopte les amendements n° 1, 2 et 3.*

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Si j'entends bien, l'amendement 3 est biodégradable...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous rappelle que ces amendements, qui portent sur la première partie, n'affectent pas les crédits de la mission. Nous en venons au vote de l'avis de la commission sur les crédits de la mission. Concernant les amendements de la commission des finances, il faudra nous mobiliser en séance.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je ne reviens pas sur l'argumentation que j'ai développée précédemment sur la combinaison de réduction des crédits culturels année après année, de la diminution des dotations des collectivités en matière culturelle et du fait que le volet culturel se trouve dangereusement écarté des contrats de plan État-région (CPER). Je reconnais que la décision sur cette mission n'est pas évidente, c'est un budget finalement assez gris, ni blanc ni noir. Ce budget fait l'objet d'une forme d'affaîssement progressif où tous les opérateurs sont mis sous pression. Notre collègue Jean-Claude Luche a largement insisté sur cet aspect. J'ai le sentiment, en définitive, que le vrai problème de ce ministère est l'absence de priorisation : il veut tout tenir quand la situation ne le permet pas. L'affaîssement de l'ensemble du dispositif serait regrettable. L'avis défavorable de notre groupe vise à inciter le ministère à mieux prioriser à l'avenir son budget.

**M. David Assouline.** – Ce qui a été marquant, pour tout le secteur de la création, c'est l'engagement du Premier ministre de ne pas réduire ces crédits. Je trouve que s'il y a un domaine où donner un avis défavorable revient à envoyer un mauvais signal, c'est bien celui-là. Face à cet effort de stabilisation, je trouve dommage de donner un avis défavorable.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – L'examen de ces crédits intervient dans un contexte particulier. La question de l'avenir des collectivités territoriales et des restrictions budgétaires auxquelles elles sont confrontées est importante. Les arbitrages en cours risquent de déboucher sur des décisions dont les conséquences pourraient être graves. Avec les restrictions imposées aux collectivités territoriales dans le domaine de la culture et la restriction apportée au budget des régions de 776 millions, je suis très inquiète.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Bien que nous ayons des sujets d'inquiétude et de préoccupation, comme par exemple le statut des enseignants des écoles d'art, nous voterons favorablement car nous observons certains signaux positifs et encourageants.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose de nous prononcer sur l'ensemble des crédits de la mission « Culture ».

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2015.*

Nous devons aussi nous prononcer sur l'article rattaché 50 bis prévoyant l'affectation du produit d'un tirage du loto au profit du Centre des monuments nationaux (CMN).

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 50 bis du projet de loi de finances pour 2015.*

**M. David Assouline.** – Mme la présidente, serait-il possible, à titre d'information, de consulter notre commission sur les amendements de réduction de la dotation du CNC adoptés par la commission des finances ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Comme vous le constatez, nous sommes unanimement défavorables à ces amendements.

*La réunion est levée à 17 h 30.*

**Mardi 25 novembre 2014**

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. Jean-Pierre Raffarin, président affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable (voir à la rubrique commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées) »**

**La commission entend tout d'abord M. Jacques Attali sur son rapport « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable » (réunion conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 16 h 10.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » et articles 56 quinquies et 56 sexies - Crédits « Livre et industries culturelles » et « Presse » - Examen des rapports pour avis**

**Puis la commission examine les rapports pour avis de Mme Colette Mélot sur les crédits « Livre et industries culturelles » et de M. Pierre Laurent sur les crédits « Presse » de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » et sur les articles 56 quinquies et 56 sexies rattachés du projet de loi de finances pour 2015.**

**Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis du programme « Livre et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».** – Avant d'envisager le projet de budget 2015 lui-même, je souhaiterais formuler quelques observations liminaires sur l'action publique dans les domaines qui nous occupent.

En premier lieu, j'indiquerai que les pouvoirs publics - et le Sénat a pris toute sa place dans ce processus - ont entrepris de poser l'architecture d'une régulation qui est vite apparue nécessaire mais en respectant les initiatives des acteurs. Nous avons voté une série de textes très structurants. J'en mentionne quelques-uns : les textes relatifs au prix du livre numérique, TVA comprise si j'ose dire, la législation sur la vente de livres à distance, la loi Hadopi... Mais nous avons aussi laissé aux acteurs le soin de se concilier. Je mentionnerai les négociations sur un nouveau contrat d'édition du livre à l'heure numérique ou, dans le secteur de la musique, le processus dit des « 13 engagements ». Sans doute devons-nous nous attendre à retrouver quelques-unes des problématiques qui restent pendantes dans le futur projet de loi sur la création. Dans le rapport que je vous présente, je n'ai pas mené une étude exhaustive de ces problèmes mais je me suis attachée à les exposer et à rendre compte des réflexions en cours. Ce qui est sûr, c'est que nous devons faire des choix et je crois qu'il serait souhaitable que notre commission suive très attentivement l'amont de l'élaboration déjà avancée de ce projet de loi.

En deuxième lieu, je voudrais rappeler que tous les secteurs culturels sont pris dans des évolutions liées au numérique. Je voudrais juste faire part d'une certaine perplexité devant l'adaptation de l'action publique dans sa dimension la plus opérationnelle à cette donne.

Tout d'abord, il me semble que le numérique unifie les problématiques auxquelles sont confrontées les industries culturelles et qu'on n'a pas tiré les conséquences de cette transversalité. Les réponses continuent d'être apportées secteur par secteur. Il est bien possible que chaque secteur repose sur des équilibres singuliers. Cependant, je m'étonne que des régulations mises en œuvre ici ne soient pas envisagées là. Le secteur le mieux régulé est incontestablement le livre. Pourquoi donc n'envisage-t-on pas d'appliquer à la musique ce qui fonctionne pour le livre ? Le secteur musical est-il si prospère qu'il puisse se passer d'une régulation plus ferme ? On crée un médiateur du livre. Très bien ! Pourquoi ne pas créer un médiateur de la musique ? A-t-on vraiment enterré l'idée de mieux réguler les pratiques commerciales de la musique numérique ? Autant de sujets de réflexion... Cette unification



des problématiques s'est traduite par la création de la Hadopi. Je m'inquiète que cet organisme soit constamment remis en question. Ses performances peuvent être diversement appréciées et je formule quelques interrogations dans mon rapport écrit. Mais l'existence d'un protecteur dédié à la défense des droits de propriété intellectuelle mis à mal par le numérique me semble ne pas devoir être contestée en son principe. Et pourtant n'est-ce pas ce qui se produit subrepticement avec un projet de dotation incertain en ses effets ?

Unifiant les problématiques, le numérique les étend aussi largement et, à ce propos, c'est bien la force de la régulation qui doit être envisagée. Avons-nous fait tout le travail législatif qu'il faut ? Sans doute pas et nous devons compléter l'édifice. Des problèmes nouveaux adviennent chaque jour, il faut s'y adapter et même, ce serait mieux, les anticiper. Mais que, déjà, on s'applique à mettre en œuvre ce que nous avons voté ! Qu'on surveille activement les pratiques commerciales dans tous les domaines de diffusion des biens culturels ! Qu'on construise cette offre numérique que la France a choisi de développer ! Nous avons en partie manqué les stades du *hardware* et des réseaux. Ne manquons pas l'épisode des contenus !

Enfin, l'action publique est évidemment confrontée par le numérique au problème de ses frontières nationales. Que la France s'active sans relâche pour lutter contre l'évaporation hors de nos frontières de la valeur des créations et des consommations culturelles du pays ! Soyons présents sur le front de l'harmonisation fiscale et sociale et sur celui de la lutte contre l'évasion fiscale ! Qu'a fait notre pays ces dernières années pour faire progresser le projet d'unification des assiettes de l'impôt sur les sociétés ? Pourquoi n'avons-nous pas davantage avancé sur le problème de la TVA numérique alors que le Sénat avait été précurseur ? Disposons-nous aujourd'hui de toutes les garanties sur ce sujet ? En tout cas soyons très attentifs à ce que projette l'Europe en matière de droits d'auteur.

J'en viens au projet de budget.

Il pose plusieurs problèmes.

D'abord quelques éléments quantitatifs. Le programme « Livre et industries culturelles » comporte deux actions incommensurables : l'action 1 consacrée au livre absorbe 96,1 % des crédits du programme avec 258,2 millions d'euros de crédits de paiement. L'action 2 « industries culturelles » n'est dotée que de 10,3 millions d'euros de crédits.

Par ailleurs, les crédits prévus pour la politique du livre sont concentrés sur la Bibliothèque nationale de France avec au total plus de 220 millions d'euros.

En bref, on pourrait dire que le budget du programme est un budget BnF puisque celle-ci se voit consacrer 82 % des crédits du programme.

Les crédits du programme 334 pour 2015 connaissent des évolutions contrastées avec, d'un côté, une baisse pour les autorisations d'engagement (AE), qui passent de 315,6 millions d'euros - en loi de finances initiale pour 2014 - à 271,5 millions d'euros, soit une diminution de 44 millions d'euros et moins 14 %. D'un autre côté, les crédits de paiement (CP). Ceux-ci s'accroissent de 2,5 % ; ils gagnent 6,7 millions d'euros, passant de 261,8 à 268,5 millions d'euros.

L'effet de ciseaux entre les AE et les CP consacrés aux opérations d'investissement n'est pas une anomalie dès lors que des programmes d'investissement passés

et non renouvelés, s'achèvent. Mais l'évolution, en 2014, des écarts entre la consommation des AE et leur couverture par des crédits de paiement recèle quelques motifs d'inquiétude pour les budgets futurs. Les restes à payer, qui atteignaient 12,2 millions d'euros fin 2013, suivent une trajectoire « explosive » en 2014, avec en perspective un niveau de 63,7 millions d'euros, soit près d'une année de CP budgétés au titre des dépenses d'investissement, d'intervention et d'opérations financières. Ce reliquat ne sera pas résorbé en une année budgétaire. Il pèsera sur les budgets à venir tant que des normes strictes de progression des dépenses publiques seront appliquées. Dans ce contexte, il faudra procéder à des arbitrages au détriment d'autres postes du budget du programme 334.

Seconde observation générale. Malgré l'augmentation des crédits de paiement, la gestion budgétaire se traduit par une exploration systématique des fonds de tiroir. Le bouclage des budgets des grands opérateurs du programme que sont le Centre national du livre, la Hadopi et la BnF repose sur une sollicitation souvent excessive et, en toute hypothèse, non soutenable de leurs fonds de réserve. Autrement dit, le Gouvernement ne budgète pas ses ambitions et celles que le Parlement valide lors de l'examen de la loi de finances ou dans les textes législatifs qu'il adopte.

J'en viens à quelques remarques particulières.

Notre commission a auditionné le président de la BnF et je me contenterai de souhaiter que l'établissement se libère un peu de son passé pour entrer dans un avenir que nous espérons tous brillant. C'est d'ailleurs ce à quoi il s'emploie et il est vraiment souhaitable que la numérisation en cours puisse progresser à un meilleur rythme, tout en laissant à la BnF tous les moyens de développer en ce domaine une offre d'excellence. Celle-ci est le vrai avantage comparatif d'un projet comme Gallica. Il faut soutenir ce projet et, je dirais même, lui donner toute l'ampleur qu'il mérite à l'heure où la francophonie doit être un atout pour la France mais aussi pour ses partenaires de langue. Tout cela mérite des investissements publics. Ils ne sont pas au rendez-vous du projet de budget, qui n'affiche qu'une progression purement optique des moyens de la BnF, due à des transferts financiers entre budgets ministériels pour couvrir les coûts du programme immobilier en cours de la bibliothèque.

Le Centre national du livre (CNL) accomplit, de son côté, une mission essentielle à la diversité de la création et des circuits de diffusion. Il a été sollicité ces deux dernières années dans des conditions tout à fait excessives. Son fonds de roulement est réduit à un petit mois de fonctionnement. Pèse en plus sur lui la menace d'un épuisement de ses ressources, mises à mal par les écrêtements pratiqués par Bercy et par la régression de leurs assiettes. Il faut souhaiter très vivement que les problèmes de financement du CNL soient résolus. À cet égard, je voudrais souligner la part essentielle prise par le CNL dans la politique de soutien à la numérisation et aux librairies. Celles-ci sont dans un état souvent critique. Nous les avons aidés, au printemps dernier, en adoptant la loi sur la vente à distance de livres. Ne détruisons pas, par un rationnement budgétaire à courte vue, ce que nous avons fait en cette occasion. Il y va des équilibres sans lesquels tout le secteur du livre risque de passer sous la domination des géants d'Internet.

Le dossier le plus symbolique du projet de budget, c'est, chacun le sait, le sort réservé à la Hadopi. D'un point de vue budgétaire, les enjeux sont raisonnables. C'est affaire de 1 à 2 millions d'euros, soit tout au plus 0,7 % des crédits demandés pour le programme 334 pour 2015. Mais l'asphyxie financière qu'a évoquée la présidente de la Hadopi lors de son audition par notre commission, le mercredi 2 juillet dernier, pose un problème de principe.

Apparemment il n'est plus question d'une évolution institutionnelle, ou, pour le dire autrement, d'un rapprochement avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Certes les choix de la Hadopi peuvent être discutés. La contribution de la structure au développement de l'offre légale n'a peut-être pas toute l'efficacité qu'on lui prête. Les effets pédagogiques de la réponse graduée sont sans doute réels mais difficiles à prouver. Par ailleurs, le taux de sanctionnement judiciaire des usages illicites est d'une faiblesse insigne, ce qui peut désencombrer les tribunaux mais ne conforte pas la dimension dissuasive du dispositif.

Il n'empêche que cette autorité existe avec des missions qu'il faut respecter. Par ailleurs, même si certaines imprudences ont été commises, le personnel de la Hadopi, qui s'est vu offrir des contrats longs, doit être respecté. Enfin, l'effort bienvenu de moderniser les moyens de lutte contre la contrefaçon commerciale doit être soutenu. Il serait bon de se demander si certaines orientations ne devraient pas être rééquilibrées, mais aussi si les voies de saisine de la Hadopi ne pourraient pas être élargies, à l'État notamment. En tout cas, il n'est pas sain de créer des organismes et de leur refuser les moyens d'exercer leurs attributions.

Ce même problème existe d'ailleurs avec le médiateur du livre, dépourvu de tout moyen propre.

Ces tendances sont regrettables.

Je conclurai en abordant deux industries culturelles, l'une quasi sinistrée, la musique, l'autre, qui risque de le devenir si nous ne prenons pas conscience de la dimension de ses enjeux, le jeu vidéo.

La musique est un secteur qui a perdu 60 % de ses revenus depuis dix ans. Une forme de suspension de cette descente aux enfers peut être relevée ces dernières années. Mais les modèles d'offre légale qui ont émergé demeurent fragiles. En toute hypothèse, ni la captation de la valeur par les grands intervenants de l'aval, ni les questions aiguës des relations entre les grands producteurs et les plateformes ou entre producteurs et artistes ne sont réglées. La loi sur la création pourrait comporter des avancées. Il faudra suivre cela de près et nous pourrons nous reposer sur les contributions utiles de chacun, en particulier celles proposées par le rapport Phéline, du nom de son auteur, avec lequel j'ai eu des échanges utiles. On peut se féliciter que le crédit d'impôt phonographique sorte conforté du projet de loi de finances rectificative. Il conviendrait sans doute que la réponse graduée soit plus vigoureuse. En toute hypothèse, la proposition de créer une injonction prolongée de retrait des œuvres devrait permettre d'éviter la situation ubuesque actuelle qui voit les ayants droit devoir adresser plus de 220 millions de notifications à Google. Le nombre des notifications quotidiennes en France est, du reste, déjà impressionnant, puisqu'il atteint le seuil des 50 000. Il faudra également se pencher sur les suites données aux recommandations d'exposition de la chanson française dans les médias afin que l'esprit des quotas soit mieux respecté.

Sur les jeux vidéo, première industrie culturelle du pays, du moins sous l'angle du chiffre d'affaires, avec plus de 3 milliards d'euros, je serai brève. Le risque est ici celui d'une délocalisation des studios et d'une fuite des talents vers des cieux où règne une clémence fiscal-social sans égale sous nos latitudes. Le Gouvernement pourrait sans doute s'inspirer de certains dispositifs, afin, en particulier - car cela ne coûte pas très cher - de faciliter les financements accessibles aux jeunes unités de production. Il est excellent d'avoir abaissé le seuil d'éligibilité au fonds d'aide au jeu vidéo (FAJV) comme l'avait recommandé le groupe

de travail sur les jeux vidéo du Sénat en septembre 2013. Les autres propositions de ce groupe de travail mériteraient d'être mieux prises en considération.

Madame la présidente, compte tenu de mes observations sur la soutenabilité budgétaire des crédits du programme 334 et de l'absence de décisions dont la programmation budgétaire pour 2015 devrait être accompagnée relativement aux missions confiées aux opérateurs, je recommande à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme.

**Mme Françoise Cartron.** – Je trouve que le secteur du livre a besoin de notre attention et de crédits. Rejeter les crédits n'est pas la bonne solution. On peut les considérer insuffisants. Ils sont indispensables pour entretenir la vitalité culturelle du pays.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – La position de Mme Cartron se défend, mais la recommandation du rapporteur pour avis ne vise pas à priver les secteurs de leurs crédits. Au contraire, il s'agit, compte tenu des limites imposées au pouvoir d'amendement des parlementaires, de refuser un budget insuffisant.

**M. David Assouline.** – Le rapport soulève des sujets légitimes mais adopte une posture outrancière dans la noirceur du tableau que vous avez dressé. Bien sûr nous devons encore travailler pour maîtriser le numérique. Il est vrai que le livre est mieux régulé, mais la tâche est beaucoup plus difficile pour la musique, du fait des technologies employées et des acteurs concernés. Ce budget n'est pas si différent de ceux que vous souteniez il y a quelques années. Vous avez fait un choix politique respectable mais vous avez mésestimé l'engagement du Premier ministre de sanctuariser les lignes budgétaires concernant la culture. Il ne faut pas faire fi d'un effort qui est globalement apprécié.

Je finis sur la Hadopi. Cette institution est mal née. Depuis, elle a développé des missions dans des conditions qui méritent un examen. Il me semble qu'avec les crédits proposés la Hadopi a parfaitement les capacités d'accomplir ce pour quoi elle est faite. Si elle veut étendre ses missions, le législateur devra auparavant intervenir. Au demeurant, il faudra sûrement s'interroger sur la désignation de l'institution que nous chargerons de défendre la propriété intellectuelle et artistique. Le groupe socialiste votera les crédits sans manquer de faire les propositions qui s'imposent.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Les crédits du programme sont de toute évidence absorbés par la BnF. Cette situation est en partie due à la rénovation du quadrilatère Richelieu qui mobilise d'autres moyens et représente un coût total considérable. Par ailleurs, le coût de fonctionnement de l'établissement dépasse 500 000 euros par jour, cette situation n'étant pas sans lien avec la dispersion des sites de la BnF. Nos territoires aimeraient bénéficier d'un tel soutien. Je m'intéresse, en particulier, au financement des contrats territoriaux de lecture. Sous cet angle, j'insiste pour que l'intervention déconcentrée du Centre national du livre soit préservée.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Madame le rapporteur pour avis a mis en évidence que la protection du livre contre les débordements par le numérique était plus avancée que pour les autres industries culturelles. Il faut cependant nuancer cette appréciation par la considération des pertes de droits du consommateur-lecteur qui, par exemple, se voit privé de la possibilité de prêt à son entourage immédiat. Cela étant, les membres du groupe écologiste préfèrent adopter les crédits en exprimant leur déception plutôt que d'exprimer leur déception en ne les adoptant pas.

**Mme Françoise Férat.** – L'examen du rapport permet d'envisager la totalité des questions auxquelles nous devons répondre. Le projet de budget n'apporte malheureusement pas les réponses qu'il faudrait. C'est notre rôle de prendre nos responsabilités et d'alerter, par notre position de vote, sur la situation très fragile du secteur des industries culturelles.

**M. Michel Savin.** – Je voudrais dire que je n'ai pas entendu de propos outranciers ni exagérés. Le projet de budget est inquiétant. Il faut alerter le gouvernement.

**Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis.** – Il ne me semble pas que le diagnostic du rapport fasse vraiment débat. Je veux saluer le travail accompli par les acteurs des secteurs culturels dont j'ai la charge. Ils ne sont pas suffisamment soutenus. Par ailleurs, je crois qu'il faut considérer l'action publique sous tous ses angles et les aspects budgétaires sont à l'image du reste. D'ailleurs, je voudrais bien savoir où en sont les projets de retour à la maîtrise de la valeur culturelle de la France. Quel niveau l'évaporation atteint-elle ? Que faisons-nous pour lutter contre le détournement de la valeur hors de nos frontières ? Quelles suites ont-elles été données au rapport Colin et Collin ? La sanctuarisation des crédits me semble quelque peu optique. Il y a des transferts entre budgets. Les opérateurs sont obligés de ponctionner leurs réserves déjà à l'étiage. La Hadopi n'a pas la réponse graduée pour seule compétence. D'autres missions sont très importantes comme la régulation des mesures techniques de protection.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le contrôle de l'application des lois nous incombe. Quelques années après la création de la Hadopi, il serait utile de réunir des informations objectives et approfondies sur cette institution. Je vous propose de créer une mission d'information en ce sens. Elle nous sera utile pour préparer la loi création et la loi numérique. Je propose que nous passions maintenant à l'examen des deux articles rattachés à la mission.

**Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis.** – L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement, ajoutant ainsi deux articles au projet de loi de finances - articles 56 *quinquies* et 56 *sexies* - rattachés à la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

La commission des finances en a préconisé l'adoption, recommandation que je partage.

Ce sont des dispositions purement formelles qui visent à décaler la date d'entrée en vigueur des mesures adoptées dans la loi de finances rectificative de décembre 2013, relatives à l'extension et au renforcement du crédit d'impôt jeux vidéo. Aux termes de la loi, les mesures votées en décembre 2013 devaient entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Ces dispositions correspondent à une aide d'État qui procure un avantage concurrentiel et doivent, à ce titre, préalablement, être notifiées à la Commission européenne ; elles requièrent son autorisation pour être appliquées.

Or, le Gouvernement ne les a notifiées que cet été. Ce manque de diligence est évidemment choquant, sachant que la loi a été adoptée fin décembre 2013. La Commission n'a pas encore statué, ce qui rend difficilement envisageable l'entrée en vigueur de ces dispositions dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les deux articles rattachés tirent les conséquences de cette situation. Je voudrais me borner à formuler une observation et un souhait. Nous sommes trop

souvent conduits à adopter des dispositions qui ne passent pas l'épreuve de l'examen européen, avec pour effet ce scénario bien déplaisant que constitue le prononcé contre la France de sanctions éventuellement coûteuses. Il faut être prudent.

Par ailleurs, je souhaite que, comme le régime de soutien précédemment en vigueur, le nouveau dispositif soit validé par la Commission.

**M. Bruno Retailleau.** – Je voudrais appuyer vos propos, madame la présidente, sur Hadopi. Bien peu d'entre nous s'étaient exprimés sur Hadopi pour refuser le dispositif. J'en faisais partie car il fallait défendre certaines libertés. Le Conseil Constitutionnel nous a donné raison. Les missions de la Hadopi sont claires. Le CSA a souhaité reprendre la main. Je l'aurais regretté car il faut au numérique un régulateur du numérique. Aujourd'hui, on étrangle l'institution financièrement. Cela nuit à la création française. Ainsi que l'a souligné notre rapporteur pour avis, ce n'est pas responsable.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous abordons maintenant les crédits du programme « Presse ».

**M. Pierre Laurent, rapporteur pour avis des crédits du programme « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».** – La situation de la presse continue de se dégrader gravement. Inexorablement, un phénomène conjugué - l'éloignement des jeunes générations du média presse (et donc le vieillissement du lectorat) et l'accélération de la révolution numérique - détruit, le mot n'est pas trop fort, le modèle économique de la presse papier. La réduction des tirages et le maintien de coûts fixes élevés sont à l'origine d'un « effet de ciseaux » qui menace de disparition un nombre toujours plus important de publications. Face à cette crise, l'avenir de la presse n'est pas scellé, mais elle souffre d'un manque de moyens, d'investissements, de mutualisations pour réussir la transition nécessaire. L'enjeu est démocratique, culturel, industriel. C'est le droit à l'information qui est en cause.

Certes, il y a quelques réussites qui concernent, en fait, un nombre très limité de groupes (*Le Monde, Le Figaro, Les Échos*, le groupe Amaury), ceux qui disposent des moyens les plus importants, et qui ont en commun d'appartenir à des industriels ou des financiers qui cherchent au moins autant à renforcer leur influence qu'à rentabiliser leurs investissements. La diversité éditoriale n'en reste pas moins régulièrement amoindrie.

La réalité majoritaire du secteur reste la très grande fragilité des titres, représentée, par exemple, par la situation toujours incertaine de *Libération*, de *L'Humanité* ou de titres de la presse quotidienne régionale (*Nice-Matin, Sud-Ouest/Midi Libre, La Marseillaise...*).

Plus que jamais, la presse a donc besoin d'aides publiques pour poursuivre sa transformation et trouver un nouveau modèle économique stable sachant que le numérique ne produit pas encore son équilibre et que le papier n'en a plus.

Plus que jamais, la filière de la presse a besoin d'une politique cohérente et ambitieuse qui apporte des réponses durables aux principaux défis : le soutien à la diffusion, l'aide à la modernisation, la défense et la promotion du pluralisme et la qualité de l'information.

Si cette politique publique est nécessaire, c'est d'abord parce que la presse n'est pas une marchandise, comme le rappelle le syndicat Filpac CGT (Fédération des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication Confédération générale du travail) qui, lors de son audition, a renouvelé sa demande d'un plan filière global et d'un débat d'ensemble sur le droit à l'information. La presse est un rouage essentiel du fonctionnement de notre démocratie, ce qui justifie pleinement le plan de sauvegarde que nous sommes nombreux à appeler de nos vœux. Il faut remettre à plat les aides directes à la presse afin de favoriser les investissements, les mutualisations, le pluralisme. L'avenir de la presse doit être trouvé dans l'innovation technologique, le soutien à la qualité éditoriale, le lancement de nouveaux titres.

Le constat que je fais encore cette année – pour le déplorer –, c'est l'absence de cette réflexion à moyen et long terme. Les mesures proposées, sur lesquelles je vais revenir dans un instant, ne permettent pas de préparer l'avenir de la presse à la hauteur des défis en cours, même si les crédits sont globalement maintenus et que des ajustements bienvenus sont opérés à la marge.

Je commencerai par évoquer la question du taux « super réduit » de TVA qui permet une certaine « neutralité technologique » et favorise la transition numérique. La directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), que j'ai auditionnée, n'a pas caché sa préoccupation compte tenu de l'évolution du contentieux engagé devant la Cour de Justice de l'Union européenne concernant le livre numérique. La Commission européenne a adressé le 10 juillet 2014 une *lettre de mise en demeure* à la France. Est-ce que le changement de commission pourrait avoir une incidence sur la doctrine de la commission sur ce sujet ? Le commissaire européen chargé de la fiscalité, Pierre Moscovici, aura la lourde responsabilité de trancher cette question. Nous y serons attentifs.

Les aides directes à la presse (action n° 2) du programme 180 subissent une nette baisse de 3 % - les crédits passeraient de 135 à 130 millions d'euros - qui me semble difficilement acceptable compte tenu du contexte.

Je trouve d'autant plus dommageable cette réduction des moyens qu'elle est justifiée par un transfert de crédits au bénéfice de l'AFP. En somme, la presse est mise à contribution pour soutenir l'AFP, ce qui constitue une curieuse conception de la solidarité, compte tenu de son propre état, et alors même que le soutien à l'AFP relève au premier chef de l'État.

Le soutien à la diffusion au travers des aides au portage ne change pas, à 36 millions d'euros. L'aide est toutefois rééquilibrée au bénéfice des réseaux de portage multi-titres. C'est un des enjeux d'avenir car, si la presse quotidienne régionale (PQR) est portée à plus de 80 %, compte tenu de la baisse de sa diffusion, elle a maintenant besoin des volumes de la presse quotidienne nationale (PQN).

L'aide à la modernisation de la presse est également maintenue à son montant de 18,85 millions d'euros. Une légère progression est constatée concernant l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse à 22,54 millions d'euros.

Les baisses concernent surtout les aides à la modernisation sociale de la presse d'information politique et générale (IPG) qui passent de 12,57 millions d'euros à 7 millions d'euros du fait de la baisse du nombre de salariés concernés par les mesures

d'accompagnement à la restructuration des imprimeries. Les départs anticipés concerneront, en effet, 105 salariés pour la PQN et 228 pour la PQR contre, respectivement, 114 et 244 en 2014. Plusieurs auditions nous ont pourtant confirmé que les restructurations étaient loin d'être achevées.

L'aide à l'équipement des commerces de presse est maintenue au même niveau que l'année dernière – un niveau que j'avais déjà estimé insuffisant – soit 4 millions d'euros.

Les crédits consacrés au Fonds stratégique pour le développement de la presse connaissent, pour leur part, une baisse de 500 000 euros à 30,45 millions d'euros. Cette baisse confirme et accentue la diminution des crédits de 8 % constatée l'année dernière.

Cette nouvelle baisse fait suite à l'adoption du décret du 23 juin 2014 qui a fusionné les sections du Fonds stratégique, modifié les critères d'éligibilité et les taux de subvention de façon à réorienter ses interventions vers les projets mutualisés et techniquement innovants. Même si le ciblage des aides sur les titres d'information politique générale constitue un progrès, on ne peut que regretter cette baisse de crédits pour un outil qui est aujourd'hui présenté comme le principal levier de la modernisation de la presse.

Enfin, j'observe que les crédits consacrés à la préservation du pluralisme sont maintenus à leur niveau de 2014, soit 11,475 millions d'euros, mais avec plus de titres concernés. Ainsi, le directeur de l'Humanité vient d'indiquer que l'aide à son journal serait amputée de 200 000 euros. Je ne peux que rappeler ce que je vous disais déjà l'année dernière : « *le pluralisme est aujourd'hui le parent pauvre des politiques d'aide à la presse* ».

J'en viens maintenant à la situation de Presstalis, qui continue de concentrer toutes les attentions compte tenu de sa place dans le système de distribution instauré par la loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet ». La situation de la messagerie reste, il ne faut pas le nier, difficile.

À court terme, on peut certes considérer que les réformes menées portent leurs fruits, comme le montrent l'équilibre d'exploitation atteint fin 2013 et l'amélioration de la situation qui devrait être constatée fin 2014.

Cette amélioration trouve son origine notamment dans les progrès de la mutualisation. Le décroisement des flux consécutif à la meilleure coordination des logisticiens devrait être effectif au premier trimestre 2015. Par ailleurs, le nouveau système d'information commun avec les MLP est en cours de réalisation. Le déploiement devrait être effectif en 2016 et il permettra alors à Presstalis de réaliser des économies de l'ordre de 10 millions d'euros.

Il convient tout de même de rappeler que le coût social est lourd. Presstalis poursuit la mise en œuvre de son plan de départs volontaires qui concerne 900 salariés. Ce plan est aujourd'hui fragilisé par l'État qui tarde à solder sa contribution qui s'élève à 3,5 millions d'euros. Il est essentiel que l'État assume bien ses engagements en la matière.

Au-delà de ces aspects immédiats, c'est bien la question de l'avenir des messageries de presse qui est en jeu. Je m'étonne que l'on continue à maintenir deux opérateurs sur un marché en régression brutale alors que la concurrence s'est déplacée vers le numérique. Au lieu de réfléchir à une rationalisation du secteur à travers, par exemple, la création d'un « monopole régulé » qui permettrait de maximaliser les mutualisations, on



affaiblit les deux opérateurs en privilégiant des coopérations qui sont longues à négocier et encore plus difficiles à mettre en place, comme le projet de mise en commun des moyens de transport. Par ailleurs, les deux acteurs se livrent une bataille sans merci, n'hésitant pas à recourir à des pratiques déloyales en matière tarifaire, qui tirent encore un peu plus vers le bas les tarifs du secteur (« bonus de bienvenue » pour capter les clients du concurrent).

En fait, alors qu'il faudrait un changement de modèle, tout laisse penser que nous gérons la crise sans donner à Presstalis les moyens de développer de nouveaux relais de croissance.

La faiblesse de Presstalis dans la distribution numérique est à cet égard symptomatique. Les éditeurs n'ont pas réussi, jusqu'à présent, à mettre à disposition leurs contenus sur une plateforme commune, comme le montre l'échec du kiosque en ligne ePresse. Cela devrait constituer la vocation naturelle de Presstalis dans le cadre d'une mutation réussie. Au lieu de cela, c'est une jeune *start up* néerlandaise, *Blendle*, qui s'apprête à débarquer en France avec un modèle d'agrégateur d'articles de presse et un paiement à l'unité. Créée en avril dernier, cette société a déjà conquis 135 000 clients aux Pays-Bas et vient d'accueillir *The New York Times* et Axel Springer dans son capital. Si je vous alerte sur ce nouvel acteur, c'est que son modèle pourrait remettre en cause la logique même d'un titre de presse qui repose sur des financements croisés à l'intérieur d'une même publication.

Comme la télévision, la presse va devoir affronter, à son tour, le défi de la « délinéarisation ». Les nouveaux usages peuvent être une chance pour la presse car ils peuvent séduire de nouvelles générations qui ne sont plus familières de la presse papier. Mais il serait pour le moins regrettable que les acteurs français se laissent évincer de ce nouveau marché comme ils l'ont été peu ou prou des vidéos en ligne, des librairies en ligne et des moteurs de recherche. Il aura fallu des années, qui ont coûté bien cher, pour redécouvrir les vertus de la mutualisation pour la presse papier. Qu'attend-on pour impulser des modèles coopératifs dans le domaine numérique ?

J'en viens à l'aide au transport postal, qui est désormais entièrement intégrée au programme 134 « Développement des entreprises » de la mission « Économie » et n'est plus prise en compte dans la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Les accords Schwartz (2009-2015) avaient fixé à 180 millions d'euros la dernière année, le montant d'aide de l'État de. Ce montant sera, en fait, de 130 millions d'euros, l'État estimant que le bénéfice du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) - à hauteur de 300 millions d'euros - permettra à La Poste de compenser la baisse de cette dotation. Il reprend d'une main ce qu'il donne de l'autre, mais au détriment d'un secteur de la presse très mal en point. La Poste vit mal cette reprise de 50 millions d'euros qui ne reconnaît pas la spécificité de sa pyramide des salaires et ne tient pas compte, non plus, du déficit endémique de la mission courrier.

Malgré tout, La Poste déclare ne pas se désintéresser de la presse et serait prête à contribuer au développement du portage à certaines conditions, comme l'arrêt de l'écrémage pour la distribution des magazines.

La Poste considère qu'il pourrait exister des marges de manœuvre si les différentes entreprises de messagerie acceptaient de mieux coordonner leurs moyens. Elle constate qu'un retard a été pris pour définir la suite des accords Schwartz et estime que la réponse doit être de nature industrielle. Je ne vous cacherai pas mon inquiétude concernant le

devenir du contrat tripartite État-Presses-Poste qui arrive à échéance sans que l'on sache quel dispositif prendra sa suite. Or le devenir et l'articulation des différents modes de distribution restent un enjeu clé pour tout le secteur.

Comme je vous l'indiquais l'année dernière, il est indispensable que « *l'État prenne ses responsabilités et assure une sortie du moratoire dans des conditions acceptables tant pour les éditeurs que pour La Poste* ».

J'en viens maintenant à l'Agence France-Presses (AFP). Comme je l'indiquais au début de mon intervention, elle bénéficie d'un transfert de crédits de la part de l'action n° 2 du programme 180 qui portera les moyens de l'action n° 1 à 126,1 millions d'euros, en hausse de 2,5 %. Le projet de loi prévoit pour 2015 une hausse de 2 millions d'euros de la dotation auxquels s'ajoute le transfert des abonnements de l'État pour un montant de 1,39 million. Pour l'année 2013, le chiffre d'affaires de l'agence s'est établi à 282,9 millions d'euros.

Je ne vous cacherai pas que je suis préoccupé par le fait de devoir nous prononcer sur le budget de l'agence sans connaître le contenu exact du prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2014-2018 alors même que l'Assemblée nationale devrait examiner le 17 décembre prochain, la proposition de loi déposée par le député Michel Françaix qui prévoit, en particulier, une réforme de l'Agence France-Presses. Le COM étant en voie de finalisation, il serait souhaitable, à mes yeux, qu'il prévoit un rythme de revalorisation de la subvention à l'AFP régulier, du même ordre que les deux millions d'euros de cette année. Ce montant peut en effet augmenter pour atteindre le montant maximal susceptible d'être versé à l'AFP, à partir de la compensation estimée des missions d'intérêt général et du paiement estimé des abonnements.

Nous aurons prochainement l'occasion d'examiner le texte de la proposition de loi Françaix et je ne veux pas anticiper sur nos débats, mais je ne peux pas passer sous silence l'inquiétude des personnels de l'AFP que j'ai reçus. L'AFP a des difficultés de trésorerie, elle doit faire face à l'échéance des crédits qu'elle pourrait ne pas pouvoir rembourser. Elle n'est plus propriétaire de son siège et, maintenant, cette proposition de loi crée une filiale technique qui inquiète le personnel, très attaché à l'intégrité du statut de l'AFP.

La Commission européenne a adressé à la France, le 27 mars 2014, une recommandation lui proposant des modifications du statut de l'AFP permettant de sécuriser la compatibilité des aides à l'AFP avec les dispositions du traité. Elles concernent le calcul de l'abonnement de l'État, une comptabilité séparée pour les activités ne relevant pas des missions d'intérêt général de l'AFP et un régime de faillite spécifique. Par ailleurs, alors que la définition des missions d'intérêt général relève normalement du domaine de la loi, il est prévu qu'elles soient précisées dans le COM, ce qui me semble constituer un régime moins protecteur pour l'AFP. Enfin, que penser du fait que le principe même du mandat confié à l'AFP devra être réexaminé au bout de dix ans ? Sinon que cette disposition illustre bien la précarité de l'avenir de l'agence dont la mission prévue par la loi de 1957 n'est pas définitivement consacrée par la Commission européenne.

On le voit, si on peut se féliciter que l'accord trouvé avec la Commission européenne pérennise la subvention de l'État pour les missions d'intérêt général, il reste encore du chemin à accomplir pour porter à 100 % la compensation de ces missions que j'appelle de mes vœux, d'autant plus que la négociation du COM semble programmer l'érosion progressive de la revalorisation de cette subvention.

L'AFP est un atout national précieux. Elle est le produit d'une volonté politique et elle ne pourra survivre sans le maintien d'aides publiques. Je rappelle, à cet égard, qu'aucune des grandes agences mondiales ne vit de ses seules ressources propres. Nous devons avoir cela à l'esprit lorsque nous examinerons la proposition de loi « Français » début 2015, qui doit être adoptée avant le 27 mars 2015.

En conclusion, je considère, comme je viens de l'expliquer, que ce projet de budget ne permet pas de préparer l'avenir de la presse compte tenu des mutations en cours. L'année 2015 devrait être décisive pour les news magazines qui sont, à leur tour, entrés en crise. Des regroupements apparaissent probablement inévitables sans qu'on puisse en mesurer encore les conséquences. L'émergence de grands groupes « plurimédias » qui regrouperaient presse, télévision et radio est à l'ordre du jour avec le risque d'un nouveau recul du pluralisme. Face à ces défis, il manque aujourd'hui une vision claire et une politique cohérente.

Compte tenu des insuffisances nombreuses qui caractérisent le programme 180 et des risques qui pèsent en particulier sur l'AFP, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la presse au sein de la mission « Médias, livre et industrie culturelles ».

**Mme Corinne Bouchoux.** – Il y a effectivement tout lieu d'être inquiet sur l'évolution du lectorat car les jeunes ne lisent plus la presse, même quand elle est mise à leur disposition gratuitement.

Concernant la question des photographes, ces derniers sont inquiets car ils ne voient pas d'amélioration suite à l'accord de bonnes pratiques de juillet dernier. De moins en moins de photojournalistes ont aujourd'hui accès à la carte de presse.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Je respecte les orientations exprimées par le rapporteur pour avis, mais les sénateurs socialistes émettront un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la presse.

**M. Jacques Groperrin.** – Les difficultés de l'AFP ne sont pas récentes puisqu'on les évoquait déjà en 2010. L'agence joue un rôle important pour la francophonie. Un autre modèle économique pourrait-il être développé en recourant à davantage de partenariats avec le secteur privé ?

**M. Pierre Laurent, rapporteur pour avis.** – La question des photojournalistes est très importante. Ils ont été déstabilisés par l'évolution de la presse. Ils sont souvent les premiers touchés par la précarisation et le développement des piges. Il faut rappeler que la pige n'est pas un système fait pour précariser les rédactions mais un système permettant d'avoir recours à des spécialistes occasionnellement. Les piges n'ont pas été créées pour salarier le personnel des rédactions.

Concernant l'AFP, elle a fonctionné depuis longtemps avec des partenariats avec les éditeurs. Aujourd'hui, un engagement de l'État est nécessaire pour pérenniser son indépendance. L'AFP est confrontée à un problème concernant ses partenariats avec la PQN et la PQR qui sont plus difficiles. Il faut penser l'avenir de l'AFP différemment sans pour autant organiser un désengagement de l'État. Il y a un risque de disparition d'un atout précieux pour notre pays.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons maintenant émettre un avis sur l'ensemble de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Je rappelle les avis que nos rapporteurs proposent de donner : M. Jean-Pierre Leleux nous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'audiovisuel, Mme Claudine Lepage de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'audiovisuel extérieur, Mme Colette Mélot de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du livre et des industries culturelles et M. Pierre Laurent de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la presse.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2015.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 56 quinquies et 56 sexies du projet de loi de finances pour 2015.*

*La réunion est levée à 17 h 45.*

**Mercredi 26 novembre 2014**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Loi de finances pour 2015 - Mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen des rapports pour avis**

**La commission examine les rapports pour avis de M. Jacques Groperrin sur les crédits « Enseignement supérieur » et de Mme Dominique Gillot sur les crédits « Recherche » de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».** – Le budget placé sous la responsabilité directe du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses opérateurs est en augmentation de 45 millions d'euros, ramenés à 36 millions d'euros si l'on tient compte de mesures de périmètre en faveur du ministère de l'agriculture. Les crédits dédiés à l'enseignement supérieur devaient initialement rester stables à 12,79 milliards d'euros. Mais la seconde délibération demandée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale nous a réservé un coup de théâtre très grave, qui a choqué l'ensemble du secteur : le vote d'un amendement du Gouvernement tendant à minorer de 136 millions d'euros le budget de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs). Ce sont 70 millions qui seront retirés à nos universités. L'aveu de faiblesse de Mme Najat Vallaud-Belkacem estimant que « *les diminutions ciblées de budget des établissements d'enseignement supérieur sont inévitables* » est préoccupant, alors qu'elle est responsable d'un ministère dit sanctuarisé.

Quels établissements vont payer le plus lourd tribut ? Va-t-on faire porter la plus grande partie de l'effort sur nos quelques universités intensives de recherche, les seules à pouvoir s'insérer dans les classements internationaux ? Va-t-on punir les universités les plus

vertueuses dans leur gestion, elles qui sont parvenues à maintenir leur équilibre budgétaire au prix de lourds sacrifices ? Va-t-on puiser dans des fonds de roulement qui contiennent souvent les provisions obligatoires pour investissement dans le cadre de contrats de recherche ? La désillusion est si grande à la suite de cet épisode désastreux que notre commission des finances, revenant sur son avis initial, a rejeté les crédits de la MIREs.

Ne nous leurrions pas, les augmentations de crédits annoncées au départ par le Gouvernement sur les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » résultaient en grande partie de mesures déjà actées de longue date par l'État, qu'il s'agisse de la création annuelle de 1 000 postes dans l'enseignement supérieur et la recherche jusqu'à la fin du quinquennat ou de la poursuite de la réforme du système des bourses. Dès lors, la marge nouvelle pour les universités était déjà quasi nulle compte tenu de l'augmentation des effectifs étudiants - au rythme d'environ 1,4 % par an - et des contraintes budgétaires.

Le budget global des opérateurs des deux programmes précités a connu une stagnation en 2014 et une baisse l'année précédente. Les universités sont contraintes à des efforts d'investissement conséquents et des règles strictes de responsabilité budgétaire. Le budget de l'enseignement supérieur se trouve dans une impasse. La masse salariale des établissements reste supérieure aux crédits que l'État débloque. Le budget des deux programmes 150 et 231 est fondé sur le postulat qu'il faudra en fin d'année dégeler des crédits mis en réserve. Cette pratique est contraire aux recommandations de la Cour des comptes. Fin octobre 2014, la Conférence des présidents d'université (CPU) s'est émue de ce que le dernier versement de l'État aux universités au titre de leur subvention pour charges de service public ne corresponde qu'à 80 % du montant initialement notifié, avec le risque que les établissements ne puissent honorer la paie de décembre. Le ministère a finalement obtenu de Bercy le déblocage des 20 % restants mais le projet de loi de finances rectificative pour 2014 prévoit 202 millions d'euros d'annulations de crédits sur le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche. S'y ajoute la ponction décidée en seconde délibération à l'Assemblée nationale de 70 millions sur les crédits du programme 150 déjà évoquée.

Le Gouvernement ne respecte pas le principe de décideur-payeur vis-à-vis des universités. Il échoue à compenser à l'euro près les conséquences de décisions prises au niveau national, comme l'exonération du paiement des droits d'inscription pour les étudiants boursiers. La secrétaire d'État s'est engagée à financer le rééquilibrage à hauteur de 25 % par an sur quatre ans, soit un montant de 13 millions d'euros. Les universités n'ont pas obtenu compensation pour l'augmentation du nombre de boursiers en 2013 et n'ont perçu que 3,2 millions d'euros en 2014, prélevés sur le financement prévu pour couvrir le solde positif du glissement vieillesse-technicité (GVT). L'augmentation de la première mensualité de bourse versée à l'étudiant, incluant le montant des droits d'inscription, garantirait un traitement neutre de la compensation, équitable pour tous les établissements, et responsabiliserait les étudiants. Le gouvernement s'y refuse au motif fallacieux d'une complexification de la procédure de gestion des bourses.

Le montant de la contribution de l'État au financement du GVT solde des universités n'est pas précisé dans le projet annuel de performances. Je l'évalue à environ 45 millions d'euros, en faisant la différence entre l'augmentation des crédits de masse salariale enregistrée sur le programme 150 et la somme des montants provisionnés pour les titularisations de la loi Sauvadet et les mesures catégorielles en faveur des catégories de personnel B et C, mesures qui doivent être couvertes par une enveloppe de 20,5 millions

d'euros alors que leur coût est estimé par la CPU à 30 millions. Encore une occasion pour l'État d'accumuler une dette auprès des universités !

Enfin, la CPU évaluait au départ à 100 millions d'euros la participation des établissements publics d'enseignement supérieur au redressement des comptes publics. Ce chiffre devra être majoré compte tenu des 70 millions retirés lors de l'examen par l'Assemblée nationale...

Pour beaucoup de dépenses imposées par l'État aux universités, le compte n'y est pas. L'État doit s'engager à assurer une compensation intégrale, comme il le fait pour les collectivités territoriales, au moins dans le cadre d'un plan quinquennal. Aucun des gouvernements récents, de gauche et de droite, n'a su respecter le principe décideur-payeur réclamé de longue date par les universités. L'article 40 de la Constitution nous empêche d'imposer à l'État cette compensation intégrale. Le seul moyen à notre disposition est de l'y inciter en demandant la remise au Parlement avant la fin du premier semestre 2015 d'un rapport détaillant un échéancier quinquennal. C'est le sens de l'amendement que je vous proposerai d'adopter.

La réforme du modèle de financement des universités est trop timide. Les pistes envisagées par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour la refonte du système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA), telles que l'intégration d'une partie de la masse salariale dans le modèle et de nouveaux indicateurs d'activité et de performance, étaient intéressantes. Il est dommage que le Gouvernement ait reculé face aux critiques de la CPU, pour n'appliquer le modèle qu'aux écoles d'ingénieurs.

La perspective d'une diminution des engagements de l'État dans le cadre des discussions sur le renouvellement des contrats de projet État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 inquiète le milieu universitaire, qui déplore la baisse significative des enveloppes dédiées à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation. Les présidents d'université des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire ont dénoncé les risques majeurs de la baisse drastique des crédits de l'État et des reports d'arbitrage, et la région Nord-Pas-de-Calais a jugé « *très humiliante* » la proposition de l'État.

Le programme 231 « Vie étudiante » bénéficie de la seule petite éclaircie : un peu moins de 2 milliards d'euros reviendront aux bourses sur critères sociaux, au profit de près de 655 000 étudiants.

L'application de la circulaire de juillet 2014 visant à supprimer à partir de la rentrée 2014 l'aide au mérite au bénéfice des étudiants boursiers sur critères sociaux ayant obtenu leur baccalauréat avec une mention « très bien » ou s'étant distingués par leurs résultats en licence a été suspendue par le Conseil d'État dans le cadre d'un référé à la mi-octobre. Mais le Gouvernement s'obstine à vouloir supprimer cette aide. Cela est regrettable car il s'agit d'un signal négatif et décourageant envoyé à des milliers d'élèves qui se battent pour réussir. L'image et la valeur du baccalauréat ne s'en trouvent pas rehaussées. Le Gouvernement regretterait-il que le nombre de mentions « très bien » ait autant augmenté ? Considère-t-il qu'il n'est plus souhaitable de rétribuer les plus méritants ? Les économies tirées de la suppression de l'aide au mérite, au mieux 0,6 % des crédits du programme, seraient ridicules. En quoi cette suppression serait-elle juste, puisque l'aide au mérite n'est attribuée qu'aux étudiants considérés comme boursiers sur critères sociaux ?

Si l'expérimentation réussie du dispositif de la caution locative étudiante (CLE) est source de satisfaction, les efforts annoncés pour la mise en œuvre du plan de 40 000 nouveaux logements créés à la fin du quinquennat sont longs à se concrétiser. Des prévisions actualisées font état de moins de 2 500 logements étudiants construits par an en 2014 et 2015, très loin des prévisions du Gouvernement.

Compte tenu de l'ensemble de ces réserves, de l'insincérité du budget consenti aux universités, et du revirement du Gouvernement en seconde délibération à l'Assemblée nationale, je propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits de la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».** – Le budget consacré à la recherche au sein de la MIREs s'établit à 7,76 milliards d'euros pour 2015. Les organismes de recherche devront réaliser une économie sur leurs moyens de fonctionnement de l'ordre de 4,2 millions d'euros. Toutefois, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale en seconde délibération d'amendements d'équilibrage du budget de l'État à hauteur de 800 millions d'euros, une réduction des crédits de la recherche de l'ordre de 65 millions d'euros va contraindre les organismes de recherche à redoubler d'efforts.

A l'instar des universités, les organismes de recherche bénéficiaient jusqu'à présent de taux de mise en réserve dérogatoires, généralement réduits de moitié par rapport aux taux applicables aux autres opérateurs de l'État. En 2014, les organismes de recherche n'ont bénéficié que de taux dits « semi-réduits ». Dans l'attente d'un arbitrage du Premier ministre, les montants des subventions pour charges de service public ne devraient être notifiés aux organismes de recherche, nets de la mise en réserve, qu'en début d'année prochaine. La préparation de leurs budgets prévisionnels 2015 se fait donc sur la base des taux de droit commun. Cela pourrait représenter des minoration notables de leurs subventions par rapport à l'année précédente : 48 millions d'euros pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et 17 pour l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Compte tenu des efforts de stabilisation de la masse salariale, l'application des taux normés de mise en réserve réduirait considérablement les crédits disponibles pour le fonctionnement des unités de recherche. Je plaide pour le retour à des taux de mise en réserve réduits de moitié, afin d'assurer le renouvellement de l'emploi scientifique. Au CNRS, 30 millions d'euros sont nécessaires pour réaliser 500 embauches.

Le secteur de la recherche connaît une crise de confiance. Un nouveau mouvement, « Sciences en marche », a mis au cœur du débat l'avenir de l'emploi scientifique et les efforts demandés pour sortir nos jeunes chercheurs, ingénieurs et techniciens d'une précarité qu'ils ressentent comme insupportable et indigne. Il convient de dessiner des perspectives réalistes et opérationnelles, à partir d'un diagnostic rigoureux, en étant conscient que les scientifiques n'ont pas tous vocation à occuper un emploi statutaire dans la recherche publique.

L'effort de la nation en postes statutaires dans la recherche n'a pas fléchi. Sur la période 2009-2013, le nombre d'emplois au sein des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) a progressé de 1 % et celui au sein des établissements publics à caractère industriel et commercial, comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables, a augmenté de 4,4 %. À effectifs constants, la masse salariale des organismes de recherche progresse mécaniquement en raison de facteurs liés à la pyramide des âges, notamment au GVT.

Par souci de bonne gestion, la plupart des EPST maintiennent leur masse salariale à un niveau constant. À stock d'emplois fixe, le flux entrant diminue, ce qui explique la baisse du nombre de mises au concours de postes de chercheurs. Le mouvement de départs à la retraite des *baby boomers* semble achevé – le nombre de départs à la retraite au sein des EPST a diminué de 10 % au cours de la période 2012-2014, réduisant d'autant les marges de manœuvre pour recruter de jeunes scientifiques : le nombre des entrants recule de 7 % sur la période. Depuis 2010, le ratio de contractuels par rapport au nombre total d'emplois au sein des EPST, soit 30 %, s'est maintenu. La proportion des financements sur projet s'est stabilisée.

Un nombre important de contrats à durée déterminée (CDD) ne sont pas renouvelés au-delà de trois ans au sein des organismes de recherche, notamment le CNRS et l'Inserm, alors que les financements sur projet ont été accordés pour des durées bien supérieures. Ces organismes mènent une politique d'encadrement du nombre de CDD trop restrictive. Ils la justifient par l'insécurité juridique consécutive à plusieurs arrêts de condamnation rendus par les tribunaux administratifs. Pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes scientifiques, il conviendrait de faciliter l'accès des docteurs aux grands corps de la fonction publique. Les conclusions de la mission conduite par Patrick Fridenson sur le sujet seront rendues prochainement. Les efforts doivent aussi concerner l'insertion professionnelle dans le secteur privé. Le doctorat pourrait être inscrit dans le répertoire national des certifications professionnelles.

Les opportunités ouvertes par la recherche partenariale et le renforcement des collaborations entre les universités, les organismes de recherche et les entreprises, notamment dans le cadre des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), doivent être saisies afin de valoriser le potentiel des jeunes chercheurs dans le secteur privé et faciliter leur embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) de droit privé. Je me réjouis de la reconduction des crédits consentis aux contrats des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), à 53 millions d'euros en 2015. Ce dispositif enregistre de belles performances : 96 % des docteurs Cifre trouvent, en un an, un emploi au plus près de leur sujet de thèse, dans le secteur privé.

Les sociétés destinées à prendre en charge la rémunération de scientifiques affectés à des missions temporaires auprès d'entreprises, sur le modèle d'Innovarion, peuvent aussi jouer un rôle d'interface utile entre le monde de la recherche publique et le secteur privé. La formation doctorale doit mieux préparer les doctorants aux enjeux de la recherche en entreprise et du monde de la « recherche et développement » (R&D) privée. Je salue le partenariat de l'Université de Lyon avec le Medef pour la mise en place d'un dispositif Doctor'Entreprise, destiné à rapprocher les futurs doctorants, les laboratoires de recherche et les entreprises ainsi que l'accord-cadre signé entre la secrétaire d'État et Schneider Electric. Les Rencontres annuelles universités-entreprises (RUE) facilitent la compréhension réciproque entre les milieux professionnels et académiques.

La réduction sensible du taux de sélection pratiqué par l'Agence nationale de la recherche (ANR) remet en cause un certain nombre de projets prometteurs d'un haut niveau d'excellence scientifique. Dans ces conditions, les organismes de recherche réexaminent leur politique de levée de ressources propres et entendent privilégier les contrats européens et les contrats conclus avec les entreprises. Réjouissons-nous de l'annonce par la ministre de l'augmentation du préciput de l'ANR de 15 % à 18 %, dans un premier temps, puis à 21 %, afin de se rapprocher du taux de 25 % mis en œuvre dans le cadre du programme européen.



Au sein du budget général, le partage de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI) bénéficie d'un soutien public d'environ 200 millions d'euros, dont 108 millions d'euros pour Universcience. Ce montant n'intègre pas les ressources consacrées à la CSTI par notre réseau de musées nationaux et territoriaux. Les 3,6 millions d'euros au titre du financement des centres territoriaux de CSTI sont reconduits en 2015 dans les concours financiers de l'État aux régions relevant du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ». La CSTI bénéficie aussi d'une enveloppe de 100 millions d'euros dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA). À la suite des inquiétudes exprimées l'an dernier sur la lenteur de la contractualisation et des décaissements, le Commissariat général à l'investissement a assuré que le champ de la CSTI ne connaissait plus de sous-consommation de son enveloppe. Fin novembre 2014, l'intégralité des 100 millions d'euros seront engagés et le montant contractualisé devrait dépasser 70 millions d'euros. Enfin nos associations doivent se saisir du volet « Science avec et pour la société » du programme européen Horizon 2020.

La réforme de la gouvernance de la CSTI a conforté le rôle de stratège de l'État et consacré les régions dans une mission de coordination et d'animation territoriales. Attribuer à Universcience la gouvernance d'un domaine qui était habituellement celui de l'État a été mal ressenti, d'autant que cet établissement disposait du pouvoir de déléguer des crédits et qu'en tant qu'acteur de la CSTI, il était éligible aux projets, ce qui le plaçait à la limite du conflit d'intérêts. Désormais l'État s'impliquera directement dans la coordination des acteurs, au travers de la stratégie nationale de la recherche.

La nouvelle gouvernance peut s'appuyer sur le forum annuel de la CSTI, temps fort de la réflexion et de la co-construction des projets sur les territoires, et sur le Conseil national de la CSTI refondé dans sa composition. Ses missions sont recentrées sur la définition d'une stratégie nationale et sur la coordination de l'ensemble des acteurs pour sa mise en œuvre. Afin de ne pas empêcher les acteurs de terrain de mener leurs actions, la mise en place d'une labellisation des organismes intervenant dans le secteur de la CSTI n'a pas été retenue.

Le budget de la recherche résiste globalement dans une conjoncture difficile ; il est protégé des rigueurs budgétaires nécessaires. Je propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche au sein de la MIREs.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je salue le travail synthétique des rapporteurs. Les crédits comportent des aspects encourageants, tels l'attention portée à l'enseignement agronomique et le budget maintenu de la vie étudiante. Néanmoins, le vote intervenu de manière acrobatique en seconde délibération à l'Assemblée nationale et le montant colossal retiré à la recherche et à l'enseignement supérieur sont inacceptables. Si des économies sont nécessaires, elles appellent une méthode et des choix différents - pourquoi la recherche spatiale ou la recherche duale sont-elles sanctuarisées, au détriment de la recherche scientifique et technique pluridisciplinaire ? Le budget suscite l'inquiétude et le mécontentement des milieux universitaires qui s'en sont ouverts auprès de nombreux sénateurs. Une dizaine d'établissements, qui pensaient revenir à l'équilibre budgétaire, voient leurs efforts de gestion anéantis. Initialement conciliants malgré nos réserves, nous sommes à présent très critiques et nous déposerons un amendement en séance publique pour revenir sur ces économies.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – La modération des rapporteurs est remarquable. Je serai plus brutal. Que signifie l'autonomie des universités dans un pays où l'État reste

décisionnaire ? Le parallélisme avec la situation des collectivités territoriales est frappant. Obtenir aujourd'hui des moyens supplémentaires de l'État est impossible alors même que la recherche et l'enseignement constituent des domaines stratégiques. La loi sur l'autonomie des universités devait être suivie de l'octroi de ressources propres, de la liberté encadrée sur les droits d'inscription, de l'analyse des débouchés des filières de formation, de la gestion autonome des patrimoines, de la flexibilité dans la gestion des ressources humaines. Mais nous sommes restés au début du chemin. Pas plus qu'envers les collectivités territoriales, l'État n'a respecté ses engagements vis-à-vis des universités. Il ne leur a pas accordé les moyens nécessaires pour faire face à l'augmentation de charges -je veux parler de la revalorisation du traitement de certaines catégories de personnel qu'il a décidée ou de l'application du GVT. Dès cette année, les universités auront des difficultés à régler les deux derniers mois des salaires... Si l'autonomie des universités est consacrée, il convient d'être conséquent et de donner à leurs équipes de managers la capacité de les gérer.

**M. David Assouline.** – Nous n'avons pas voté en son temps la loi sur l'autonomie des universités car les moyens n'étaient pas mis en face des ambitions et des délégations de pouvoir. Nous pensons qu'en l'état cette loi allait déstabiliser le système. J'ai fait un rapport d'évaluation de l'application de la loi qui soulignait la nécessité de ces moyens.

Avec un budget de 26 milliards d'euros, les objectifs affichés par le Gouvernement actuel sont plus ambitieux que ceux de l'ancienne majorité. Cette année 77 500 élèves boursiers supplémentaires percevront une aide annuelle de 1 000 euros, qui s'ajoute à l'exonération de droits d'inscription dont bénéficient aussi 56 000 étudiants ; 1 000 nouvelles bourses sont mises en place ; la caution locative est généralisée ; afin de préserver le pouvoir d'achat des étudiants, l'augmentation des droits d'inscription a été modérée. Nous poursuivons l'objectif d'une création de 1 000 emplois par an, même si le rapporteur parle d'insincérité. L'amélioration de la vie matérielle des étudiants est la condition de leur réussite, qui est notre but. Ces mesures sont à comparer avec celles du quinquennat Sarkozy : pas de création de poste de 2010 à 2012, suppression de 225 postes de titulaires et de 225 postes de non-titulaires en 2009 à l'université et de 450 postes de chercheurs, 287 au CNRS, 96 à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), 59 à l'Inserm.

Les crédits retirés aux universités, 70 millions d'euros, ne justifient pas un rejet des 26 milliards d'euros attribués à la mission. Le groupe socialiste les votera mais nous devrions demander solennellement au Gouvernement que la priorité accordée à la jeunesse, à la recherche et à l'éducation se traduise dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année par une réinscription des 70 millions d'euros de crédit au bénéfice des universités et des 65 millions au bénéfice de la recherche, qui ont été supprimés.

**Mme Colette Mélot.** – Je m'associe aux observations de Jacques Groperrin sur l'enseignement supérieur. Il convient d'être vigilant sur le budget et le devenir des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) désormais intégrées aux universités. Supprimer les bourses au mérite constitue un mauvais choix. Ces bourses, facteur de stimulation, devront être réintroduites : elles manifestent la reconnaissance de la nation à des jeunes méritants et contribuent au fonctionnement de l'ascenseur social.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je suis consternée par la ponction opérée par le Gouvernement. La responsabilité de la précédente majorité est également écrasante. Nous avons voté contre la loi sur l'autonomie des universités car la réforme était mal pensée. En l'absence d'attribution de moyens nouveaux, l'autonomie constituait selon nous un facteur de

déstabilisation. Le temps a hélas validé nos prévisions. Or l'actuelle majorité ne remet pas en cause le choix de l'autonomie. Le désarroi des universitaires, dont témoignent tous les mails que nous avons reçus, est d'autant plus important que les intéressés ont consenti beaucoup d'efforts. Au-delà des difficultés financières, le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche souffre d'une immense précarité. L'annonce d'une nouvelle ponction budgétaire constitue un signal défavorable. Je ne suis pas certaine de voter les crédits sauf à ce qu'on me démontre que notre intervention pourra efficacement changer la donne.

**Mme Françoise Laborde.** – La diminution des crédits survient tardivement et de façon surprenante sur la forme. Je m'abstiendrai à ce stade, et mon groupe réfléchira aux amendements à présenter en séance publique.

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis.** – Nous critiquons la méthode et le montant de la coupe budgétaire. Les membres de la CPU nous ont fait part - ainsi qu'à nos collègues députés - de leur inquiétude. Ils ont voté une motion à ce sujet et ils ont été suivis en ce sens par le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et par les syndicats. Les acteurs du secteur sont choqués par ce vote en catimini demandé par le Gouvernement. Jean-Léonce Dupont pose les bonnes questions. J'ai toujours été favorable à ce que les universités soient présidées par des enseignants-chercheurs. Mais peut-il y avoir autonomie sans ressources propres, avec un État qui fixe les règles d'évolution des salaires et augmente les charges sans les compenser ? L'interdiction de moduler les droits d'inscription est regrettable. Je doute que les créations d'emploi annoncées se concrétisent car les présidents d'université n'ouvrent pas un certain nombre de postes par souci d'équilibrer leur budget : ils constituent ainsi une variable d'ajustement. Nous sommes tous d'accord pour demander le rétablissement des « 70 + 65 » millions d'euros pour 2015 ; mais reste la question de ces 200 millions d'euros d'annulations de crédits en loi de finances rectificative pour 2014...

Nous sommes favorables aux ÉSPÉ car les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), créés sous l'influence du pédagogisme et de Philippe Mérioux, étaient déconnectés des réalités du terrain. On a remis les élèves au cœur du système mais oublié l'apprentissage. La suppression des bourses au mérite est un mauvais signal. Il y a les mots d'amour et les preuves d'amour. Le Président de la République a déclaré son amour de l'enseignement et de la recherche, nous en attendons les preuves.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – L'équilibrage du budget en seconde délibération ne s'est pas fait « en catimini », la procédure est parfaitement normale. Le montant des crédits retirés est infime au regard de l'ensemble du budget de l'État. Je partage la surprise et la consternation exprimées ; il nous faut nous mobiliser pour défendre le secteur de la recherche, essentiel au redressement de la France ; mais ne prétendez pas que la procédure a été faite « en catimini » !

S'agissant des crédits alloués pour les créations de postes, les cellules d'observation mises en place par la DGESIP depuis deux ans ont constaté qu'un tiers des crédits servent de variable d'ajustement financière, un tiers concernent des emplois dans les fonctions support, et un tiers des créations de poste académiques. Je sais que les établissements universitaires ont fait beaucoup d'efforts pour s'approprier l'autonomie de gestion prévue par la loi, loi que la majorité n'a pas abrogée pour ne pas créer de nouveaux bouleversements. L'État a pris ses responsabilités, notamment en ce qui concerne la prise en charge d'une partie du GVT et de la contribution au compte d'affectation spéciale « pensions ».

Les chefs d'établissement sont néanmoins inquiets. Ces restrictions de 70 millions d'euros pour l'université et de 65 millions d'euros pour la recherche doivent appeler notre attention. Soyons vigilants aussi sur les ESPÉ, ces objets vivants qui regroupent l'académique et le professionnel. Elles vivent bien, les derniers conseils d'école le montrent : les budgets de projet pour 2015 ont tous été adoptés et la dévolution des moyens par l'université hôte ne fait plus problème. Nous devons faire preuve de conviction pour soutenir nos établissements, la force vive de la connaissance. Il serait dommage de jeter leurs efforts aux orties.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Plutôt que de me lancer dans une exégèse des expressions de l'amour, je reste concret : hier après-midi, nous avons exprimé ensemble notre solidarité avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et nous avons obtenu gain de cause. Nous pouvons nous étripier et faire de la politique politicienne - pour le plus grand profit de certains ; ou rechercher une position plus en phase avec la place du Sénat dans la République. Pourquoi ne pas nous rassembler pour demander au Gouvernement de rétablir le budget initial ? Faut-il jeter de l'huile sur le feu, prendre le risque de faire sortir les étudiants dans la rue ? Je préfère conforter le Sénat et la démocratie.

**Mme Françoise Cartron.** – L'autonomie nous avait été vendue comme la solution à tout, une source d'économies, une augmentation des marges de manœuvre des établissements. Or il faut toujours autant, voire davantage de crédits pour les établissements. Cette recette miracle ne fonctionne pas si bien : gardons-nous de l'étendre au premier et au second degré. Le budget actuel serait bien suffisant si l'autonomie avait porté ses fruits, or nous en sommes à nous battre pour maintenir le budget prévu !

**M. Bruno Retailleau.** – Ne confondons pas l'autonomie et le niveau des moyens alloués. Dans une société plus complexe, plus horizontale que verticale, l'autonomie est un atout. La question des moyens est différente. Je rappelle que les deux tiers des investissements d'avenir ont été consacrés à la MIREs. Dans l'optique de construire une croissance potentielle, l'innovation et la recherche sont indispensables. Je suis, comme certains d'entre vous, aux prises avec l'État dans la négociation des contrats de plan État-région : il manquera 2 milliards pour l'enseignement supérieur et la recherche – ce n'est pas moi, c'est l'Association des régions de France qui le dit. Nos rapporteurs comptent-ils interpeller le Gouvernement à ce sujet ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – En janvier dernier, la députée Maud Olivier et moi-même avons déposé un rapport sur la culture scientifique, technique et industrielle, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) comportant 80 propositions, souvent peu chères, voire gratuites. Comme bon nombre de ses pareils, il est aujourd'hui dans un tiroir. Les rapporteurs ne voudraient-ils pas reprendre ces propositions dans leur rapport ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je suis consternée par le choix de l'Assemblée nationale : on ne construit pas un pays sans production de connaissances. La copie qui nous est présentée est inacceptable. L'autonomie, dont le renforcement est souhaité par Jean-Léonce Dupont, a non seulement été conçue dans de mauvaises conditions, mais elle est aujourd'hui trop vivante, avec des effets que je regrette : elle n'améliore pas la parité entre les hommes et les femmes, ni la coopération des équipes pédagogiques, encore moins la formation des animateurs d'éducation populaire. Les établissements font ce qu'ils veulent. Cela reste un vrai débat. Vous parlez des contrats de plan : nous verrons ce qu'il en sera après la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; si l'État baisse sa participation et interdit aux régions d'intervenir, c'en est fini des universités.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – La fin des universités en France n'est pas pour demain. Je ne crois pas que la loi NOTRe fasse cesser la coopération entre l'État et les régions sur les questions universitaires. La culture scientifique et technique est capitale pour l'innovation et la créativité, et un élément essentiel de la stratégie nationale de recherche. J'intégrerai donc vos propositions dans le rapport, monsieur Leleux. Je compte aussi sur l'installation du Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle afin que tous les partenaires participent à la mise en œuvre de la stratégie nationale. Sans vouloir les offenser, nous avons peut-être plus de sensibilité que nos collègues députés quant à une contraction de 135 millions d'euros sur 25 milliards de crédits ; notre mobilisation est donc essentielle.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Je remercie M. Carrère pour son œcuménisme ! La CPU l'affirme, les députés ont pris cette réfaction, qui est passée en fin de réunion, pour un ajustement technique. Ils n'ont pas vu que 135 millions d'euros étaient en jeu.

**Mme Françoise Cartron.** – Heureusement que le Sénat existe !

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Le concept d'autonomie est inséparable des moyens. Mais les investissements d'avenir sont un effort inédit en faveur de la recherche. Nous avons raison de nous inquiéter des dispositions des contrats de projet État-région. Pour les Pays-de-la-Loire, les sommes prévues sont passées de 125 à 45 millions d'euros, en Bretagne de 140 à 50 millions d'euros et en Nord-Pas-de-Calais de 131 à 55 millions d'euros. Sept universités du grand Ouest s'en sont plaintes au Premier ministre.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La qualité de nos débats prouve notre mobilisation. Nous devrions continuer le travail qu'avait entrepris notre mission d'information sur les ÉSPÉ. Nous comptons sur sa présidente et son rapporteur pour y veiller.

**M. David Assouline.** – Nous devrions pouvoir exprimer - pas forcément sous une forme traditionnelle - le fait que nous réclavons le rétablissement des crédits initialement prévus. Un amendement a l'inconvénient de devoir être gagé : nous retomberions dans le piège où est tombée l'Assemblée nationale. Il y a bien la vieille solution de puiser dans les crédits de l'armée... mais ce n'est sans doute pas le moment ! Nous pourrions faire semblant de ne pas connaître cette règle et tomber sous le coup de l'article 40. Je préfère que nous nous exprimions par une motion unanime. Ce serait un signal fort, susceptible de produire un résultat.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Cela s'est déjà fait pour l'enseignement agricole.

**M. David Assouline.** – Le montant n'est pas le même...

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Nous pourrions en effet procéder comme le propose M. Assouline. Mais notre groupe veut exprimer sa désapprobation sur ce budget en général. Voter pour cette motion ne nous empêchera pas de voter contre les crédits.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – J'appelle une telle motion de mes vœux. Le Sénat peut s'exprimer en faveur du rétablissement des crédits, sans s'exprimer sur l'équilibre général.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Cette motion n'exclut pas le vote de l'amendement du rapporteur.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Il ne porte pas sur ce sujet, mais sur la demande d'un rapport.

**M. Jean-Louis Carrère.** – M. Groperrin a raison : vous pouvez avoir une position sur le rétablissement du budget, et la majorité sénatoriale peut avoir par ailleurs une position sur l'équilibre général du budget.

*La réunion est suspendue pour quelques minutes et reprend à 11 h 05.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Vos rapporteurs signent ensemble une proposition d'amendement qui devrait rassembler tous les membres de la commission : il tend à rétablir les crédits initiaux de la MIREs, sans avoir à trouver un montant équivalent d'économies, puisque c'est le projet de loi de finances dans sa version initiale qui constitue le droit de référence pour l'application de l'article 40 de la Constitution.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – Cet amendement est conforme à la conclusion de nos débats : consentir un effort conjoint et unanime pour l'université et la recherche.

**M. David Assouline.** – Cela va dans le sens que je proposais. Un amendement engage même plus qu'une motion, ce qui n'empêchera pas la majorité sénatoriale de voter différemment de nous au moment où il nous faudra nous prononcer sur les crédits. Il ne faudrait pas trop instrumentaliser ce vote unanime, qui est rare – cela nous a rarement été accordé lorsque nous disposions de la majorité : mais qu'à cela ne tienne. L'objet de l'amendement devra refléter la convergence de vues au sein de notre commission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je fais toute confiance à nos deux rapporteurs pour rédiger ensemble un exposé des motifs qui satisfasse tout le monde.

*L'amendement de Mme Dominique Gillot et M. Jacques Groperrin, rapporteurs pour avis, est adopté.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La commission publiera un communiqué de presse sur cet amendement adopté à l'unanimité.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.*

#### **Article additionnel après l'article 57 ter rattaché**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Mon amendement prévoit la remise d'un rapport au Parlement et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) à la fin de l'année 2015, pour inciter l'État à s'engager sur la compensation intégrale des charges qu'il transfère aux universités.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – J'y suis défavorable : il y a déjà des rapports, et des rapports, et encore des rapports... Votre exposé des motifs cite des

augmentations de charges qui ont déjà été prises en compte, tel le GVT ou l'exonération des droits de scolarité pour les étudiants boursiers.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vous découvrez les vertus d'un rapport maintenant, alors que c'est vous qui avez créé cette situation, soit dit sans procès d'intention. Ce rapport ne doit pas vous dédouaner de l'échec de l'autonomie des universités. Trouvons pour ce rapport, qui n'est pas inutile, une formulation moins sujette à une interprétation politique. Mesurer par un rapport la validité de ce que vous avez créé, maintenant que vous n'êtes plus aux affaires, donc plus comptables de cette politique : la ficelle est un peu grosse.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je ne suis pas un fanatique des rapports ; mais il s'agit ici de vérifier que les engagements pris par le Gouvernement sont tenus. C'est essentiel. Si nous pouvons nous assurer qu'ils le sont pour les universités, nous pourrions avoir de l'espoir pour les collectivités territoriales... La prise en compte du GVT est annuelle : avoir voté pour l'autonomie n'empêche pas de vérifier qu'il est pris en compte quelques années plus tard.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – En 2013, Ambroise Dupont et Dominique Gillot avaient fait un rapport sur la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

**M. David Assouline.** – C'était dans le cadre de la commission pour le contrôle de l'application des lois que j'avais l'honneur de présider et qui a été supprimée à l'initiative du Président Larcher.

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis.** – Ce Gouvernement a pris à son compte l'autonomie : la loi Fioraso ne l'a pas supprimée. Il s'agit de vérifier la compensation par l'État.

*L'amendement de M. Jacques Gersperrin, rapporteur, est adopté.*

**M. David Assouline.** – Le fait d'émettre un avis défavorable aux crédits ne compromet-il pas le chemin vers la séance publique de notre amendement commun ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nullement. Il sera présenté tel quel.

*La réunion est levée à 11 h 20.*





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

**Mardi 25 novembre 2014**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Loi de finances pour 2015 - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et  
fluviaux » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Hervé Maurey, président** – Nous examinons le rapport pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux », pour lequel nous avons désigné Louis Nègre rapporteur pour avis. Louis Nègre est un vrai spécialiste de ces questions et je ne doute pas qu'il va pouvoir nous donner un éclairage intéressant sur ce budget.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Je vais d'abord vous présenter rapidement les crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux. Je reviendrai ensuite sur deux sujets d'actualité : les conséquences de l'abandon de l'écotaxe sur le financement des infrastructures de transport et l'avenir de notre système ferroviaire – vous verrez que les défis à relever sont nombreux.

En ce qui concerne les crédits, nous examinons en fait trois séries de dispositions :

– une partie des crédits inscrits au programme budgétaire 203 intitulé « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ;

– les montants des fonds de concours attendus en 2015 pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, parmi lesquels figurent, au premier rang, les crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

– le compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs », qui concerne les trains d'équilibre du territoire (TET).

Je commence par les crédits et fonds de concours consacrés aux transports ferroviaires et collectifs. Nouveauté par rapport aux années précédentes, la subvention d'équilibre versée par l'État à l'AFITF, qui avait vocation à s'éteindre avec l'entrée en vigueur de l'écotaxe, et qui était encore de près de 660 millions d'euros en 2014, disparaît complètement en 2015. Cette suppression est plus que compensée par l'affectation de 1,1 milliard d'euros de recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ainsi que le prévoit l'article 20 du projet de loi de finances.

À périmètre constant, l'enveloppe accordée à Réseau ferré de France – demain SNCF Réseau, avec l'entrée en vigueur de la réforme ferroviaire – est identique à celle votée en loi de finances pour 2014. Elle s'élève à 2,5 milliards d'euros et couvre la redevance d'accès facturée par le gestionnaire d'infrastructure pour l'exploitation des trains express

régionaux, les TER, comme des trains d'équilibre du territoire, les TET, ainsi qu'une participation de l'État pour l'utilisation du réseau par les trains de fret.

Ce financement devrait être complété par 372 millions d'euros de fonds de concours provenant de l'AFITF, pour le financement d'opérations contractualisées dans les contrats de projet État-régions jusqu'en 2013. Il s'agit toutefois encore d'une évaluation, le budget de l'AFITF devant être arrêté en décembre.

En ce qui concerne les crédits consacrés au soutien et à la régulation des transports terrestres, 30 millions d'euros sont prévus, comme l'année dernière, pour compenser à la SNCF les tarifications sociales nationales imposées par l'État. 16 millions d'euros sont dédiés au soutien au transport combiné ferroviaire, un montant quasiment stable par rapport à l'année dernière. Enfin, 29 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF devront notamment servir à la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels.

J'en viens aux crédits octroyés aux transports fluviaux. La subvention versée à Voies navigables de France s'élève à 262 millions d'euros, en diminution de 1 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Le montant consacré au soutien au transport combiné fluvial et maritime, de 8 millions d'euros, est préservé.

Enfin, je rappelle que 18 millions d'euros sont consacrés aux dépenses transversales du programme « infrastructures et services de transport », en diminution de 3,7 % par rapport à l'an dernier. Ils servent à financer les études et les dépenses de logistique de la direction générale des infrastructures de transports et de la mer (DGITM) ou des services qui lui sont rattachés.

Sur le papier, les crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux sont donc globalement préservés par rapport à 2014. Mais les députés ont adopté, en seconde délibération, une réduction de 16,5 millions d'euros des crédits consacrés aux infrastructures et services de transport, tous modes confondus. Si la somme peut paraître limitée, on ignore quels crédits seront touchés par cette mesure. Le Gouvernement indique que cette baisse portera sur des « dépenses non obligatoires », mais il est des dépenses « non obligatoires » auxquelles l'on ne saurait renoncer, même si elles n'ont pas encore été engagées juridiquement. Je ne donnerai qu'un seul exemple : l'entretien du réseau ferroviaire.

Autre problème, beaucoup plus grave : il manque 840 millions d'euros. Un oubli majeur ! Je veux évidemment parler de l'indemnisation d'Écomouv', qui n'est provisionnée à aucun endroit dans ce budget. Dès lors, comment ne pas le considérer comme problématique ? Vous remarquerez que j'emploie un vocabulaire plus modéré que Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial de la commission des finances, qui l'a qualifié d'insincère.

J'en viens au compte d'affectation spéciale, qui retrace les recettes et dépenses affectées aux trains d'équilibre du territoire. Celui-ci n'évolue pas par rapport à l'année dernière. Il est doté de 309 millions d'euros, destinés à financer l'exploitation de ces services et la maintenance du matériel roulant. Ses recettes proviennent quasi-exclusivement de la SNCF, par le biais de la contribution de solidarité territoriale et de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires. Seuls 19 millions d'euros sont issus du produit de la taxe d'aménagement du territoire imposée aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je reviendrai dans un instant sur ce point.

Je voudrais, dans un deuxième temps, m'attarder sur la question du financement des infrastructures de transport.

Comme vous le savez, le Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement le manque à gagner résultant de l'abandon de l'écotaxe pour 2015, ce qu'il a effectivement fait en prévoyant une augmentation de la fiscalité sur le gazole. L'AFITF devrait ainsi bénéficier de 2,24 milliards d'euros de recettes pour 2015, ce qui est positif.

Par ailleurs, devant la commission, le ministre Alain Vidalies a annoncé pour décembre la remise des résultats du troisième appel à projets dédié aux transports collectifs en site propre (TCSP). Je suis soulagé. S'y ajoutera le volet « mobilité multimodale » des contrats de plan État-régions, pour 6,7 milliards d'euros. C'est très bien.

Enfin, le Gouvernement a réitéré son engagement à financer le scénario 2 de la commission Mobilité 21, le plus ambitieux. Je ne peux que m'en réjouir.

Mais comment va-t-on y arriver, concrètement ? L'abandon de l'écotaxe est seulement compensé pour 2015. Il ne permet même pas à l'AFITF de rattraper tous les retards de paiement accumulés en 2013 et 2014, en raison de l'insuffisance de ses ressources. Cette insuffisance est due au fait que la subvention d'équilibre de l'État a été réduite avant même que les recettes de l'écotaxe commencent à être perçues ! L'AFITF a ainsi accumulé plus de 770 millions d'euros de dettes vis-à-vis de RFF.

D'après Philippe Duron, le président du conseil d'administration de l'AFITF, il lui faudrait un budget annuel de 2,5 milliards d'euros pour financer le scénario 2, auxquels s'ajoutent encore deux chantiers d'envergure, le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord, qui ne sont pas comptabilisés dans ce scénario.

Autant dire que nous sommes très loin du compte ! Et au lieu de trouver des recettes pérennes pour le financement des transports, le Gouvernement en supprime ! Je ne reviens pas sur l'écotaxe, qui a été abandonnée moins de trois mois après avoir été modifiée par le Parlement et validée sous une nouvelle forme, le péage de transit poids lourds. Je fais ici référence à la taxe « Grenelle II », que j'avais fait adopter en tant que rapporteur dans la loi du même nom. Elle devait permettre aux autorités organisatrices des transports de récupérer une partie de la revalorisation foncière liée au développement de nouvelles infrastructures de transports ferroviaires ou collectifs. Le Gouvernement justifie sa suppression par le fait qu'elle n'a jamais été appliquée. Encore aurait-il fallu, pour cela, que son décret d'application soit pris ! Je ne veux pas m'attarder sur ce sujet, qui est mineur par rapport aux sommes que nous cherchons à obtenir, mais il s'ajoute au précédent.

Pour répondre à l'enjeu qui est posé, j'appelle de mes vœux la réunion d'un « Grenelle III » dédié au financement de la mobilité. Pourquoi réserver cette question cruciale à un groupe de travail restreint et confidentiel, dont on ignore, qui plus est, la composition exacte, mais dans lequel les fédérations de transport routiers ont la plus large place ? Car il faut non seulement compenser les 760 millions d'euros perdus avec l'abandon de l'écotaxe, mais aussi trouver les recettes supplémentaires permettant de financer la maintenance ou la modernisation des infrastructures de transport, le scénario 2 de la commission Mobilité 21, et s'attaquer à l'effet de ciseau catastrophique entre l'augmentation continue des charges et la baisse continue des recettes. Les transports sont le seul service public où les recettes diminuent. Et ce sont les collectivités territoriales qui doivent compenser le manque à gagner.

Je voudrais aussi réagir aux doutes exprimés par la commission des finances au sujet de l'utilité budgétaire de l'AFITF. Je comprends que cette agence dérange, sur le strict plan de l'orthodoxie budgétaire. Elle possède tout de même l'énorme avantage de sanctuariser les crédits consacrés aux transports suivant une logique vertueuse de report modal : ses recettes sont issues de la route, essentiellement des concessionnaires d'autoroutes, et sont affectées, pour plus de la moitié, à des modes plus respectueux de l'environnement – transports ferroviaires, collectifs et fluviaux. L'agence présente aussi l'avantage de réunir dans son conseil d'administration plusieurs acteurs du financement de ces infrastructures – des élus locaux, des parlementaires, les différentes administrations concernées –, qui sont ainsi associés au processus d'engagement des dépenses d'infrastructures. Ce serait, il me semble, une erreur et surtout un risque énorme de perdre ces crédits en les noyant dans la masse des dépenses budgétaires courantes.

Pour finir, je voudrais vous présenter les défis que doit relever notre système ferroviaire. Pour faire preuve d'honnêteté, je m'appuierai sur le point de vue de la gauche. Qu'ai-je vu dans les journaux d'hier ? *Aujourd'hui en France* évoque dans un titre le cri de colère des présidents de régions Haute-Normandie et Basse-Normandie contre la SNCF, en raison de retards de plus en plus fréquents, de pannes de matériel, du manque de chauffage, des toilettes fermées, d'une communication défailante... Le catalogue des récriminations s'allonge dans ces régions présidées par des socialistes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je confirme !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Toujours hier, le député de la Gironde Gilles Savary, qui a été rapporteur de la loi sur la réforme ferroviaire, signe un article intitulé « Chemins de fer : on va dans le mur ? Alors, on continue ! ». Ce n'est pas moi qui le dis ! Je termine avec un article des *Échos* qui nous informe que « L'industrie ferroviaire redoute 10 000 suppressions d'emplois ». D'après le journal, « *les sites industriels du leader français, Alstom, encaisseraient l'essentiel de cette dégringolade, notamment à Belfort (plus d'activité à la fin du programme TGV en cours), à Aytré (agglomération de La Rochelle) et à Reischoffen, en Alsace. Le site de Bombardier de Crespin (Nord) ne serait pas non plus épargné, avec une charge en chute libre dès fin 2015* ». Je rappelle que l'industrie ferroviaire française est la troisième industrie ferroviaire du monde, nous devons la défendre ! On s'évertue à créer de nouvelles filières, il faut aussi tout faire pour sauver celles qui ont bien fonctionné jusqu'à aujourd'hui !

Le Gouvernement a fait adopter cet été une réforme ferroviaire qui change en particulier la gouvernance du système. Mais la réforme ne répond pas à une question fondamentale, qui est celle de la dette. Celle du gestionnaire du réseau atteint aujourd'hui près de 37 milliards d'euros, et croît de 3 milliards par an ! Même si SNCF Réseau réalise des efforts de productivité, l'accroissement de sa dette pourra, dans le meilleur des cas, être réduit à 1 milliard d'euros par an à partir de 2020, mais on n'inverse pas encore la tendance !

Or, nous devons encore assumer des investissements importants pour l'entretien et la régénération du réseau. L'audit de l'école polytechnique de Lausanne nous a ouvert les yeux en 2005 et 2012. Nous avons commencé à rattraper notre retard dans ce domaine, mais nous n'avons pas encore réussi à arrêter le vieillissement du réseau ! Les besoins sont tout aussi importants pour le fret ferroviaire, qui, lui, est carrément menacé de disparition, alors qu'il reçoit la subvention la plus haute possible de la part des pouvoirs publics.

J'avais tenté d'apporter une première solution, en proposant, l'ouverture à la concurrence du rail, qui a déjà été mise en place dans d'autres pays européens. Les présidents de région étaient d'accord, mais je n'ai pas été suivi. Il faut que la maison SNCF évolue pour se préparer à cette ouverture à la concurrence, qui finira bien par arriver. En attendant, des promesses de gains de productivité ont été faites. Dont acte. À nous de suivre précisément leur réalisation. Mais pourrions-nous fermer les yeux longtemps sur le problème du surcoût de notre système national, qui peut aller jusqu'à 30% par rapport aux autres pays ? Nous verrons ce qui ressortira des négociations en cours sur le cadre social harmonisé applicable à l'ensemble du secteur, nouveaux entrants compris, mais je dois vous avouer que je suis inquiet.

Une autre piste de travail réside dans la lutte contre la fraude. Elle coûte chaque année 300 millions d'euros, rien que pour la SNCF. S'y ajoutent 100 millions pour la RATP, et certainement, pour les transports collectifs de province, une somme de l'ordre de 100 millions également. Nous arrivons ainsi à une perte de 500 millions d'euros environ – un demi-milliard –, soit plus que le montant du troisième appel à projets pour les transports collectifs en site propre !

La SNCF commence à réagir. Elle a par exemple réduit la durée de validité des billets sans réservation à 7 jours pour éviter l'utilisation multiple d'un billet non composté. Elle compte aussi réactualiser ses forfaits de régularisation, pour préserver leur caractère dissuasif. Mais c'est en fait l'ensemble du cadre juridique prévu pour lutter contre la fraude qui doit être revu. Savez-vous que pour être passible d'un délit de « fraude d'habitude », il faut avoir eu plus de dix contraventions en une année ? Je vous proposerai un amendement pour modifier ce système que j'estime en fait incitatif à la fraude.

Au-delà de ces éléments je voudrais mettre l'accent sur trois autres sujets qui constituent une vive préoccupation pour le secteur ferroviaire.

Premièrement, notre filière ferroviaire, la troisième du monde, est en grand danger. Après avoir été pendant longtemps l'un des atouts de la France, son plan de charge va nettement diminuer à partir de 2017, faute de commandes suffisantes, en France bien sûr, mais aussi à l'étranger, où la filière souffre d'une forte concurrence de la Chine, mais aussi de l'Europe de l'Est. Il y a une réelle inquiétude du secteur, menacé de devoir débaucher progressivement son personnel, avec pour conséquence, une perte de compétence évidente. Il faut absolument mettre un frein à cela. Il s'agit d'une industrie lourde, qui ne peut pas être relancée aisément, une fois que les compétences sont perdues. Une fois qu'un site industriel est fermé, il est quasiment impossible de le rouvrir.

L'organisme Fer de France, qui représente la filière et dont le président est Pierre Mongin, a réfléchi à plusieurs pistes de travail, que nous devons à mon sens encourager. Par exemple, il faudrait revoir notre modèle : à force de rechercher la sophistication, nous perdons en souplesse et notre offre, souvent plus chère, s'adapte ainsi moins bien à la demande étrangère, qui recherche davantage la sobriété.

De même, s'il faut évidemment prévoir le train à très grande vitesse du futur, la demande mondiale s'oriente plutôt vers la grande vitesse (200 – 250 km/h), à laquelle nous répondons mal. Comme j'avais réussi à l'introduire dans le projet de loi de réforme ferroviaire, j'insiste sur la nécessité pour notre pays d'imaginer des matériels exportables dès l'origine et pas uniquement franco-français.

Aujourd'hui, en France, un appel d'offres pour la sortie d'un nouveau matériel comporte près de 4 000 spécifications ! Et nous arrivons à créer un produit extrêmement performant, mais que nous sommes ensuite incapables de vendre à l'étranger. Nous devons réfléchir, au sein de notre commission, à l'avenir de cette filière. C'est pour ça que j'étais favorable à l'affirmation de l'État stratège. Je ne vois que l'État pour imposer à des groupes de pression, qui peuvent être très forts, une vision d'intérêt général.

Il faudrait aussi autoriser, sur le marché français, des expérimentations visant à regrouper la commande publique entre plusieurs donneurs d'ordre, afin d'éviter la démultiplication des coûts de développement des produits. L'État stratège, dont nous avons consacré l'existence dans la loi cet été, doit aider à mieux équilibrer les relations entre les donneurs d'ordre et l'industrie ferroviaire.

L'État stratège doit aussi être attentif à l'évolution de l'offre des trains d'équilibre du territoire, qui est un autre sujet de vive préoccupation. Il s'agit des trains Intercités qui assurent une diversité de services, avec un matériel souvent obsolète.

Ces trains étaient gérés et financés par la SNCF, avant que l'État en devienne l'autorité organisatrice en 2011, en signant une convention avec la SNCF. Mais cette convention, qui devait arriver à échéance fin 2013, a d'emblée été considérée comme provisoire, puisqu'elle ne faisait que geler la situation héritée du passé. Le Gouvernement a décidé l'année dernière de la prolonger d'un an, jusqu'à la fin 2014. Cette année, qu'apprend-on ? Qu'une convention similaire, une sorte de « convention-relais », va être signée pour laisser encore un an à l'État pour définir sa stratégie dans ce domaine. Où est donc cet État stratège que le Gouvernement revendique tant ?

Or, les problèmes à régler sont nombreux. Tout d'abord, l'architecture retenue pour assurer le financement des TET, via un compte d'affectation spéciale majoritairement abondé par la SNCF elle-même, a été qualifiée par la Cour des comptes d'« habillage juridique de la situation antérieure ». De fait, ce mécanisme n'est pas de nature à responsabiliser les deux parties concernées. La SNCF est censée recevoir des bonus si elle améliore la qualité de son service, mais ces mêmes bonus sont en fait financés par une augmentation de sa propre contribution au compte d'affectation spéciale ! Pour sa part, l'État n'assume pas le surcoût résultant de ses décisions, puisque c'est la SNCF qui est la variable d'ajustement budgétaire.

En ce qui concerne l'offre en elle-même, elle est très hétérogène, et crée une véritable confusion entre les services TER et TET. C'est un défaut connu depuis longtemps. Il faut que l'État définisse une stratégie claire dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle il vient de créer une commission « Duron II », qui doit rendre ses conclusions d'ici six mois. Je ne peux que me réjouir de la méthode poursuivie, qui a porté ses fruits, à travers la Commission Mobilité 21, pour la hiérarchisation du schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Mais il est vraiment dommage que l'État ait perdu deux ans sur ce dossier !

Et que dire du fait qu'après avoir refusé catégoriquement, en juillet, l'ouverture à la concurrence dans le rail, le Gouvernement nous annonce tout d'un coup, en octobre, l'ouverture à la concurrence du transport en autocar ! C'est contradictoire. Où est la cohérence ?

Par conviction, je suis favorable à ce type de mesure, qui permet de faire baisser les coûts et d'améliorer la qualité du service. Mais il y a un risque sérieux de report du train

vers la route, qui est de fait la véritable concurrence ! Or, si nous n'améliorons pas la qualité de service dans nos trains, la libéralisation de l'autocar ne va pas seulement attirer de nouveaux utilisateurs, qui autrement ne voyageraient pas, elle va aussi capter le trafic ferroviaire, ce qui risque de créer une spirale de détérioration du service ferroviaire. Nous devons être extrêmement vigilants pour que ces évolutions soient maîtrisées et favorables aux usagers.

Je vous remercie de votre attention et vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long – mais les enjeux sont nombreux et de taille !

Comme vous l'aurez compris, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La concurrence viendra, mais il faut que la SNCF soit prête, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'ouverture à la concurrence ne va pas nécessairement régler tous les problèmes du système ferroviaire.

Le rapport de Louis Nègre a abordé nombre de défis du système ferroviaire français, qui ne résultent pas des problèmes de positionnement politique de la gauche ou de la droite, mais proviennent de la SNCF elle-même. Je ne suis pas marri des deux ans et demi qui se sont écoulés depuis l'élection du président de la République. Le Gouvernement est confronté à des problèmes très complexes.

Nous appellerons à voter pour le budget 2015. Non qu'il soit mirobolant, mais il est marqué par une certaine stabilité, ce qui est positif dans le contexte actuel et compte tenu des enjeux. Le Gouvernement a garanti les moyens de l'AFITF jusqu'en 2017. Elle bénéficiera d'un peu plus de deux milliards d'euros. Nous en sommes satisfaits, après une période de flottement qui nous a beaucoup agacés, à la suite de l'abandon de l'écotaxe. Nous ne sommes pas heureux de cette décision d'abandon, et aurions préféré disposer des moyens nécessaires à la réalisation du scénario 2 de la commission Mobilité 21.

Je me suis moi aussi inquiété des propos de la commission des finances au sujet du maintien de l'AFITF, créée en 2005 au moment de la privatisation des sociétés d'autoroutes. L'agence garantit en effet la sanctuarisation des crédits consacrés aux infrastructures.

Je suis aussi préoccupé, comme le rapporteur, sur les mises en chantier. Mais il faut rappeler qu'une partie de nos difficultés résulte du lancement simultané de quatre lignes à grande vitesse, alors que nous n'en avons pas les moyens. Si elle a satisfait les grands élus des régions concernées, cette décision a été prise sans étude. Elle a réduit à néant tous les moyens de RFF pour l'entretien du réseau, ce qui était une erreur. Dans son rapport, la Cour des comptes ne dit pas autre chose, en démontrant que la politique du tout-TGV n'est pas la bonne. On ne peut pas prendre de telles décisions à l'emporte-pièce, alors qu'elles engagent le pays sur autant d'années !

Je suis aussi inquiet, parce qu'il n'y a plus de moyens financiers pour les commandes de rames dont l'industrie a besoin. J'adhère aux recommandations de la Cour des comptes sur les TGV en fin de cycle. Pour les TER, les régions manquent de moyens. Les deux contrats-cadres signés par les régions permettaient la commande de 1 860 trains, sur lesquels 315 ont été effectivement demandés. Comme personne ne dispose de moyens financiers supplémentaires, il y aura des pertes d'emploi, ce qui est regrettable.

La réforme ferroviaire est un outil fantastique. Elle va entrer en vigueur en 2015, mais ne sera véritablement sur les rails qu'en juillet 2015. La SNCF nous l'a garanti. Elle crée un groupe public ferroviaire intégré, composé d'un EPIC de tête, la SNCF, et de deux EPIC « filles », SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Nous allons la suivre de très près. Avec Louis Nègre, nous avons rencontré les dirigeants concernés, qui nous ont indiqué que la mise en œuvre de la réforme se passait correctement pour l'instant.

Les trains d'équilibre du territoire sont un problème important. Le ministère a créé une commission *ad hoc*, dirigée par Philippe Duron, comme la commission Mobilité 21. Son objectif est de clarifier l'articulation entre les différents services, TGV, TET et TER, et de déterminer le type de matériel dont nous aurons besoin dans les années à venir, ce qui est d'autant plus important que la clientèle pourra choisir, en face, de prendre l'autocar.

Nous voterons ce budget. Notre système ferroviaire a besoin de votes positifs.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rappelle que nous entendrons la semaine prochaine la Cour des comptes, sur son rapport consacré à la grande vitesse ferroviaire, et que nous entendrons les présidents des trois EPIC du groupe public ferroviaire au tout début de l'année prochaine.

**M. Gérard Cornu.** – Ce que nous avons vu pour les budgets ferroviaires et routiers est affligeant, sans même parler de l'indemnisation d'Écomouv'. On va dans le mur, soit en klaxonnant, si l'on approuve tout, même l'absence des 800 millions d'euros, soit en disant stop. Lorsque la majorité du Sénat était la même que celle du Gouvernement, il lui est déjà arrivé de s'y opposer ! Affirmer qu'il y a des incertitudes et rejeter l'adoption de ces budgets nous grandirait. Nous savons que l'ensemble des infrastructures va être pénalisé, ce qui est extrêmement grave. Nous mesurons là l'inconséquence d'un Gouvernement qui ne sait plus où l'on va.

**M. Rémy Pointereau.** – Les arguments du rapporteur sont objectifs, puisqu'il cite Gilles Savary et les présidents de régions. Je suis inquiet de l'absence de provision pour l'indemnisation d'Écomouv', qui risque de poser problème. Je constate un manque de cohérence par rapport à la volonté de favoriser des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Nous faisons l'inverse. Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera contre ces crédits.

Les propositions du rapporteur, ainsi que son amendement, sont tout à fait intéressants. Je reconnais que la situation du système ferroviaire vient de loin, ce qui octroie à l'actuel Gouvernement des circonstances atténuantes.

**Mme Évelyne Didier.** – Même si les tendances politiques avaient été inversées, nous aurions entendu le même constat. Les gouvernements qui se sont succédé ces trente dernières années sont tous responsables, ce qui n'exonère pas le Gouvernement actuel de ses responsabilités dans ce domaine.

Si l'ouverture à la concurrence permettait de faire baisser les coûts, cela se saurait ! Je vous renvoie à l'exemple de l'ouverture à la concurrence dans le domaine de l'énergie. Cette proposition n'est pas à la hauteur des problèmes auxquels nous sommes confrontés s'agissant du financement des infrastructures.



Je suis favorable à la sanctuarisation des crédits permise par l'AFITF. Cette idée d'une suppression doit venir de Bercy, qui a tendance à préférer tout mélanger dans un pot commun, pour décider ensuite de sa répartition.

Il faut trouver des moyens pour l'AFITF. Dans mon groupe, nous avons proposé de nous intéresser à la rente des autoroutes.

Nous sommes devant une série de décisions qui, dans le temps, sont assez incompréhensibles et incohérentes, ce qui est vraiment inquiétant, pour notre industrie surtout, qui était un fleuron. J'ignore pour quelle raison elle n'a pas voulu, su ou pu s'adapter, mais je confirme, après avoir visité l'usine de Reischoffen, que c'est préoccupant. Il est donc important d'essayer de trouver des solutions.

Je ne suis pas opposée à la lutte contre la fraude. Je voudrais même qu'on aille beaucoup plus loin. Si on arrivait à être efficace contre l'évasion fiscale, la fraude aux cotisations sociales, etc., on récupérerait une cinquantaine de milliards d'euros. Je vous invite donc à faire preuve d'audace dans ce domaine et à combattre la fraude là où elle est élevée. A défaut, nous n'y arriverons pas sur le plan budgétaire.

**Mme Annick Billon.** – On voit bien que la priorité est donnée à l'entretien et à la maintenance, pour assurer l'efficacité et la sécurité du système ferroviaire. Le rapporteur peut-il nous préciser les crédits qui y sont affectés dans ce projet de loi de finances ? Y a-t-il un plan pluriannuel, qui donne de la visibilité dans ce domaine ?

Je suis tout à fait favorable à l'amendement du rapporteur. La fraude dans les transports n'est pas du tout du même ordre que celle évoquée à l'instant par notre collègue. Il faut éviter de stigmatiser les entreprises, qui ne sont pas les seules à frauder, loin de là.

**Mme Odette Herviaux.** – Tant que les négociations avec Écomouv' n'ont pas abouti, je ne vois pas en quoi il serait nécessaire d'inclure 800 millions d'euros dans ce budget. On ne sait pas encore quand, ni sous quelle forme cette indemnité devra être payée.

Je partage l'inquiétude exprimée sur les industries ferroviaires. Les TGV mériteraient parfois d'être remplacés, mais les moyens ne sont pas là. Les TER ont été victimes de leur succès. En raison de l'abondance des besoins, le matériel s'est usé plus vite que ce qui avait été prévu au départ. Il faudrait pouvoir remplacer ce matériel en confortant la filière française.

Nous voterons cet amendement sur la fraude. Les fraudes ne sont pas nécessairement là où on pourrait le croire, puisque je vois très souvent des personnes en première classe qui essaient de frauder, et sont en plus très désagréables avec le personnel de la SNCF.

**M. Hervé Maurey, président.** – MM. Dantec, Bignon et Mandelli ont demandé la parole, mais le rapporteur doit bientôt nous quitter...

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Je m'engage à leur répondre à une autre occasion.

Notre débat n'est pas superficiel, c'est un débat de fond. Que fait-on pour sauver notre pays, ses performances, ses compétences, ses emplois ?

Le budget n'est pas mirobolant, et je vous remercie de l'avoir reconnu, Jean-Jacques Filleul. Mon interrogation ne porte pas sur le montant des crédits, car je connais les difficultés actuelles de notre pays. Comme je l'ai dit, il y a une stabilité des ressources. Le problème est que je ne suis pas sûr qu'en face de ces ressources théoriques, l'argent soit, en pratique, disponible. Il y a un doute sur les engagements financiers qui ont été pris. Pour répondre à Odette Herviaux, à la place du Gouvernement, j'aurais provisionné de l'agent pour l'indemnisation d'Écomouv'. Les portiques sont installés, les salaires ont été payés. Il faut au moins provisionner ces dépenses, qui sont inéluctables. Je ne parle pas du calcul des indemnités, parfois évaluées à 1,5 milliard d'euros. Je reproche au Gouvernement de reculer devant ses problèmes financiers, au lieu de les anticiper et de les mettre sur la table.

De la même façon, je me suis prononcé contre la réforme ferroviaire, qui n'a pas abordé de front le problème de la dette qui plombe le système.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Cela fait quarante ans...

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Ce n'est pas une raison pour reculer ce problème encore de deux ans, comme un répit qu'on demande à un bourreau...

La loi sur la réforme ferroviaire a prévu la remise, dans deux ans, d'un rapport pour savoir ce qu'on va faire. Il y a le feu au lac. Il faudrait avoir une vision à plus long terme.

Je conviens que l'ouverture à la concurrence ne résoudrait pas tous les problèmes. Je regarde tout simplement de l'autre côté du Rhin, où le coût de production du kilomètre de train est de 20 à 40 % moins cher ! Je voudrais que nous fassions aussi bien que l'Allemagne – et nous en sommes tout à fait capables – sans qu'il y ait de troubles sociaux.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La SNCF n'est pas prête.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Depuis la première directive européenne d'ouverture à la concurrence, au début des années 2000, nous avons eu le temps de nous préparer ! Or, nous ne sommes pas prêts...

**M. Jean-Jacques Filleul.** – C'est la SNCF qui est en cause, pas nous...

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Effectivement. C'est pour cela que je suis favorable à l'État stratège. C'est l'établissement historique de la SNCF qui a conduit à un manque d'État stratège ou de Parlement stratège. Lorsque j'étais rapporteur de la loi Grenelle, je n'ai pas réussi à obtenir la présentation du schéma national des infrastructures de transports (SNIT) devant le Parlement, alors que cela me paraissait une bonne idée. On sent bien que tout le monde est un peu fautif.

Il est vrai que les quatre lignes à grande vitesse ont entraîné des dépenses considérables. Mais, à l'époque, la droite a fait ce choix avec le soutien de la gauche. Nous avons tous réagi de la même façon.

Ce n'est pas seulement Bercy qui est à l'origine de la remise en cause de l'AFITF, mais aussi la Cour des comptes. L'orthodoxie budgétaire, c'est beau, mais c'est, à l'arrivée, une catastrophe pour nos infrastructures.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » du projet de loi de finances pour 2015.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous étudions l'amendement du rapporteur.

**M. Ronan Dantec.** – Je le trouve excessif, car on peut oublier deux fois sa carte dans l'année lorsqu'on prend tous les jours les transports en commun. Il faut trouver un juste milieu entre 2 et 10. On crée un contentieux exagéré.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Le pays va dans le mur avec ce type de raisonnement. Ce discours conforte l'idée que la fraude peut être tolérée. J'essaie de comprendre pourquoi notre pays fonctionne mal, sur un certain nombre de points. À partir du moment où l'on donne des excuses, on arrive vite à dix cas de fraude par an ! Ce n'est pas ma philosophie.

En outre, lorsque la contravention donne lieu à une transaction, c'est-à-dire lorsque l'usager s'acquitte de l'indemnité forfaitaire, elle n'est pas comptabilisée. Cet amendement s'attaque donc bien à la fraude pure.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je constate une large majorité de la commission sur cet amendement...

*L'amendement est adopté à l'unanimité des suffrages exprimés.*

## **Loi de finances pour 2015 - Crédits « Biodiversité – Transition énergétique » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité et Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Hervé Maurey, président.** – Pour l'examen des crédits « Biodiversité Transition énergétique », nous avons désigné Jérôme Bignon, rapporteur pour avis. C'est, cher collègue, votre premier rapport de nouveau sénateur, mais vous avez déjà abordé ces questions en tant que député. Aussi, je pense que, sur ce sujet également, la commission va pouvoir bénéficier d'un regard d'expert.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter l'avis budgétaire relatif aux politiques de la biodiversité et de la transition énergétique. Il concerne les crédits de trois programmes au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ; le programme 159 « Information géographique et cartographique » et le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes regroupent au total 918 millions d'euros, soit 13,8 % des 6,65 milliards d'euros de l'ensemble de la mission, auxquels il faut ajouter un volume important de recettes fiscales affectées aux opérateurs qui en assurent l'exécution.

Je vais vous les présenter successivement, en examinant les crédits et les principales évolutions et je m'arrêterai, pour chacun d'entre eux, sur un ou deux points thématiques, qui devront faire l'objet de notre vigilance et de notre suivi au cours de l'année 2015.

Aussi bien les politiques de la biodiversité que celles de la transition énergétique doivent cette année être à la hauteur de rendez-vous importants.

Le premier est le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, qui devrait être examiné par le Sénat début 2015. Premier grand rendez-vous législatif depuis le Grenelle de l'environnement, il vise à mettre en œuvre les orientations issues des dernières Conférences environnementales et du grand Débat national sur la transition énergétique, et à opérer une véritable mutation écologique de notre modèle de développement.

Le deuxième est le projet de loi relatif à la biodiversité, adopté en juin dernier par la commission du développement durable à l'Assemblée nationale, avec Geneviève Gaillard comme rapporteure, et qui devrait rapidement venir à l'ordre du jour en 2015. Il entend renouveler les outils permettant d'agir sur la restauration des écosystèmes, la qualité de l'eau et la préservation de la biodiversité, en prévoyant notamment la création d'un nouvel établissement public administratif, l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Si 2014 était une année importante pour la politique de l'eau avec le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la loi sur l'eau, 2015 le sera également avec la 4<sup>ème</sup> Conférence européenne sur l'eau, qui se tiendra à Bruxelles le 23 mars 2015, et le 7<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau, en avril, en Corée du Sud.

Enfin, la 21<sup>ème</sup> Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Paris dans un an, doit, nous l'espérons tous, aboutir à un nouvel accord international sur le climat, applicable à tous les pays, dans l'objectif de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2°C. Dans ce contexte, les crédits consacrés cette année à la biodiversité, à l'énergie et au climat ne peuvent pas être en-deçà de ces enjeux : il en va de la crédibilité des politiques publiques menées dans ces domaines.

Le programme 113 a pour principal objectif de mettre en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020. Il est doté de 277 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 275,9 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui est quasiment stable par rapport à l'année dernière. Il convient d'y ajouter les recettes fiscales destinées aux opérateurs, soit 2,3 milliards d'euros, principalement affectées aux agences de l'eau.

L'action n° 1 « Sites, paysages, publicité », avec 6 millions d'euros, concentre 2,2 % des crédits du programme. Elle consiste en la protection et la gestion des sites classés. C'est d'autant plus important que les lois relatives aux paysages sont anciennes et méritent d'être actualisées. Un million d'euros sera consacré à la mise en œuvre des atlas de paysage, qui sont des outils de connaissance partagés par les acteurs du territoire. C'est un point qui sera abordé dans le projet de loi relatif à la biodiversité.

L'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » concentre à elle seule, avec 265 millions d'euros en AE et 264 millions en CP, l'essentiel des crédits (95,7 %) du programme.

Concernant la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, le décret permettant de finaliser le socle réglementaire de la Trame verte et bleue a été publié le 20 juin 2014 : il s'agit d'un document-cadre qui appuie l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, les SRCE. Le premier de ces schémas a été adopté en Île-de-France en octobre 2013 et la dynamique régionale se poursuit : 3 SRCE ont été adoptés en juin et

juillet 2014. La totalité des schémas devrait être adoptée en 2015. Deux millions d'euros y seront consacrés en 2015.

Pour ce qui est du réseau Natura 2000, il est quasiment achevé au niveau national, sauf en ce qui concerne la désignation des sites marins au large. Des travaux sont en cours, en vue de proposer à la Commission européenne des sites complémentaires d'ici la fin 2015. S'agissant des sites en mer, il peut y avoir des difficultés avec l'armée, notamment sur les lignes de rupture du plateau continental, où on trouve une très grande richesse biologique mais qui sont aussi parfois des zones de « cache » des sous-marins. Le réseau Natura 2000, qui n'est plus aussi conflictuel qu'il a pu l'être, comprend aujourd'hui 1 758 sites et couvre plus de 12,5 % du territoire métropolitain terrestre, 43 % de la mer territoriale et 5 % de la zone économique exclusive, hors outre-mer.

Environ 4,5 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre de la directive cadre Stratégie pour le Milieu Marin, qu'on appelle la DCSMM, et de la directive cadre sur l'eau, la DCE. Je m'y arrête un instant pour vous dire que nous entrons cette année dans une phase très importante pour la mise en œuvre de la DCSMM. En effet, après la notification en décembre 2012 à la Commission européenne des trois premiers éléments qui doivent constituer les plans d'action pour le milieu marin, autrement appelés PAMM, à savoir « l'évaluation initiale des eaux marines », « la définition du bon état écologique des eaux marines » et « les objectifs environnementaux et les indicateurs associés », la consultation publique sur les « programmes de surveillance » vient de prendre fin en novembre 2014 pour une adoption à la fin de l'année, et la consultation publique sur les « programmes de mesures » s'ouvrira le 19 décembre 2014 avec l'objectif d'une notification à la Commission européenne fin 2015. On peut d'ailleurs se réjouir que tout se passe bien et sans retard sur l'application de cette directive.

Concernant plus particulièrement les milieux humides, un 3<sup>ème</sup> plan d'action national en faveur des zones humides a été lancé en septembre 2014. Un nouvel élan est donné.

Enfin, concernant la préservation du milieu marin, on compte depuis septembre 2014 six parcs naturels marins. Le parc Estuaire de la Gironde et Pertuis charentais est en voie d'aboutissement et trois autres projets sont à l'étude.

J'attire votre attention sur l'exécution des crédits de ce programme. En effet, plus de 143 millions d'euros d'engagements ne seront pas couverts par des paiements au 31 décembre 2014, c'est-à-dire environ la moitié de la dotation en crédits de paiements du programme, qui s'établit à 275 millions d'euros. Cela risque fortement de contrarier la réalisation de nouveaux projets prévus dans le cadre de ce programme.

Un premier point concerne les moyens et l'ambition qui seront mis au service de la future Agence française pour la biodiversité (AFB). Consistera-t-elle en une simple fusion d'établissements existants ? Aura-t-elle les moyens de sa politique ? Vous le savez, le projet de loi biodiversité prévoit la création de ce grand opérateur public en matière de biodiversité, dont l'idée n'est pas nouvelle puisqu'on parlait déjà à l'époque du Grenelle d'une agence de la nature.

Un premier rapport de préfiguration a été rendu par Bernard Chevassus-au-Louis et Jean-Marc Michel, que notre commission a d'ailleurs entendu, en avril 2013. Mais une nouvelle mission de préfiguration vient d'être lancée par la ministre fin octobre, pour la phase

plus opérationnelle de mise en œuvre, autour de Gilles Bœuf, Annabelle Jaeger et Olivier Laroussinie, sous le « haut patronage » d'Hubert Reeves.

Les contours de cette future agence sont encore flous. Son périmètre d'abord : à ce stade, l'ONCFS, l'ONF ou encore le Conservatoire du littoral, resteraient en dehors, mais est-ce optimal ? L'harmonisation des statuts sera également un enjeu budgétaire majeur puisque la moitié des 1 200 agents concernés sont des contractuels et qu'il s'agira de faire entrer sous plafond tous les personnels hors plafond. Le budget de l'agence, qui à ce stade, serait constitué des ressources des établissements existants, pourrait également être élargi à d'autres sources de financement : je pense par exemple à la piste, devenue serpent de mer, des redevances pour occupation du domaine public maritime. J'insiste pour ma part sur l'importance de la dimension marine de la future agence et des moyens qui y seront consacrés. Le directeur de l'agence des aires marines actuelle, indique qu'un budget de l'ordre de 40 millions d'euros et une équipe de 400 personnes serait nécessaire pour mener à bien ses missions, alors que cette agence ne dispose en 2014 que 22,2 millions d'euros et 145 ETP. Il y a toujours un appétit formidable pour lancer des aventures sans avoir forcément les moyens d'y parvenir. Les enjeux ultramarins sont considérables, puisque 97 % de la mer française est ultramarine.

Le deuxième point sur lequel je souhaite insister est celui des moyens consacrés à la politique de l'eau. Le PLF prévoit, à l'article 16, un prélèvement de 175 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau, prélèvement qui sera renouvelé en 2016 et en 2017. Cet article est peut-être, à l'heure où je vous parle, en cours de discussion en séance publique.

Un prélèvement de 210 millions d'euros avait déjà été opéré l'année dernière et les comités de bassin l'avaient voté dans la mesure où cette ponction leur avait été présentée comme exceptionnelle. En réalité, il est devenu pérenne.

Si elles pouvaient le supporter l'année dernière, un grand nombre d'agences se retrouvent aujourd'hui dans une situation financière difficile. Le premier problème est un problème de principe : toute la législation sur l'eau en France, qu'on a même réussi à transposer au niveau européen, est remise en cause par cette idée du prélèvement. Si on pérennise ce prélèvement et que cet argent ne va plus à la biodiversité ou à l'eau, on rentre dans un nouveau système. Cela pose un deuxième problème : nous ne serons plus en mesure de respecter nos engagements européens, dans le cadre de la directive eaux résiduaires urbaines et de la directive cadre sur l'eau.

L'argument du dynamisme des redevances des agences de l'eau a été avancé à l'Assemblée nationale par la rapporteure générale du budget et par le Gouvernement, qui affirment que leurs recettes ont augmenté de 24 % entre 2010 et 2014. Mais cela ne reflète pas la réalité car ce chiffre prend pour référence l'année 2010, qui a été anormalement basse. En effet, en raison du changement opéré par la loi sur l'eau, les agences de l'eau ont mis deux ans pour mettre en place le nouveau type de redevances et on a donc observé un phénomène de rattrapage en 2012. En outre, le calcul du Gouvernement tient compte du fonds de concours pour l'ONEMA, de celui pour l'État et de la part nationale affectée au plan Ecophyto.

Ainsi, en raisonnant sur six ans et sans inclure ces prélèvements nationaux, les recettes des agences n'ont en réalité augmenté que de 2,6 % en six ans, soit moins que l'inflation, qui est d'environ 7% sur la période.

C'est pourquoi j'ai déposé en séance publique un amendement visant à supprimer cet article 16, amendement destiné à alerter les élus sur ce sujet qui risque d'avoir de réelles conséquences. Plus encore que la logique de l'investissement local, c'est un coup de canif donné à l'esprit de la politique de l'eau en France. Je sais d'ailleurs que la ministre a reçu la semaine dernière les six présidents des comités de bassin et a été très sensible à ce cri d'alerte. Mais maintenant, quelle solution pourra être trouvée ?

Concernant le programme 159 « Information géographique et cartographique », les crédits alloués, qui s'élèvent cette année comme l'année dernière à 97 millions d'euros, recouvrent pour l'essentiel la subvention versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière, l'IGN, issu de la fusion en 2012 de l'IGN et de l'Institut national forestier.

J'ai entendu, dans le cadre de cet avis budgétaire, le directeur adjoint de l'Institut. Beaucoup de choses m'ont semblé particulièrement intéressante pour notre commission, notamment au titre de sa compétence aménagement du territoire. J'ai d'ailleurs eu l'impression que l'IGN était un instrument d'aménagement du territoire trop peu connu, trop peu utilisé et qui mériterait probablement d'être mieux valorisé.

Je pourrais vous raconter l'histoire de la cartographie depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle mais je vais vous en dispenser : vous pourrez consulter mon rapport si ces questions vous intéressent.

Je tiens seulement à souligner que le projet de synergie entre les cartes cadastrales et topographiques, qui avait été prévu par l'ordonnance royale du 11 juin 1817 mais qui avait échoué à l'époque va enfin aboutir aujourd'hui, grâce à la signature, le 22 mai 2014, d'une convention relative à la constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU), qui devrait être achevée dans sept ans environ.

Autre point de vigilance, le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'IGN pour la période 2013-2016, signé en mai 2014. Il devra permettre de remédier aux difficultés financières structurelles de l'établissement, qui présente un décalage entre ses recettes et ses dépenses d'investissement. Il serait intéressant de rendre visite aux personnels de l'IGN, d'autant que ce n'est pas très loin.

Dernier programme, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Ses crédits s'élèvent à 541,6 millions d'euros en AE, et 545,2 millions d'euros en CP, en baisse d'environ 8,5 % par rapport à l'exercice précédent. Ils sont quasi-intégralement destinés à garantir les droits sociaux et l'accompagnement des mineurs en cas de fermeture d'entreprises minières et ardoisières, via la subvention versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. La baisse des crédits du programme s'explique en grande partie par la diminution naturelle des ayants droits de « l'après-mines ».

Les 5 % restants de ces crédits sont donc consacrés, d'une part, à la politique de l'énergie, d'autre part, à la lutte contre le réchauffement climatique.

Au-delà de ces crédits, je souhaiterais donner un signal d'alarme sur trois sujets :

Le premier est la grande inconnue du financement de la transition énergétique : malgré les financements mis en avant par le Gouvernement, de l'ordre de 10 milliards d'euros sur 3 ans, les mesures du projet de loi ne paraissent pas clairement financées, comme nous

l'avait d'ailleurs dit le Conseil économique, social et environnemental quand nous l'avons entendu. Le coût du plafonnement du nucléaire reste flou, les objectifs fixés par l'article 1<sup>er</sup> semblent pour la plupart très optimistes et leur calendrier de mise en œuvre difficile à croire.

Le deuxième point de vigilance concerne le fonds chaleur, dont les crédits n'ont pas cessé de diminuer depuis 2010. On sait pourtant que cet outil, institué par le Grenelle de l'environnement, est efficace sur les territoires. La Cour des comptes, dans un rapport sur le financement des énergies renouvelables a indiqué que les dotations au profit de ce fonds auraient dû augmenter pour progressivement atteindre 500 millions d'euros en 2012, puis 800 millions d'euros en 2020, selon le plan arrêté lors de sa création. Or, les décisions budgétaires successives ont limité l'enveloppe à 1,2 milliard d'euros sur la période 2009-2013, soit 240 millions d'euros seulement en moyenne annuelle, un niveau très inférieur aux intentions initiales. La ministre de l'écologie a annoncé en juin un doublement du fonds, pour atteindre 400 millions d'euros en 2017. Or, aucune précision sur les moyens d'atteindre cet objectif ne figure dans le projet de loi de finances. Il y a donc là une vraie incertitude sur laquelle nous devons interroger le Gouvernement.

Le dernier point de vigilance concerne la lutte contre le réchauffement climatique, avec notamment la conférence des parties qui se tiendra à Paris en décembre 2015. Cette dernière devra aboutir un nouvel accord sur le climat, qui soit applicable à tous et qui permette de maintenir le réchauffement climatique mondial en deçà de 2°C d'ici à la fin du siècle. C'est pourquoi le débat parlementaire à venir sur la transition énergétique devra être l'occasion d'engager résolument la France sur la voie d'une transition vers un modèle décarboné. Je suis convaincu qu'il est absolument nécessaire d'articuler lutte contre le changement climatique et politique de préservation de la biodiversité. Dans son rapport « Planète vivante » de septembre 2014, le Fonds pour la nature (WWF) indiquait que la Terre a perdu la moitié de ses populations d'espèces sauvages en quarante ans, sous l'effet combiné de la dégradation de leurs habitats, des pratiques agricoles, de la pollution et du changement climatique. En Europe, à titre d'exemple, selon une étude publiée le 3 novembre dernier par le journal scientifique *Ecology Letters*, plus de 400 millions d'oiseaux d'espèces communes ont disparu en 30 ans.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter lors d'une seconde délibération sur l'article 32 un amendement minorant les crédits de la mission de 33 millions d'euros. Cette baisse affecte le programme 113 à hauteur de 4 millions d'euros, le programme 159 à hauteur de 860 000 euros et le programme 174 à hauteur de 800 000 euros.

Les crédits des programmes que je viens de présenter ont certes été en partie préservés, mais ils ne semblent pas à la hauteur des enjeux cruciaux qui nous attendent, non pas dans trois ou cinq ans, mais en 2015. Aucun signal positif n'est donné, à travers ces crédits, concernant le financement de la transition énergétique ou celui de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance de la biodiversité. En regardant uniquement les crédits, j'aurais plutôt eu tendance, à titre personnel, à vous proposer de donner un avis favorable. Mais il n'y a aucune lecture par rapport aux perspectives importantes qui sont devant nous. C'est pourquoi je vous proposerai, mes chers collègues, de donner un avis défavorable aux crédits de ces trois programmes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Concernant le prélèvement sur les agences de l'eau, outre ce qui a été dit par le rapporteur sur le non-respect du principe qui veut que l'utilisateur paye une redevance pour une destination particulière, on commence concrètement à



voir dans nos territoires des difficultés des agences de l'eau à financer des projets. Dans le département dont je suis élu, il y a des collectivités qui ont travaillé pendant des années avec les agences de l'eau sur des projets d'assainissement collectif qui doivent aujourd'hui y renoncer. C'était donc une bonne chose de déposer des amendements pour supprimer le prélèvement.

**M. Rémy Pointereau.** – Je voudrais féliciter notre jeune rapporteur qui finalement est un rapporteur expérimenté, qui a travaillé déjà beaucoup à l'Assemblée nationale sur les questions de biodiversité et de transition énergétique. Son travail est très argumenté. Je voudrais insister sur la question du prélèvement des agences de l'eau. C'est encore de l'argent en moins pour la mise aux normes des stations d'épuration, pour la recherche sur les écosystèmes et les continuités écologiques, etc. C'est scandaleux, d'autant que ce n'est pas la première fois. Je me souviens que nous avons été confrontés à un prélèvement important lorsque Dominique Voynet était ministre de l'environnement. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP s'associe au point de vue du rapporteur avec un avis défavorable.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Nous sommes tous conscients des difficultés. Il ne s'agit donc pas d'alourdir les charges en privant l'État de 175 millions d'euros de recettes. Une solution consisterait à laisser l'argent aux agences et à débudgétiser une partie des crédits du programme 113, par le biais d'un amendement sur la deuxième partie que je déposerai la semaine prochaine si mon premier amendement à l'article 16 est adopté. Ainsi, ce serait une opération blanche pour le Gouvernement mais l'argent de l'eau resterait à l'eau. On préfigurerait ainsi le financement de la future Agence française pour la biodiversité.

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est une position de sagesse.

**M. Ronan Dantec.** – Certains se rappellent que j'étais un peu « grognon » lors de la réunion de bureau où nous avons réparti les avis budgétaires. Finalement, je trouve que c'est une excellente chose que ce soit la majorité sénatoriale et l'opposition nationale qui aient un certain nombre de rapports, et notamment sur l'environnement. Cela donne lieu à des moments tout à fait intéressants. J'espère que le compte-rendu sera fidèle, pour les années qui viennent...

Tout d'abord sur la transition énergétique, je ne suis pas d'accord avec le rapporteur. Je trouve que ce budget est intéressant puisqu'il fonctionne plus en termes de garanties et d'outils mis à disposition des territoires pour faire. Ce n'est pas l'État qui va payer la transition énergétique. J'en tiendrais presque un discours libéral. Mais c'est bien le modèle économique qui permet la transition énergétique. L'État doit créer les conditions de la transition énergétique. L'année qui vient devra dire si les collectivités se saisissent de ces outils financiers. Avec un million de garanties ou de prêts à taux réduit, on peut faire des milliards et engager la transition énergétique à la bonne échelle.

Il reste encore des simplifications administratives sur le développement rapide du renouvelable, sur la maîtrise par les territoires d'un certain nombre d'outils de la transition énergétique comme la distribution, même si j'ai cru comprendre qu'il n'y avait plus beaucoup de soutien sur ce sujet. Mais globalement, je pense que l'État prend les choses dans le bon sens. Il ne s'agit pas de financer les choses, mais permettre de faire. Monsieur le Président, il serait utile que nous ayons une analyse concrète avant la loi de finances de l'année prochaine sur la façon dont les territoires se sont saisis de ces outils de financement et quels sont les

éventuels obstacles qui demeurent. Je ne partage donc pas le pessimisme du rapporteur, même si j'ai trouvé que son rapport était très complet et très pédagogique.

Je suis en revanche tout à fait d'accord avec lui sur le Fonds chaleur. À Nantes, nous avons développé, grâce au Fonds chaleur, un réseau de chauffage urbain qui aujourd'hui s'autofinance, ce qui correspondrait à 9 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire.

Sur l'eau, je suis globalement d'accord sur le principe qui veut que l'argent de l'eau va à l'eau. Il y a trois ans, nous avons déjà parlé de hold-up sur les agences de l'eau. À l'époque c'était Nathalie Kosciusko-Morizet qui le défendait. Les malfrats ont donc changé mais le hold-up demeure. C'est donc devenu une tradition bien installée au sein de l'État de prendre dans la caisse des agences de l'eau. Il faudrait y mettre un coup d'arrêt. Je rejoins le rapporteur : nous avons là un levier intéressant pour abonder le budget de l'Agence française pour la biodiversité. En outre, beaucoup de lobbies ont fait pression pour réduire le périmètre de l'agence. Or, nous avons là une occasion d'avoir une seule police environnementale, des agents moins spécialisés mais qui interviennent sur l'ensemble du périmètre. Le résultat est peu rationnel et implique plus de dépenses de l'État pour un résultat moindre. Malheureusement, on voit bien qu'il y a un décalage entre le discours général et la confrontation aux cas particuliers. J'espère que le rapporteur sera persuasif pour qu'un jour, toutes les structures soient rassemblées au sein de l'Agence pour la biodiversité. On ne peut pas se lamenter sur le nombre d'oiseaux qui disparaissent et ne pas être capable de relâcher six ours dans les Pyrénées. C'est une vraie faiblesse.

Pour conclure, je crois qu'il y a un double discours, qu'on retrouve sur Ecomouv. Je pense que c'est une bonne chose qu'on n'ait pas inscrit le dédit Ecomouv dans ce budget. Car tant qu'il n'est pas inscrit, l'avenir n'est pas totalement fermé. Or, aujourd'hui, l'État se trouve sur un dédit d'un milliard environ pour une facture annuelle de fonctionnement d'Ecomouv de 250 millions d'euros. Est-ce qu'il est raisonnable de tout arrêter ? Ou peut-on trouver une solution de repli pour garder, y compris peut-être à perte pour quelques années, le dispositif Ecomouv, pour permettre à d'autres de l'utiliser, notamment les régions. On pourrait régionaliser le dispositif, en Alsace par exemple. Mais quels élus défendront ce principe d'une régionalisation d'Ecomouv demain dans la campagne des régionales ? Le problème sur les budgets de l'environnement, c'est qu'au-delà des grandes phrases, quand on entre dans le détail, il y a un fossé qu'on ne franchit jamais.

J'étais donc heureux d'entendre une grande partie des propos du rapporteur. Néanmoins je ne suivrai pas son avis car pour une fois qu'un budget est préservé, il ne faut pas boudier son plaisir.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je tiens à préciser que la mauvaise humeur de Ronan Dantec ne venait pas de la répartition des avis budgétaires entre l'opposition et la majorité mais venait de la répartition au sein de l'opposition.

**Mme Odette Herviaux.** – Je félicite moi aussi le rapporteur pour son propos très intéressant et documenté, ce dont je ne doutais pas pour avoir vu comment Jérôme Bignon a présidé l'Agence des aires marines protégées pendant des années. J'ai quelques remarques.

Je suis d'accord avec le rapporteur lorsqu'il dit que les crédits ne peuvent pas être en-deçà des enjeux. Mais, comme le disait mon collègue Ronan Dantec, il n'y a pas que les crédits qui comptent, il y a aussi la volonté politique.

Lorsqu'on parle de la préservation du milieu marin, il est vrai que l'on peut regretter l'insuffisance des moyens. Mais, comme je le disais à l'époque où j'étais à l'Agence des aires marines protégées, c'est une bonne chose de se donner les moyens de sa politique, néanmoins on ne peut faire que la politique de ses moyens. Très souvent, je crois que les agences ont un peu tendance à faire grossir leurs besoins et à augmenter un peu la nécessité.

Enfin, sur les problématiques des milieux marins, mon collègue Jacques Cornano voulait également rappeler le problème, tant d'un point de vue de santé publique que de biodiversité, de la pollution marine par les algues sargasses, en Guadeloupe et en Martinique. Il faudra en tenir compte.

Sur le programme 159, j'apprécie votre discours sur l'IGN. J'ai eu l'occasion de rencontrer les personnels du SHOM, le service hydrographique et océanographique de la marine. Il faut mettre en synergie ces organismes pour définir plus finement le trait de côte. On sait qu'avec le réchauffement climatique et avec l'avancée des côtes, nous devons avoir une cartographie précise et de plus en plus fine.

**M. Hervé Poher.** – Je voudrais tout d'abord remercier le rapporteur. Il a parlé de transition, de biodiversité, de climat : cela veut dire que dans l'année qui vient, il sera possible de faire beaucoup de choses, de se dépasser et de dépasser nos clivages politiques. En effet, le paysage, la biodiversité, ou encore la nature, c'est autre chose, c'est amoureux davantage que politique. Je vous remercie donc de nous avoir donné un peu d'espoir.

Je regrette néanmoins de ne pas vous avoir pris comme avocat lorsque j'étais président du comité de bassin de l'agence de l'eau Artois-Picardie pendant dix ans. La situation n'était pas facile. J'y ai mis tout mon cœur, toute mon énergie et tout mon temps, avec un seul mot d'ordre : la directive cadre sur l'eau. J'ai mobilisé tout le monde, et notamment les collectivités, pour rattraper ce challenge.

Cela commençait à aller mieux lorsque j'ai été chargé de demander au ministre le report des dates de la directive cadre sur l'eau, à 2021, voire à 2027. Malgré tous les efforts que l'on faisait en Picardie, l'état des eaux était difficile avec les nitrates, les perchlorates, les phosphates, les métaux lourds.

Les agences de l'eau ne font pas de profit. Si les recettes ont augmenté, c'est à cause des taxes pour l'ONEMA ou pour le plan Ecophyto. Ce n'était pas de l'argent qui restait dans les caisses des agences. En Artois-Picardie, pour terminer l'année 2013, on a dû ouvrir de nouvelles lignes de trésorerie. Je ne peux pas accepter qu'on prenne de l'argent aux agences de l'eau. C'est pourquoi je m'abstiendrai sur ces crédits. L'eau doit rester à l'eau, le message est important.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Merci de votre écoute à tous. Il est vrai que ces sujets sont très mobilisants et que dans les années qui viennent, nous aurons à travailler sur le réchauffement climatique, l'eau ou encore la biodiversité. Malgré nos sensibilités politiques différentes, malgré nos approches différentes, on doit pouvoir trouver les moyens de se parler intelligemment, c'est la raison pour laquelle nous sommes membres de cette commission du développement durable. Monsieur Dantec, je crois que l'avenir nous départagera sur un certain nombre de points. Je n'ai pas d'hostilité à l'idée du cercle vertueux des collectivités mais ces dernières n'ont pas plus d'argent que l'État. Sur le Fonds chaleur, s'il fonctionne tout seul, tant mieux, mais je demande à voir. Sur l'eau, nous sommes sur la même ligne. Sur l'Agence française pour la biodiversité, les résistances que vous avez

évoquées sont réelles. En tant que président de l'Agence des aires marines protégées, j'ai donné mon sentiment à l'époque et il n'a pas été entendu. Ce qui est intéressant dans cette future agence, au-delà de ses missions, c'est son modèle de gouvernance. Par exemple, le fait d'avoir neuf établissements publics pour les neuf parcs nationaux est beaucoup trop lourd.

Sur les parcs marins, il faut compter déjà trente personnes par parc, mais également un backoffice assuré par l'Agence. En comptant cela, nous ne sommes pas très loin des 400 personnes nécessaires que j'évoquais.

Sur l'IGN, j'ajoute que sa fusion avec l'Institut forestier a été très intéressante car on est en train d'y créer une véritable ingénierie de la cartographie dynamique pour connaître notre territoire forestier. Des jeunes en contrat d'avenir qui vont être formés ont même été embauchés.

Merci Hervé Poher pour vos remerciements. Je connais bien l'agence Artois-Picardie. Je sais les ravages de l'industrie et de l'agriculture sur nos sous-sols. Dans ces conditions, c'est à 2040 qu'il va falloir reporter la directive cadre sur l'eau.

Je vous informe à ce sujet que concernant les amendements de suppression de l'article 16 du projet de loi de finances dont nous parlions tout à l'heure et qui viennent d'être examinés en séance, certains ont été retirés et d'autres ont été rejetés. Le Gouvernement a donné un avis défavorable et la commission des finances a demandé leur retrait. Il faudra continuer le combat tout de même car une politique de l'eau sans moyens pour l'assurer n'existe plus.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il est regrettable que le Sénat ait rejeté cet amendement de suppression. Je voudrais dire à Hervé Poher, qui semble un peu embarrassé de ne pas être forcément en accord avec le Gouvernement qu'il soutient, que j'ai également connu cette situation quand j'ai été élu en 2008. J'ai retenu une phrase du président Gérard Larcher qui avait dit à l'époque que la loyauté, ce n'était pas l'inconditionnalité. Quand on est dans la majorité on doit être loyal et voter les textes importants mais on n'est pas obligé d'être d'accord sur tout.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité – Transition énergétique » du projet de loi de finances pour 2015.*

**Mercredi 26 novembre 2014**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Audition de M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**

**La commission entend M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes.**

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous sommes très heureux d'accueillir notre ancien collègue Alain Lambert. La simplification des normes, dont il est spécialiste, est au cœur des préoccupations des élus – qu'il s'exprime devant nous pendant le congrès des maires

a valeur de symbole. Le coût des nouvelles normes (6 milliards d'euros entre 2008 et 2011) semble encore plus difficile à supporter avec la baisse historique des dotations aux collectivités territoriales. Pour se pencher sur ce problème, la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a désigné un premier vice-président, Rémy Pointereau, chargé de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Vous exercez depuis le mois d'avril, à titre expérimental et pendant un an, le rôle de médiateur des normes entre les collectivités territoriales et l'État. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) que vous présidez a été créé par la loi du 17 octobre 2013, issue de la proposition de loi de nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur. Il remplace la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), avec des compétences élargies. Il doit être systématiquement consulté sur l'impact technique et financier des textes réglementaires, des projets de loi et même des actes de l'Union européenne. Il est aussi compétent sur le stock de normes – comment l'appréhendez-vous ?

Le CNEN peut s'autosaisir, être saisi par le Gouvernement ou par les commissions permanentes du Parlement. Il peut aussi être saisi par les collectivités territoriales : il faut pour cela une saisine par cent maires, dix présidents de conseils généraux ou deux présidents de conseils régionaux.

Le CNEN a été installé en juillet dernier, mais vous connaissez bien le sujet, sur lequel le Gouvernement vous avait notamment chargé d'une mission avec Jean-Claude Boulard. Quelques membres du CNEN se sont plaints des délais très courts octroyés pour l'examen des textes. Le délai de six semaines peut en effet être réduit à quinze jours, voire à 72 heures, en cas d'urgence. Or, comme au Sénat, l'urgence semble fréquemment invoquée. Comment travaillez-vous ? Quels sont vos moyens ? Comment allez-vous vous attaquer au stock de normes existantes ?

Il se murmure que vous auriez émis un avis défavorable au projet de loi sur la transition énergétique. Pourquoi ? Les parlementaires n'ont-ils pas leur part de responsabilité dans l'inflation normative ? En Allemagne, ils savent supprimer des textes. Je me souviens qu'en 2009 le président de la République, recevant les maires de France à l'Élysée, leur avait déclaré que pendant la dernière année de son mandat, on ne légifèrerait plus, mais qu'on se contenterait de faire le bilan des lois déjà votées et d'en supprimer, au besoin, certaines. Cette démarche m'avait paru excellente. Hélas, elle n'a pas été mise en œuvre...

**M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).** – Sénateur honoraire, c'est un bonheur pour moi de revenir parmi mes collègues. La profusion des normes freine l'action publique et coûte cher. C'est pourquoi la CCEN a été créée en 2007. Entre septembre 2008 et juin 2014, elle a rendu 1 400 avis : les 1 400 textes considérés ne nous ont pas tous paru indispensables... Le bilan de la CCEN a été publié, vous le connaissez. C'est à l'initiative du Sénat qu'elle a été transformée en CNEN.

Nous n'étions d'abord, à la CCEN, que quelques moines-soldats, qu'on pouvait compter sur les doigts d'une main. La participation à une bonne vingtaine de réunions par an n'y était aucunement rémunérée. Au CNEN, nous sommes plus nombreux, ce qui a changé notre manière d'examiner les textes : nos nouveaux collègues ne s'imaginaient pas placés sous un feu de mitraille ! Les séances durent plus longtemps, le nombre d'avis défavorables est plus important ; dans le passé nous nous efforcions de trouver avec les administrations centrales des rédactions acceptables. Les nouveaux membres du CNEN, tous d'excellente qualité, ont rapidement assimilé la culture de la CCEN. Les sensibilités politiques

n'apparaissent pas et je veille à ce qu'il n'y ait pas de clivage entre les différents échelons territoriaux, afin que nous parvenions à des prises de position unies face à l'administration de l'État. Notre rythme de travail est lourd : si les Premiers ministres successifs depuis M. Fillon ont tous décidé d'un moratoire sur les normes, il nous revient toutefois d'en informer l'administration, qui l'ignore tant elle est parfois déconnectée de la volonté politique.

Notre travail sur les textes réglementaires marche bien, car nous avons pour interlocuteurs les administrations qui les ont rédigés. Lorsqu'elles prétendent s'appuyer sur la volonté du législateur, nous nous en assurons au prix d'un travail de bénédictin : très souvent, cette transcription a été menée avec une telle élasticité que nous retrouvons dans le règlement des amendements que vous aviez rejetés. Or nous ne reconnaissons pas à l'administration la légitimité que confère le peuple français. Et nous le lui disons.

Pour les projets de loi, en revanche, sur lesquels nous sommes désormais compétents, le rythme de la procédure législative rend notre travail peu opératoire, parce que la production législative s'effectue à flux tendu. Saisis en 72 heures sur un projet de 250 pages, qui sera modifié au cours des débats, nous pouvons tout au plus alerter le Gouvernement sur d'éventuelles difficultés qu'il susciterait pour les collectivités territoriales.

Nous avons en effet émis un avis défavorable au projet de loi sur la transition énergétique. Nous aurions pu nous abstenir collectivement, pour laisser les représentants de l'administration émettre un avis favorable. Nous le faisons lorsque nous considérons que le collègue élu ne dispose pas d'éléments suffisamment probants pour s'opposer au texte ou pour l'approuver. En la circonstance, nous avons choisi d'émettre un avis défavorable qui signifie que soit il s'agit d'une proclamation susceptible de réunir un consensus assez large, soit il s'agit d'un dispositif normatif, que nous ne pouvions approuver en l'état.

Le Conseil d'État a évalué le stock de normes à environ 400 000 textes. Les examiner au même rythme que le flux prendrait 2 000 ans. Les solutions que je défends pour les traiter n'ont pas encore recueilli un avis très favorable de la Commission. À mon avis, nous devrions déclasser un grand nombre de textes : nous ne saurions travailler au cas par cas. Ce qui a pris la forme d'un décret peut souvent être requalifié en arrêté, un arrêté en circulaire, une circulaire en guide de bonnes pratiques.

Nous devons également recourir aux nouveaux moyens technologiques. Déjà, il y a trois ou quatre ans, les textes que les administrations n'avaient pas mis en ligne dans un délai d'un an n'ont plus été opposables, ce qui ne signifie pas qu'ils n'existaient plus. C'est une excellente méthode : parler d'abrogation suscite de trop nombreuses oppositions. Grâce à ce déclassement quasi industriel, l'administration fera le travail de tri : elle se précipitera pour mettre en ligne les textes importants, et oubliera les autres. Ainsi, le stock fondra rapidement. Les juristes du Conseil d'État ou du Conseil Constitutionnel que j'ai pu consulter sont parfaitement conscients du caractère déraisonnable de notre stock.

Nous nous sommes répartis en trois formations spécialisées pour l'examiner: une première est chargée des textes issus des ministères des transports, de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux, une deuxième pour la sphère des affaires sociales et la troisième pour tout le reste. Toutefois, avec le rythme actuel, ces formations spécialisées n'ont guère le temps de se réunir.

Ayant consacré trente-cinq années de ma vie au droit, je suis frappé que la France cède à la tentation permanente d'écrire ce qui semble être la vertu, sans nous en croire

capables. Est-ce une manière d'expier ce péché ? Le droit n'a jamais engendré la vertu ; il n'est qu'un élément de contrainte. Dans nos sociétés, mieux vaut faire appel à l'éthique et à la responsabilité individuelle que de brandir sans cesse des sanctions inapplicables car disproportionnées.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour cet exposé passionnant.

**Mme Évelyne Didier.** – Il m'a ravie !

**M. Rémy Pointereau.** – Je vous remercie de tout le travail que vous effectuez en ce domaine depuis quelques années déjà. Le président Larcher a souhaité renforcer notre délégation aux collectivités territoriales en mettant l'accent sur la simplification des normes, car il s'agit de la préoccupation principale des élus, bien avant la réforme territoriale : la profusion de normes a un coût et les dotations sont en baisse... Trop de rapports sont restés lettre morte, il faut désormais passer aux actes. L'inscription dans la constitution du principe de précaution a certainement accéléré l'inflation normative. Ne faudrait-il pas le revoir, l'aménager ? Nous souhaitons que soient évaluées les normes, notamment au regard de leur coût de mise en place et d'application. Lorsqu'elles sont imposées par l'État, par les régions ou par les fédérations sportives, qui paie ?

**M. Benoît Huré.** – Prescripteur-payeur !

**M. Rémy Pointereau.** – L'abrogation de textes est toujours difficile, car elle suscite des oppositions. Essayons, plutôt, de légiférer moins, de supprimer les textes obsolètes, de dépoussiérer les codes. Je souhaite que nous travaillions ensemble de manière utile et fructueuse.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je ne doute pas que vous y arriverez. Les parlementaires portent une part de responsabilité, en votant sans cesse de nouveaux textes sans évaluer systématiquement les anciens. C'est ce manque d'évaluation qui explique la rareté des abrogations.

**M. Charles Revet.** – Écoutant cette présentation simple et détaillée, je me suis souvenu de ce préfet expliquant aux 250 nouveaux maires du département qu'il recevait tous les matins une telle masse de textes qu'il était incapable de les lire : comment les appliquer ? Sur les 1 400 avis que vous avez déjà rendus, combien portaient sur des textes de loi, combien sur des textes réglementaires ? Certains portaient-ils sur des circulaires ministérielles ? Ayant déjà effectué plusieurs mandats, j'ai souvenir de projets de loi de 8 à 15 articles contre 60 ou 70 maintenant, sans parler des articles qui donnent au Gouvernement le soin de légiférer par ordonnance. Combien de textes pourraient faire l'objet d'un moratoire ? Évaluez-vous l'impact, en termes d'allongement des délais et de coûts supplémentaires, de l'application des nouvelles normes ?

**M. Hervé Maurey, président.** – M. Lambert m'indique que chaque jour paraissent 320 pages de textes nouveaux.

**Mme Évelyne Didier.** – Oui, nous devons battre notre coulpe. Rappelons-nous le texte sur les risques technologiques et naturels... Simplifier les normes n'est pas une tâche aisée. Il importe d'envisager chaque norme dans un contexte global : comment le faites-vous ? Quelle est votre méthode pour travailler en amont avec l'administration centrale ? Un tel travail est difficile pour le législateur, surtout lorsque nous sommes dans l'opposition.

Je ne suis pas d'accord avec ce qui a été dit du principe de précaution : celui-ci n'a jamais occasionné de blocage. Ce sont surtout les entreprises qui le critiquent... Il y a encore une prise de conscience à opérer en ce domaine.

Comment publiez-vous vos avis ? Le législateur devrait toujours les avoir en tête. Nous devrions, d'ailleurs, systématiquement lire le chapitre entier du code dans lequel s'insère la loi que nous votons. Je salue, monsieur le Président du CNEN, vos efforts pour faire prévaloir la volonté du législateur sur celle de l'administration, même s'il s'agit souvent de la lutte du pot de fer contre le pot de terre...

**M. Charles Revet.** – Toujours !

**M. Alain Lambert.** – Nous nous réjouissons que la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales s'empare du sujet. Nous sommes même prêts à venir siéger systématiquement devant elle, car nous souhaitons que les chambres du Parlement se mobilisent et s'emparent du sujet.

Bien que j'aie voté contre le principe de précaution, je constate loyalement que depuis sept ans, il n'a pas été à l'origine des textes qui nous ont été proposés. À mon avis, il s'agit surtout d'un problème de jurisprudence. Faut-il l'abroger ? C'est une question politique... L'évaluation *ex ante* est toujours sujette à caution. Mieux vaut une évaluation *ex post*. Pourquoi ne pas réclamer une réévaluation, après un an, de toutes les études d'impact qui avaient été annexées aux projets de loi ? Si elle révèle un écart, il sera justifié de reprendre les textes concernés.

Prescripteur-payeur ? Si vous parveniez à introduire dans la loi le principe selon lequel les dépenses décidées par le pouvoir réglementaire viendront en déduction de l'effort demandé aux collectivités territoriales dans la réduction des déficits publics, vous saisissez à la gorge les administrations centrales et la direction du budget reprendrait la main sur la production réglementaire.

Le document intitulé « La qualité de la loi », rédigé par les services du Sénat, dit tout. Si nous rédigeons aussi bien que Portalis, nous aurions moins de difficultés... Souvent, le détail porté par les amendements figurerait plus utilement dans l'exposé des motifs. Le dispositif législatif doit rester simple et général.

Nous essayons d'envisager chaque mesure dans le cadre d'ensemble dans lequel elle s'insère : nous ne faisons pas de l'épicerie de détail... Il en est cependant des règlements comme des lois, des cavaliers y apparaissent, et ceux-là ne risquent pas les foudres du Conseil constitutionnel. Nous travaillons avec les associations d'élus : AMF, ADF, ARF. Nous ne délibérons pas sans leur avis préalable. Nous interrogeons également nos services dans nos collectivités, de manière à ne pas être trop loin de la réalité. Nos avis sont publiés sur Internet.

Je ne connais pas la répartition de nos 1 400 avis entre mesures législatives et réglementaires. En tout cas, ils ne portent pas sur des circulaires ministérielles. Je n'ai pas non plus de statistiques sur le moratoire. Les administrations se disent dans l'obligation de prendre les décrets d'application des textes votés par le Parlement. Si nous faisons l'expérience de laisser un mois de liberté aux collectivités territoriales, bien des choses se débloqueraient à cette occasion ! C'est un peu ce qui s'est produit pendant la crise financière. Une évaluation *ex post* montrerait certainement que les résultats ont été excellents.



**M. Jean-Jacques Filleul.** – Votre présentation m’a beaucoup appris. Nous sommes tous favorables à la simplification des normes, dont la profusion nuit à l’action publique. Sur la transition énergétique, votre vision diffère de celle de M. Jean Jouzel, que nous avons auditionné, et qui est très favorable à cette loi. Nous entendrons aujourd’hui la ministre.

Comment évaluez-vous le coût d’une norme ? Par exemple, combien coûte le fait d’imposer un ascenseur pour tout immeuble de plus d’un étage ? Intervenez-vous sur les normes émises par le Parlement européen ? Le Gouvernement a annoncé qu’il diminuerait chaque trimestre le nombre de normes de cinquante ; participez-vous à ce travail ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Jean Jouzel a souligné l’écart entre les objectifs ambitieux de la transition énergétique et les moyens. Ayant porté une grande partie du Grenelle II, j’ai reconnu, en sortant de l’hémicycle, que nous avons créé un monstre : une adaptation de la fiscalité aurait été plus efficace que ces textes extrêmement normatifs. J’aimerais connaître votre avis sur ce point.

Comment la procédure de moratoire fonctionnerait-elle ? Les textes non publiés par les administrations ne seraient-ils plus appliqués ? Quelles conséquences vos avis ont-ils ? Suffisent-ils, le cas échéant, pour que le gouvernement remette son ouvrage sur le métier ? Pourrait-on imaginer que, dans leur domaine de compétence, le pouvoir réglementaire soit confié aux collectivités plutôt qu’aux administrations centrales, enclines à verrouiller les dispositions législatives ? Je sais, pour avoir été chef du bureau des statuts de la fonction publique territoriale, que si la loi ne fait pas la vertu, l’administration croit pouvoir prévenir le vice, en tout cas celui des élus, en multipliant les textes. Pourrait-on, enfin, inscrire dans la loi le droit des collectivités à l’expérimentation ? Le principe juridique fort de la charte de l’environnement est celui de responsabilité, plutôt que celui de précaution, dont les conditions d’application sont rarement réunies, comme le notait le doyen Gélard.

**M. Jean-Claude Leroy.** – On apprenait jadis dans les facultés de droit ce qu’est le principe de précaution juridique, en particulier par rapport aux circulaires. La vraie question que pose le déclassement d’arrêtés, c’est la nature juridique de la circulaire. C’est elle qui, souvent, dénature la loi, alors qu’elle n’a qu’une valeur interprétative. J’appelle à la plus grande prudence à l’égard de ce déclassement.

**M. Gérard Miquel.** – J’ai beaucoup appris, en travaillant dans cette commission aux côtés d’Alain Lambert, sur la capacité de l’administration à produire des textes extrêmement complexes, qui se prêtent à tous les recours possibles et ne tiennent pas compte de la réalité du terrain. Il faut ensuite que nous nous battions pour les amender. La question de Chantal Jouanno est très pertinente : les collectivités méritent, après tant d’années de décentralisation qu’on leur laisse davantage de responsabilités. L’interprétation des normes par les fonctionnaires des DREAL pâtit de leur éloignement du terrain : trop restrictive, elle freine la réalisation d’un grand nombre de projets. Cela ressort d’autant mieux si l’on compare notre pratique de transposition des normes à celle des pays voisins. Elle nuit à la compétitivité des entreprises françaises et suscite l’incompréhension de nos concitoyens. Par exemple, la protection des espèces devrait être plus nettement limitée à celles qui sont réellement menacées. Les délais d’instruction des dossiers sont beaucoup trop longs, surtout pour les communes qui, comme celle dont je suis maire, sont classées Natura 2000 : l’instruction d’un projet demande alors la durée d’un mandat. Le principe de précaution, que je n’avais pas voté moi non plus, est la source de tous les contentieux, et le tribunal administratif a l’éternité devant lui.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je pensais en vous écoutant à une remarque du préfet de mon département, précédemment en poste dans les Pyrénées-Orientales : au nom de la même norme européenne, les captages dans une rivière de ce département sont interdits aux agriculteurs français et autorisés à leurs voisins espagnols.

**M. Alain Fouché.** – Les maires se plaignent des difficultés qu'engendrent les normes : ainsi l'obligation de faire analyser l'air dans les écoles maternelles, moyennant 2 000 ou 3 000 euros, alors qu'il est certainement bien plus sain que celui du métro. Le Nord-Vienne, qui prépare l'implantation du cinquième Center Park, affronte pour cela toute la complexité des normes. La baisse des effectifs des fonctionnaires d'État expliquerait-elle que, faute de véritable pouvoir, ils se consolent en exerçant de plus en plus ceux de blocage et de sanctions ?

Outre les normes définies par l'État, nous nous heurtons à celles édictées par les fédérations sportives : les communes ont par exemple l'obligation de construire, sur leur stade de football, un local destiné aux arbitres handicapés. Qui peut s'interposer ? L'État ? Les élus ? Encore faudrait-il qu'ils s'organisent pour exercer une pression.

Les préfets exerçaient dans le passé un rôle de coordination des élus et des services, ainsi que d'interprétation des textes, ce qui faisait avancer les dossiers. Le rétablir ferait avancer les dossiers dans les départements.

**M. Michel Raison.** – Celui qui a un caillou dans sa chaussure peut soit se déchausser pour s'en débarrasser, soit continuer à marcher en prenant de l'aspirine. C'est cette seconde possibilité que nous semblons avoir choisie. J'ai vu Jean-Luc Warsmann se démener à l'Assemblée pour dépoussiérer les textes. L'excès de normes résulte du déséquilibre entre le pouvoir de l'administration et celui du Parlement ; pour autant, nous ne pouvons nous dédouaner en avouant notre impuissance, encore aggravée par le cumul des mandats. J'ai fait l'expérience, en tant que rapporteur, de l'inadéquation des décrets d'application aux textes votés. Les administrations déconcentrées ont été affaiblies, tandis que l'administration centrale, toujours aussi prospère, continue de produire des règlements qui déforment ce que les parlementaires ont voté. Les ministres ne sont pas, eux non plus, exempts de responsabilités : ils ne savent pas toujours ce que contiennent les textes qu'ils défendent et sont parfois incapables de faire plier leur administration. Avant de prendre des pastilles contre le cholestérol, commençons par manger moins de saucisson et de fromage !

**M. Benoît Huré.** – Je suis moi aussi rassuré de voir Alain Lambert assumer cette mission importante. Le poids de nos normes, si nous n'y prenons garde, nous nuira davantage dans la compétition internationale que le coût du travail ou de l'environnement. Il y a à l'arrière-plan un problème sociétal profond : la peur du risque. Dans un monde judiciaire, chacun cherche une protection. Les élus ont aussi leur part de responsabilité : ils multiplient les amendements et les prises de parole pour exister dans un système médiatisé. Un parlementaire expérimenté me disait un jour que nous devrions méditer ce proverbe chinois : « Il faut à l'homme quatre ans pour apprendre à parler, toute une vie pour apprendre à se taire ». L'administration se drape dans l'intérêt général pour produire des interprétations des textes qui ne sont pas même cohérentes d'un lieu à l'autre d'un département. L'administration centrale s'est renforcée, alors que les administrations opérationnelles de l'État (éducation, santé) s'affaiblissaient. Loin d'être démagogique, la notion de prescripteur-payeur pourrait utilement interpeller le ministère du budget.

J'ai travaillé jadis, en tant que responsable agricole, à l'élaboration de normes européennes visant à réduire les distorsions de concurrence. Ces normes servent souvent d'alibi démagogique, au détriment de l'Europe. La norme européenne, oui, toute la norme européenne, mais rien que la norme européenne. L'administration centrale de chaque État membre produit un vade-mecum pour la transposer : dans les pays du Sud de l'Europe, une simple page suffit ; dans les pays du nord, deux feuilles ; en France, dix-sept. Tout l'art de notre administration consiste à transposer les normes communautaires tout en conservant les normes nationales.

Un préfet en fin de carrière dans mon département disait aux jeunes énarques pétris de certitudes qui composaient ses équipes : « Sachez qu'un fonctionnaire ne devrait être autorisé à dire non à un pétitionnaire qu'après avoir exploré toutes les possibilités de lui dire oui ».

**M. Jérôme Bignon.** – Il y a toujours, entre la simplification et le simplisme, une marge qu'il faut se garder de franchir. La complexité vertigineuse de notre univers est aggravée par l'internationalisation des problèmes – je me rappelle avoir eu les pires difficultés, en tant que député, pour transposer une directive relative à la propriété intellectuelle, le droit français étant radicalement différent de la *common law* – ainsi que par leur judiciarisation : comme on porte plainte pour un oui ou pour un non, 80 préfets et sous-préfets sont actuellement mis en examen. Le troisième facteur de complexité est la décentralisation : j'ai eu à gérer un schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur la Bresle, un petit fleuve côtier entre Normandie et Picardie ; les DREAL de chaque région ne s'entendant pas du tout, j'ai dû exiger qu'ils s'adressent à la centrale pour arbitrage.

La complexité de la jurisprudence, variant d'un tribunal administratif à l'autre, vient enfin aggraver la situation. Il faut dix ans pour que le Conseil d'État harmonise la jurisprudence. Si des progrès ont été accomplis en matière de propriété intellectuelle ou de pollution maritime, c'est parce que des juridictions ont été spécialisées.

Les collectivités d'outre-mer ont une capacité d'adaptation locale des lois et réglementations dont nous pourrions nous inspirer.

**M. Jacques Cornano.** – Quelles économies ou recettes attendez-vous de l'intervention du CNEN ?

**M. Alain Lambert.** – Les divergences de points de vue que vous avez constatées ne sont pas liées aux sensibilités politiques, mais à des différences d'approche : le responsable politique en charge de définir les grands objectifs d'une loi les présentera d'une manière générale, sans entrer dans les complexités induites. À chacun son rôle.

Des progrès considérables ont été accomplis depuis sept ans quant au coût financier des normes. Nous travaillons à partir de fiches d'impact, obéissant elles aussi à une norme. Si elles n'ont pas été bien remplies, nous pouvons refuser de délibérer. Il est vrai que certains impacts sont réellement impossibles à calculer...

Quant aux normes européennes, il est essentiel de distinguer si elles font l'objet d'une transposition pure et simple ou si elles comportent des dispositions françaises. Les instructions des Premiers ministres successifs encourageant les transpositions simples ne sont pas venues à bout de la maladie française qui consiste à tout vouloir réécrire en concepts juridiques français. Les juridictions en arrivent à se demander si la traduction française d'un

concept anglo-saxon est la bonne. La transposition pure et simple est la solution la plus sage, mais elle demande un combat permanent.

Les annonces du gouvernement portent sur les simplifications pour les entreprises, monsieur Filleul, non pour les collectivités territoriales.

Le pouvoir réglementaire est un vrai pouvoir, non de bavardage, mais de majesté. S'il consiste à décider, il peut consister également à supprimer ou à déclasser un décret pour en faire une circulaire. Les administrations ont systématiquement choisi le type de texte réglementaire le plus élevé afin, de « donner plus de solennité ». La belle réponse ! Autant écrire en rose ou en vert... Acceptons l'idée de déclasser certains textes, sans craindre un procès en sorcellerie politique : on ne supprime pas les dispositions qu'ils portent, on en réduit simplement la force.

Si l'État ne suit pas toujours nos avis quand ils reposent sur des considérations financières, il en tient compte de près de la moitié de l'ensemble de ceux que nous émettons : nous avons une influence réelle. Il est vrai qu'elle diminue à proportion de nos avis défavorables secs, avec lesquels l'administration ne se sent guère obligée de composer.

Le pouvoir réglementaire des collectivités locales est un sujet très intéressant. Le droit est ouvert depuis la réforme constitutionnelle de 2003. Je suis favorable à cette évolution pourvu que le pouvoir réglementaire local soit, dans un premier temps, négocié avec le pouvoir réglementaire central, et que les textes lui soient soumis pour avis, peut-être conforme, de manière à ce que le savoir-faire normatif particulier puisse entrer dans les esprits.

Le pays du monde où la gestion publique a été la plus réfléchie est le Canada. Il a introduit, outre le principe de responsabilité, un principe d'imputabilité : si un fonctionnaire a pris une décision, catastrophique à terme, alors que toutes les informations dont il disposait en faisaient la seule légitime, la décision lui sera imputée sans que l'on recherche sa responsabilité personnelle. Responsabilité et imputabilité ont été déconnectées. Beaucoup de fonctionnaires français approuveraient l'application de cette distinction, notamment en matière environnementale.

Je ne suis pas en état de relever le défi de parler de la nature juridique de la circulaire. Le pouvoir de majesté des États, qui la fonde, a été sérieusement érodé au fil de l'histoire juridique et des traités européens : le jour où l'on m'opposera une circulaire, je saisirai la CEDH, et je serai sûr d'avoir gain de cause – certains contentieux permettraient d'ailleurs de remettre l'église au milieu du village.

Les pays voisins du nôtre s'approprient le droit européen par transposition pure et simple, quitte à prendre ensuite une disposition nationale, les deux restant nettement séparés. Cela préserve la confiance des fonctionnaires européens, qui ne prennent pas toujours bien qu'on leur impute des dispositions insérées dans leurs textes par le législateur national.

Il aurait fallu, au moment des deux grandes lois de décentralisation, transférer beaucoup plus de fonctionnaires. Les effectifs des administrations centrales, privés de leurs anciennes missions opérationnelles se consacrent désormais à la réglementation et au contrôle, d'où la multiplication des textes. Nous avons à la direction des routes des ingénieurs remarquablement compétents ; ceux qui ne sont pas partis dans le privé font

aujourd'hui de la réglementation et du contrôle, puisque nous n'avons plus d'investissements routiers.

Les fédérations sportives constituent le seul cas d'un droit *offshore*, sans support national ni international, c'est une forme de droit mondial parfaitement indépendant. Les fédérations des grandes villes et des départements doivent s'organiser entre elles pour leur parler d'égal à égal. Le ministère des sports fait ce qu'il peut...

**Mme Chantal Jouanno.** – Oui !

**M. Alain Lambert.** – Michel Raison a développé une fresque à laquelle je me bornerai à rajouter ce détail : nous avons, de fait, choisi un système dans lequel un ministre dure un ou deux ans. C'est à peine le temps d'apprendre le nom de ses collaborateurs, pas celui de rétablir des équilibres institutionnels. Le parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République a des limites qu'il s'agit maintenant de repousser. Le parlement est bien plus puissant qu'il ne l'imagine lui-même, dix fois plus par le contrôle qu'il exerce que par les textes qu'il élabore.

La seule manière d'écrire le droit à la Portalis, c'est de se fixer un nombre maximum de signes. Lorsque les maires, que nombre d'entre vous êtes encore, célèbrent un mariage, ils prononcent depuis 1804 la même formule « Chaque époux contribue aux charges du mariage à proportion de ses facultés ». Aucun toilettage ne l'améliorera.

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est tout à fait vrai. Nous n'avons obtenu qu'à grand peine de ne plus devoir lire un article sordide sur la solidarité entre époux pour la dette.

**M. Alain Lambert.** – Jérôme Bignon nous a invités à ne pas confondre simplification et simplisme. Nous n'en sommes pas là : le grand nombre de questions concrètes qui nous sont posées nous prémunit contre cette confusion. Nous savons désormais que nous devons séparer disposition juridique et caractéristiques techniques. Le texte de droit peut définir des obligations, qui se traduisent par des dispositions techniques séparées.

Les économies et les recettes proposées figurent clairement dans les fiches d'impact qui nous sont présentées et dans les statistiques que nous produisons sur le coût net des mesures adoptées chaque année. Bref, ne légiférez pas trop, joignez-vous plutôt aux travaux du CNEN.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, monsieur le Président, vous nous avez beaucoup appris sur les normes dans notre pays. Nous nous efforcerons de suivre les pistes de travail que vous nous avez données.

## **Loi de finances pour 2015 - Crédits « Prévention des risques – Météorologie » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Le délai limite pour le dépôt des amendements sur la proposition de résolution européenne n° 80 sur le paquet déchet est fixé au lundi 1<sup>er</sup> décembre à 12 heures. Je vous rappelle que Mme Billon est notre rapporteure sur ce texte.

Je cède à présent la parole à notre nouveau rapporteur pour avis sur les crédits de la prévention des risques et de la météorologie.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – J'ai l'honneur de vous présenter, pour la première fois, l'avis budgétaire relatif au programme 181 « Prévention des risques », au programme 170 « Météorologie » et au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». Ils sont dotés au total de 2,9 milliards d'euros, soit 43 % des 6,65 milliards ouverts au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Sans surprise, ces crédits diminuent, le ministère de l'écologie n'étant pas prioritaire dans ce projet de loi de finances.

Le programme 181 rassemble les crédits attribués aux politiques de prévention des risques naturels, des risques technologiques, des risques pour la santé d'origine environnementale et du devenir des sites miniers. En 2015, ce programme sera doté de 304 millions d'euros en autorisations d'engagement et 249 millions en crédits de paiement, en baisse respectivement de 20,4 % et 0,1 %. Les autorisations d'engagement diminuent fortement car les fonds affectés aux plans de préventions des risques technologiques (PPRT) après la loi de 2003 faisant suite à la catastrophe d'AZF à Toulouse ont été diminués : les besoins avaient été initialement surévalués. La première action du programme, 55 % des crédits, comprend les mesures destinées à prévenir les risques technologiques et finance les PPRT. Les crédits étaient supérieurs aux besoins, sans doute, mais le retard pris dans la mise en place des PPRT du fait des coûts d'expropriation et des travaux de consolidation du bâti explique aussi l'évolution du montant des crédits.

Réduire le risque à la source a impliqué de revoir les études de dangers avec les industriels. Cette phase a permis de réduire l'emprise des PPRT sur les territoires – de 350 kilomètres carrés dans les zones urbanisées. Au 1<sup>er</sup> août 2014, sur les 407 PPRT à réaliser, la quasi-totalité a été prescrite et 76 %, soit 311 plans, ont été approuvés. L'objectif est d'avoir approuvé 90 % des PPRT fin 2014 et 95 % fin 2015.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, (Anses) est financée à hauteur de 7,4 % par le programme 181. Cette agence est née de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). Le projet de budget prévoit d'allouer à l'Anses 94 millions d'euros, comme en 2014. Le plafond d'emplois de l'agence sera de 1 281 ETP. En revanche, les missions vont s'élargir en 2015, puisque la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a prévu le transfert à l'Anses des délivrances des autorisations de mise sur le marché (AMM) pour les produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes. Avec ses onze laboratoires, l'agence dispose en effet d'une solide expérience en matière d'évaluation scientifique des dossiers de demande d'AMM, reconnue en France et en Europe. Elle sera demain en charge de délivrer, retirer et modifier ces AMM. L'agence ne risque-t-elle pas d'être à la fois juge et partie ? Ce transfert de missions et de responsabilités va modifier son positionnement : l'organisation interne devra être revue afin que l'évaluation et la gestion du risque pesticides se fassent de manière transparente et performante.

La loi d'avenir pour l'agriculture a également confié à l'Anses le pilotage d'un nouveau réseau de phyto-pharmacovigilance à l'échelle du territoire, qui fonctionnera sur le modèle des réseaux de pharmacovigilance en médecine humaine. Le réseau devra faire remonter les signaux, même faibles, comme cela se pratique pour le médicament.

En raison de ces nouvelles missions, le plafond d'emplois de l'agence augmente de 10 ETP pour deux ans. C'est encourageant. Mais 2016 et 2017 seront marquées par deux baisses successives de 5 ETP, ce qui signifie que la prise en charge des nouvelles missions de l'Anses devra se faire par réorganisation interne sur l'effectif existant. Le directeur général adjoint chargé des ressources a indiqué qu'il manquait 4 millions d'euros pour boucler le financement du dispositif. Pourquoi ne pas envisager une taxe additionnelle à la taxe sur le chiffre d'affaires pour les distributeurs de produits phytopharmaceutiques, proportionnelle au volume des ventes et à très faible taux, à l'image de ce qui se fait pour les médicaments vétérinaires ? L'Anses le propose et cette mesure pourrait être opportunément votée dans la loi de finances rectificative.

L'année 2013 a été marquée pour l'Anses par un effort budgétaire considérable, avec une diminution brutale de 50 ETP, ce qui avait entraîné la restructuration des laboratoires de recherche. Or, le lien entre recherche et expertise est important dans le domaine de la santé publique. Nous devons donc être prudents : de nouvelles contraintes budgétaires feraient perdre de vue certains risques sanitaires et affaibliraient la réaction de la France en cas de crise. Les responsables de l'agence estiment leur retard sur des dossiers d'évaluation de pesticides – dont certains extrêmement toxiques – à un an et demi.

La prévention des risques naturels est dotée de 40 millions d'euros, en progression de 6 %, afin de poursuivre les actions menées dans la prévention des inondations : mise en œuvre du plan national submersions rapides, appel à projets des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi), mise en œuvre de la directive sur les inondations et l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). La loi métropoles a créé une nouvelle compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), confiée aux communes et leurs groupements. Les premières dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. L'année qui vient sera mise à profit pour organiser l'exercice de la nouvelle compétence et préparer l'instauration de la taxe prévue. Nous en reparlerons l'année prochaine. En juin 2013, les Pyrénées ont subi de graves inondations et certaines communes et EPCI n'ont plus aucun moyen propre pour financer des travaux, reconstruire des murs de rétention par exemple, malgré l'aide de l'État à 80 %. J'ai demandé au sous-préfet et au préfet de région d'accepter que les chantiers commencent avec la part apportée par l'État.

Le contrôle de la sûreté nucléaire, confié à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), représente 18 % des crédits du programme. Les crédits consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et à la radioprotection sont en très légère hausse de 0,04 %. Je suis très inquiet, après l'audition de M. Chevet, responsable de l'ASN. Le coût du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection augmentera dans les années à venir. Les exigences sociétales s'accroissent : nos concitoyens exigent de plus en plus de transparence. L'activité de l'ASN va se développer. L'accident de Fukushima rehausse les normes de sûreté. De nombreuses centrales françaises arrivent en fin de vie et la question se posera de savoir s'il faut les prolonger de dix ans ou plutôt financer des équipements de type EPR, alors que celui de Flamanville est arrêté depuis un an. L'Autorité devra examiner le projet mené par l'Andra de stockage profond de déchets radioactifs, Cigeo. Enfin, le projet de loi relatif à la transition énergétique, en cours de discussion, pose le problème du démantèlement de certaines installations.

L'activité de l'ASN va s'accroître dans les années à venir, que l'on ferme certaines centrales ou que l'on prolonge leur durée de vie. L'Autorité devra y faire face, tout en maintenant une exigence maximale pour la sécurité des populations. C'est pourquoi il est

impératif de réformer le financement de la sûreté nucléaire. Depuis la loi de finances pour 2000, la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) est affectée au budget général. Les crédits correspondant à la mission de contrôle des installations nucléaires, financés par cette taxe, ont été inscrits au budget. Pour autant, quand la taxe collecte 576 millions d'euros, l'ASN n'en reçoit qu'un peu plus de 300. Nous connaissons les numéros de jonglage de Bercy, mais il est regrettable que le nucléaire en soit victime : le produit de cette taxe doit revenir à l'ASN.

Dans son rapport d'information de juin dernier sur la sûreté nucléaire, notre collègue de la commission des finances, Michel Berson, relevait que les budgets des autorités belge, espagnole et anglaise sont abondés, partiellement ou en totalité, par des taxes ou des redevances supportées par les exploitants. Une contribution versée par chaque exploitant pourrait être déterminée par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire. Ces coefficients seraient fixés par le Parlement, qui piloterait ainsi les ressources consacrées à la sûreté nucléaire. Un plafonnement éviterait toute augmentation non contrôlée de la dépense publique – l'excédent serait reversé au budget général. L'Autorité serait ainsi dotée de moyens pérennes.

M. Chevet a évoqué, lors de notre entretien, le survol des drones, problème évoqué lundi par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), comme par l'état-major de l'air, par deux généraux de la gendarmerie et par Areva, dont le discours m'évoque irrésistiblement celui de la scientologie, quand l'entreprise cherche à démontrer que les bassins de refroidissement sont d'une sûreté exceptionnelle. Le survol par ces drones est inoffensif, nous dit-on. Et en cas d'attentat terroriste par les airs ? Les responsables de l'ASN, eux, considèrent que ces bassins sont extrêmement vulnérables. Ils ont également évoqué les appareils à rayon gamma qui servent à vérifier l'étanchéité des tuyaux dans les bâtiments : ce sont des machines de guerre redoutables, capables de tuer tous les occupants d'un wagon de train, trois mois après une exposition. Or, il n'est prévu aucune traçabilité de ces appareils.

Le programme 170 « Météorologie » porte sur les crédits alloués à Météo-France. Cet opérateur a pour priorité la sécurité des biens et des personnes : les prévisions météorologiques s'intègrent dans une chaîne d'alerte et participent à la politique de prévention des risques. Il améliore également notre connaissance du climat, rôle crucial au regard des enjeux climatiques. En 2015, Météo-France sera doté de 205 millions d'euros, en baisse de 1,2 % par rapport à 2014. Il s'agit de la troisième année consécutive de baisse des dotations. Météo-France dispose aussi de ressources propres issues de son activité en tant que prestataire de services pour la navigation aérienne. Or, ces ressources propres ont elles aussi connu une contraction ces dernières années. Météo-France se trouve aujourd'hui dans une situation financière extrêmement difficile. Malgré la maîtrise de sa masse salariale et la fermeture programmée de 53 des 108 centres locaux, son président m'a indiqué pouvoir, dans ces conditions, poursuivre sa mission pendant encore deux ou trois ans, guère plus. Or, face au changement climatique, nous devons disposer de systèmes d'observation et de prévision météorologiques précis et fiables. Les politiques de prévention des risques naturels et technologiques – les systèmes d'alerte en particulier – dépendent des données fournies par Météo-France. L'activité de calcul et de prévision repose sur des technologies de plus en plus puissantes et donc coûteuses. Le Royaume-Uni s'est récemment doté d'un supercalculateur quinze fois plus puissant que celui, pourtant récent, utilisé par Météo-France, pour une somme de 120 millions. L'investissement doit être relancé si la France veut maintenir la qualité de sa prévision météorologique. La trajectoire budgétaire de Météo-France est donc préoccupante.



J'en arrive au programme 217 : le budget du ministère de l'écologie est en recul constant depuis trois ans. À périmètre inchangé, il va diminuer de 410 millions d'euros, soit 5,8 %. Au total, l'écologie a perdu 1,65 milliard de crédits depuis 2012, ainsi que 1 641 emplois en trois ans, auxquels s'ajouteront les 723 emplois qui seront supprimés en 2015. Comment maintenir les compétences et l'expertise au sein du ministère ? À moyen terme, ses missions sont remises en cause. Cette évolution a été encore aggravée le 14 novembre dernier par le vote à l'Assemblée d'un amendement qui opère une coupe supplémentaire de 9 millions. J'ai échangé sur le sujet avec Delphine Batho, ancienne ministre de l'écologie, qui partage mes préoccupations.

Pour moi, l'écologie et la prévention des risques constituent une nouvelle mission régaliennne de l'État, mission malheureusement appelée à croître du fait du dérèglement climatique. À l'aune de ces enjeux, les crédits alloués à la prévention des risques, à la météorologie, et plus largement au ministère de l'écologie sont largement insuffisants. L'industrie et l'agriculture continuent de s'intensifier : nous devons conserver les capacités d'expertise et d'intervention de l'État, mais aussi augmenter les moyens alloués à la prévention et à la gestion des crises.

Je ne peux donc que proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 181, 170 et 217. Les coupes opérées cette année traduisent une gestion purement financière, une vision uniquement à court terme et irresponsable des politiques publiques. À l'heure où les dérèglements climatiques se manifestent de plus en plus fréquemment et avec toujours plus de violence, la poursuite de cette politique pourrait avoir des conséquences désastreuses !

**M. Hervé Maurey, président.** – Ce baptême du feu est tout à fait réussi, monsieur le rapporteur pour avis.

**M. Ronan Dantec.** – Je félicite notre rapporteur pour la vigueur de ses propos. Je ne sais si j'aurais osé, pour ma part, comparer le discours d'Areva à celui de la scientologie !

La sécurité nucléaire est en question : on nous affirme que l'on peut éviter qu'un Boeing ou un Airbus soit précipité sur une centrale, mais des drones survolent ces sites en toute impunité depuis plusieurs semaines...

Jusqu'à Fukushima, on prétendait que toutes les défaillances techniques avaient été prévues, en dépit des accidents survenus aux États-Unis et en Ukraine. Depuis Fukushima, on s'est rendu compte que face à un évènement imprévu considérable, comme une rupture de barrage ou une action terroriste d'ampleur, aucune centrale ne résiste. Les *crash tests* n'ont pas pris en compte toutes les hypothèses. Logiquement, il faudrait sortir du nucléaire, tranquillement, pour éviter une crise industrielle, d'autant qu'Areva est dans une situation très difficile. Il est de mauvais calcul de repousser la fermeture de la centrale de Fessenheim : plus tôt elle fermera, plus vite nous aborderons l'activité de démantèlement, créneau sur lequel la France pourrait très bien prendre le leadership mondial. Hélas, aujourd'hui, on ne songe qu'à négocier sur les moyens affectés à la sécurité et à l'ASN. Des risques apparaissent, qui n'avaient pas été pris en compte auparavant, mais les dotations diminuent... Le rapporteur le dénonce, mais la majorité sénatoriale réclame année après année toujours plus d'économies budgétaires : il y a là une certaine contradiction. Je m'abstiendrai donc.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je félicite M. Médevielle pour son rapport musclé qui rappelle certaines vérités particulièrement inquiétantes. Ce n'est pas parce que nous soutenons

le budget du Gouvernement que nous ne regrettons pas l'absence de moyens sur tel ou tel poste, notamment en matière nucléaire. N'oublions quand même pas que la fermeture de Fessenheim dépend des analyses de l'ASN, non du Gouvernement.

**M. Ronan Dantec.** – C'est EDF qui décidera !

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Sur Areva, l'inquiétude est grande : nous aurions bien voulu que la technologie de l'EPR soit opérationnelle mais Areva ne semble pas la maîtriser entièrement. Nous en sommes à 8 milliards d'euros sur la centrale en cours de construction en Finlande. Mais je précise que nous voterons ce budget.

**M. Hervé Maurey, président.** – Le rapporteur a du punch, dites-vous. Cela démontre que l'on peut être au centre de l'échiquier politique sans être, pardonnez-moi le mot, ramollo !

Certes, tous les budgets ne peuvent augmenter, nous le disons depuis longtemps. Il faut cependant être capable de dégager des priorités, ce qui disqualifie la politique du rabot systématique.

**M. Gérard Miquel.** – Je ne suis pas surpris de la vivacité de notre rapporteur, qui est du pays du rugby. Néanmoins, je ne voterai pas son excellent rapport. Vous nous dites, président, que la politique du rabot n'est pas la bonne : n'était-ce pas, pourtant, ce que faisait systématiquement la précédente majorité, notamment en matière d'emplois ? Les choses ont changé avec, par exemple, la priorité à l'éducation nationale. De même la ministre de l'écologie a défini des priorités, mais des économies sont nécessaires. D'éminents responsables de l'opposition réclament des économies beaucoup plus importantes : sur quels budgets les imputeraient-ils ?

**M. Charles Revet.** – Pas dans ce secteur !

**M. Gérard Miquel.** – Et voilà !

S'il y avait moins d'emplois dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), bon nombre d'entre nous ne s'en plaindraient pas.

**M. Charles Revet.** – Nous sommes bien d'accord !

**M. Gérard Miquel.** – Il aurait fallu maintenir dans les préfectures les agents qui connaissaient bien le terrain : créer de nouveaux outils a été coûteux et les agents affectés à ces fonctions interprètent la réglementation de façon brutale et sans intelligence territoriale.

Ma génération a beaucoup pollué, privilégiant le profit immédiat, ignorant le long terme. À présent, nous sommes face à des dérèglements climatiques dramatiques que nous ne maîtrisons pas. Je regrette qu'il n'y ait pas davantage de crédits mais je voterai ce budget.

**M. Charles Revet.** – Je félicite notre nouveau rapporteur. Il décrit une situation préoccupante. Il ne faut pas diminuer les crédits de surveillance. On n'a pas dans le passé récent fait les choix les plus opérationnels... Mon groupe votera ce rapport.

Il y a quelques années, en matière d'inondations, affaissements de terrain et autres, nous avons créé une ligne budgétaire particulière pour financer le fonds Barnier de prévention des risques. Où en est-on ? Je ne pose pas la question pour proposer une ponction

comme le fait si souvent le Gouvernement ; mais parce que son intervention serait décisive pour prévenir les risques de perte de vies humaines.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Le fonds Barnier ne figure pas dans ce budget.

**M. Charles Revet.** – Il est utilisé lorsqu'il y a un risque majeur, nous en avons fait l'expérience en Normandie.

**M. Hervé Maurey, président.** – Et dans l'Eure particulièrement ! Je vais intervenir en tant qu' élu normand : ce fonds a été créé à cause des marnières. Au XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles, des galeries étaient creusées pour exploiter la marne ou extraire des pierres. Depuis une vingtaine d'années, des affaissements souterrains causent des effondrements de maisons. Ces phénomènes ne sont pas considérés comme une catastrophe naturelle puisqu'ils résultent d'une activité humaine antérieure : le fonds Barnier, créé en 1995, permet dans certains cas d'indemniser les propriétaires.

**M. Charles Revet.** – À titre personnel, j'ai été l'une des victimes et j'ai dû raser ma maison. Pour que les assurances remboursent, il faut une déclaration de catastrophe naturelle et la maison doit être touchée – pas forcément démolie. Le fonds Barnier intervient dans les cas de risques d'affaissement : la maison, qui alors n'est pas (encore) touchée peut être achetée par l'État pour être rasée.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'intervention de l'État n'est possible que si le comblement de la marnière coûte plus cher que le rachat de la maison.

**M. Hervé Poher.** – L'énergie de notre rapporteur est remarquable. La compétence Gemapi marque une avancée : élu depuis plus de vingt ans, je conserve toujours des bottes dans le coffre de ma voiture car les inondations sont fréquentes dans ma commune de Guînes, située dans les monts d'Artois. Auparavant, le maire ou le président d'EPCI s'adressait en vain au département ou à l'État. Désormais, la compétence sera du ressort de l'intercommunalité qui pourra créer une taxe. Président d'un EPCI, j'ai pris cette compétence, afin de mener les travaux qui s'imposent. Mais dans certaines zones, celles où il existe des waterings, 400 000 habitants versent déjà des cotisations à des syndicats : ils vont donc payer deux fois. C'est intolérable ! Ils risquent de coiffer le bonnet rouge !

**Mme Annick Billon.** – Je m'associe aux félicitations adressées à notre rapporteur. La sûreté nucléaire a besoin d'argent et vous estimez qu'il y en a : j'aimerais comprendre.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – La taxe sur les opérateurs rapporte à l'État 573 millions d'euros, dont 300 reversés à l'ASN. Il faut mettre fin à cette mécanique budgétaire. Doit-on attendre les catastrophes pour prendre les mesures nécessaires ? Les survols de drones continuent et tout le monde est inquiet, armée, gendarmerie, Areva, EDF, malgré les propos rassurants des dirigeants d'Areva. On ne sait toujours pas qui est à l'origine de ces épisodes. L'ASN a insisté sur la vulnérabilité des bassins de refroidissement. La politique est l'art de rendre probable ce qui est nécessaire, a dit Victor Hugo : aujourd'hui, la catastrophe n'est pas loin. Nous devons donc nous protéger.

**M. Hervé Poher.** – La centrale de Gravelines est implantée dans une zone de waterings. Après Xynthia, j'ai rencontré les responsables de la centrale pour leur faire part

de mes inquiétudes si un tel évènement climatique survenait dans nos régions : ils m'ont ri au nez. Je trouve cette attitude un peu légère.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Lundi après-midi, lors de la réunion de l'Opecst, un officier de gendarmerie a parlé de la couverture des bassins par des charpentes métalliques : lorsqu'on l'a interrogé sur leur résistance, il nous a répondu « secret défense ». Il serait pourtant simple de dire : « nous ne savons pas ! »

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption crédits « Prévention des risques – Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015.*

*La réunion est levée à 15 h 55.*

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, et de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

**Transition énergétique pour la croissance verte – Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)**

*Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.*

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

**M. Hervé Maurey, président.** – Notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a pour mission de suivre la conception et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire qui sont essentielles pour le Sénat. Nous fêterons bientôt les vingt ans de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 dont le rapporteur était un certain Gérard Larcher... Depuis son vote, de nombreux débats, colloques, rapports ont été consacrés à cette question, mais les actes n'ont pas suivi. Sur le terrain, il y a peu de résultats concrets. Nos territoires ruraux connaissent un sentiment de mal-être et d'abandon qui explique certains votes.

Le nouveau gouvernement a manifesté le souhait de faire preuve de volontarisme. L'égalité des territoires a remplacé l'aménagement du territoire ; le commissariat général à l'égalité des territoires a pris la suite de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). Au-delà de ces modifications sémantiques, quels sont les changements sur le terrain ? Des projets d'infrastructures ont été abandonnés. La réforme des rythmes scolaires a créé une nouvelle fracture entre monde rural et monde urbain.

Le Sénat a fait des propositions sur l'aménagement numérique et la désertification médicale. Ces sujets appellent des réponses urgentes. Les sénateurs attendent du gouvernement des mesures concrètes pour les territoires. Quels sont vos projets ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** – Je vous remercie de m'avoir invitée pour évoquer les grandes orientations de mon ministère, en particulier la destination des crédits du programme 112 « impulsion et coordination de l'aménagement du territoire ».

En 2015, ce programme est doté de 223 millions d'euros en autorisations d'engagement et 271 millions d'euros en crédits de paiement. Ses missions ont évolué en 2014, de manière cohérente avec les objectifs assignés au nouveau commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) – qui résulte de la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et du secrétariat général du comité interministériel des villes. Sa création témoigne de la volonté de fonder une nouvelle politique d'intervention territoriale davantage axée sur la coopération entre territoires urbains et ruraux, objectif soutenu par un certain nombre de députés et qui a fait l'objet d'une résolution du groupe RDSE au Sénat. Les conséquences de cette réorientation se traduisent dans l'architecture budgétaire de la mission : les crédits de la mission « politique de la ville » sont rattachés au périmètre budgétaire du Premier ministre, comme ceux du programme 112. Cette gestion unifiée préserve les moyens du CGET et conforte sa dimension interministérielle. Les programmes de la Datar seront préservés et de nouveaux dispositifs seront lancés.

L'année 2015 sera celle du lancement de la nouvelle génération de contrats de plan État-régions, auxquels 12,5 milliards d'euros seront consacrés jusqu'en 2020. Le programme 112 participe à hauteur de 735 millions d'euros, dont 100 millions d'euros dès 2015. Ces crédits abonderont principalement le volet territorial de ces contrats, relatif à la mise en œuvre de projets spécifiques pour les territoires, notamment ruraux. Cet effort interministériel est significatif, compte tenu des contraintes auxquelles sont soumises nos finances publiques. Les contrats de plan apportent des moyens indispensables au soutien de la croissance, de l'emploi et du développement des territoires. Leurs effets seront décuplés par les cofinancements apportés par les collectivités territoriales. Les mandats de négociation ont été transmis la semaine dernière aux préfets de région. Le dialogue avec les acteurs locaux est permanent, dans un souci de faire converger les stratégies nationales et régionales.

Des évolutions significatives ont été introduites dans leurs volets thématiques pour répondre aux attentes des régions. L'enseignement supérieur et la recherche font l'objet d'un effort financier conséquent pour accompagner les projets de recherche et assurer une partie substantielle des contreparties nationales requises dans le cadre des programmes opérationnels européens. Le volet mobilité a également été renforcé : 6,7 milliards d'euros lui seront consacrés sur l'ensemble de la période. Près de 3 milliards d'euros sont consacrés à la transition écologique. Le volet territorial des contrats de plan, doté de 976 millions d'euros, financera des projets transversaux, notamment en milieu rural : création de maisons de santé, d'équipements améliorant la qualité de vie, services au public, soutien de l'ingénierie au service des territoires, projets de revitalisation des centres-bourgs, etc.

Certaines régions souhaitent établir des contrats infrarégionaux avec les centres-bourgs non retenus dans le cadre des actions spécifiques qui leur sont destinées : c'est une bonne initiative. Un potentiel de crédits des programmes d'investissement d'avenir dédiés au très haut débit sont aussi inscrits dans chaque mandat régional. Notre objectif est de signer des protocoles d'accord en décembre, de sorte que les régions lancent rapidement les consultations publiques et les études environnementales préalables aux signatures formelles.

J'en viens au budget propre du CGET. Les actions de développement économique seront poursuivies. La prime d'aménagement du territoire sera maintenue à 30 millions d'euros, mais les seuils d'éligibilité en matière de création d'emplois et de niveau d'investissement ont été abaissés afin de la recentrer sur les PME et de renforcer sa compatibilité avec le droit européen.

Les zones de revitalisation rurale – qui ne relèvent pas du programme 112 –, mesures d'exonération fiscale et sociale pour les entreprises créant des emplois ou reprenant des sites en difficultés, coûtent 235 millions d'euros. Les critères sont devenus obsolètes ; le zonage n'a pas répondu aux objectifs de revitalisation des territoires, et les résultats sont contrastés. Une mission d'inspection a été diligentée, et l'Assemblée nationale a confié un rapport à Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. J'ouvrirai prochainement une large consultation sur la base de leurs propositions et des éléments avancés lors des Assises.

La revitalisation des territoires ruraux et périurbains est un sujet majeur, comme les ateliers des Assises de la ruralité l'ont montré. Plus de vingt départements sont engagés dans l'élaboration de diagnostics et de schémas d'accessibilité des services. L'Allier – où je me suis rendue – est particulièrement avancé puisqu'il finalisera prochainement son plan d'action. Mon administration a d'ailleurs réalisé un guide de confection de ces schémas, inspiré de ces initiatives. Il faudra traduire celles-ci dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ce budget soutient la création et le fonctionnement des maisons des services publics, dont le Premier ministre veut porter le nombre à 1 000 d'ici 2017.

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) appuiera l'élaboration des schémas et prendra en charge 25 % du coût de fonctionnement des maisons des services publics, soit un engagement financier total de l'État de plus de 9 millions d'euros. Il appuiera en outre le déploiement des maisons de santé, non plus au moyen d'un programme spécifique, mais *via* le volet territorial des contrats de plan. Nous soutenons également le développement de la télémédecine, utile pour les personnes éloignées des grands centres hospitaliers. J'ai visité dans les Côtes-d'Armor un établissement d'hébergement de personnes âgées ayant recours à ces techniques, preuve que les territoires ruraux innovent.

En juin 2014, j'ai lancé un dispositif expérimental renforçant les centres-bourgs dynamiques : 50 communes ont été retenues, et leur liste vient d'être publiée. Le FNADT apportera 15 millions d'euros pour soutenir la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs projets. La dotation de 6,5 millions d'euros correspond au paiement en 2014 des engagements pluriannuels de 14 millions d'euros. L'Agence nationale de l'habitat apporte, *via* le programme 135, un financement complémentaire. Les 50 communes choisies recevront en moyenne 40 millions d'euros par an pendant six ans. Nous menons également une politique transversale de soutien aux commerces, à l'artisanat, à l'agriculture et aux services publics. Je crois beaucoup en cette approche globale pour répondre aux préoccupations des élus et des habitants. Le choix des 50 projets fera nécessairement des déçus ; j'ai demandé aux préfets que les candidats non retenus fassent l'objet d'un suivi attentif, et bénéficient des crédits engagés dans les politiques de droit commun.

La redynamisation passe également par le soutien à l'accession à la propriété dans l'ancien dans près de 6 000 communes rurales. Le projet de loi de finances pour 2015 élargit le bénéfice du prêt à taux zéro à l'achat de logements anciens à réhabiliter dans les communes rurales où le taux de vacance est élevé et où les services à la population atteignent un niveau

minimal. L'objectif est double : répondre à l'impératif économique de soutien à l'activité des PME et du bâtiment ; favoriser l'accès au logement et redynamiser les territoires ruraux.

L'effort total déployé pour cette politique est de 5,6 milliards d'euros. Il dépasse largement, vous le voyez, le programme 112. Transversalité : tel était le maître mot des Assises de la ruralité, qui se sont achevées dans les Hautes Pyrénées lundi dernier, en présence du Premier ministre. Le comité interministériel à l'égalité des territoires qui lui fera suite proposera des mesures concrètes et pragmatiques pour aider les territoires ruraux.

**M. Hervé Maurey, président.** – La télémédecine est certes une formidable opportunité pour les territoires dépourvus de médecins, mais comment font ceux qui n'ont pas de haut débit ? Ce sont souvent les mêmes...

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis (politique des territoires).** – Je présenterai demain mon rapport pour avis à la commission.

Le soutien financier de l'État aux pôles de compétitivité a été sanctuarisé à hauteur de 450 millions d'euros pour la période 2013-2015. Et ensuite ? La volonté affichée d'accroître les ressources privées dans leur financement est un signe de désengagement de l'État. Où en est l'évaluation du dispositif ?

Le dispositif relatif aux grappes d'entreprises prend fin cette année. Que fait-on de celles dont la capacité d'autofinancement est insuffisante sans soutien de l'État ?

Le dispositif des pôles d'excellence rurale ne sera pas reconduit après 2015. Or il a bien fonctionné pour les 378 retenus, qui ont élaboré des partenariats public-privé, accéléré des projets, et contribué à redynamiser leurs territoires. Pourquoi cet arrêt brutal ?

Il faut certes revoir le zonage en matière de revitalisation rurale. Vous avez cité le rapport Calmette-Vigier. Mais une commission d'élus des deux chambres avait déjà été créée au sein de la Datar pour y réfléchir ; or elle n'a pas été réunie depuis trois ans ! Les choses se font sans les sénateurs, qui représentent pourtant les territoires... Ce n'est pas normal.

La revitalisation des centres-bourgs est une excellente politique. Nous pouvons remédier aux commerces qui ferment, aux logements devenus vacants car invendables ou louables mais non éligibles aux dispositifs d'amélioration des logements : il faut pour cela une action nationale qui dépasse l'expérimentation, et associer les élus nationaux aux jurys de sélection.

Les contrats de plan État-région ne fonctionnent pas très bien. Les régions n'ont pas encore été regroupées que des retards s'accumulent déjà dans les négociations. Les dotations de l'État vont de surcroît baisser. Quel sera leur montant pour 2015-2020 ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Les contrats de plan État-région comprennent une clause de revoyure en 2016 pour tenir compte de la réforme territoriale, et ajuster les priorités aux nouveaux périmètres et aux nouvelles compétences. L'État les finance à hauteur de 12,5 milliards d'euros, ce qui est proche de la précédente génération de contrats. Leur volet territorial sera financé par le FNADT à hauteur de 735 millions d'euros. Les négociations sont en cours, au plus proche du terrain. Le dialogue permanent entre l'État et les préfets de région a permis de faire évoluer les mandats de négociation. Tous les niveaux de collectivités territoriales sont associés à ces discussions. De nombreux présidents de région m'ont fait part de leur volonté de signer des protocoles d'accord au plus vite.

Les appels à manifestation d'intérêt pour les expérimentations que nous menons dans les centres-bourgs retiennent une approche globale et transversale. Dans des fonctions antérieures, j'ai donné aux communes et aux intercommunalités les outils pour soutenir le commerce et l'artisanat et préempter plus facilement. En matière de logements vacants, nous avons étendu le PTZ à certaines communes rurales, là où le taux de logements vacants et d'équipements de proximité l'exigeait, afin de limiter l'étalement urbain et de promouvoir l'attractivité des territoires. Les communes non concernées par les expérimentations profiteront des crédits dégagés dans le volet territorial des contrats de plan État-région.

Toutes les associations d'élus sont représentées dans les jurys de sélection : AMF, ADF, ARF...

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Je parlais des élus nationaux !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Les pôles d'excellence rurale ont eu globalement un impact positif. Je préfère orienter les crédits du ministère vers la contractualisation, car c'est l'outil le plus adapté et le plus juste. La réussite des pôles a toutefois été contrastée ; une nouvelle génération n'est donc pas prévue. De plus, les meilleurs dossiers sélectionnés dans le cadre des appels à projets avaient souvent bénéficié de l'appui de conseils extérieurs, ce qui n'est guère conforme à l'objectif d'égalité territoriale. Les crédits du FNADT seront par conséquent transférés sur le volet territorial des contrats de plan État-région.

Je suis toute disposée à réunir les parlementaires et le CGET sur la revitalisation rurale. Je souhaite échanger avec les élus locaux, nationaux et leurs représentants sur cette question, pour avancer sur la réforme du zonage et trouver des critères plus adaptés.

Mon ministère n'intervient sur les pôles de compétitivité qu'en ce qui concerne l'animation territoriale des acteurs ; 3 millions d'euros leur sont consacrés dans le programme 112. Le reste provient du fonds interministériel piloté par Emmanuel Macron. Leur évaluation est en cours. Nous n'envisageons pas de nouveaux appels à projets à ce stade.

Le dispositif relatif aux grappes d'entreprises est en effet terminé. Le gouvernement est en train de l'évaluer.

**M. Michel Raison.** – D'où viennent les fonds relatifs à l'expérimentation dans les centres-bourgs ? Vouloir aider les petits commerces c'est très bien, mais nous n'arrivons plus à mobiliser les crédits du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac). Pouvez-vous intervenir ? Ce fonds est alimenté par la taxe sur la grande distribution. La technique budgétaire a été celle du *holdup* sur les chambres de commerce, d'agriculture et les agences de l'eau... Y a-t-il eu *holdup* également sur le Fisac ?

Je n'aime pas beaucoup l'expression d'égalité des territoires. Je préfère parler d'équilibre, même s'il est souvent imparfait. En la matière, votre rôle est très interministériel. Mais avant de financer telle ou telle infrastructure, ne faudrait-il pas identifier celles à supprimer ou celles à préserver de la disparition ? Jadis, Édith Cresson avait engagé – difficilement – la délocalisation de certains établissements, comme l'ENA ou le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. C'est cela aussi, l'aménagement du territoire ; mais en France, nous n'avons jamais été très bons. Ce n'est certes pas de votre faute si le territoire est déséquilibré, mais que faites-vous pour y remédier ?



**M. Jean-François Longeot.** – Les territoires ruraux sont une vraie richesse en matière d'espace, de qualité de vie, de développement économique et de vie sociale. Je n'aime guère l'expression égalité des territoires non plus ; je préfère parler d'équilibre, comme pour un être humain : la France doit marcher sur ses deux jambes que sont le rural et l'urbain.

L'État doit nous faire davantage confiance. Si nos concitoyens nous élisent et nous réélisent, c'est que nous sommes capables de gérer nos collectivités ! Nous n'avons pas besoin d'une chape de plomb, de toutes ces contraintes administratives insurmontables, surtout en matière d'urbanisme. Quand je vois que certaines communes mettent dix ans à élaborer un plan local d'urbanisme, les plans locaux intercommunaux m'inquiètent...

En matière médicale, numérique, ou de téléphonie mobile, nous sommes abandonnés. Les opérateurs s'implantent là où les clients potentiels sont les plus nombreux. Mon département du Doubs et ses communautés de communes vont devoir consacrer 184 millions d'euros au numérique sur plusieurs années. On ne cesse de parler du haut débit ; or certains territoires se contenteraient du moyen débit !

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons conscience que votre mission n'est pas facile, précisément parce qu'elle est transversale. Tous ces sujets sont aussi de la compétence d'autres ministères. Nous essayons simplement de mesurer ce qui n'a pas été fait. Nous savons évaluer l'impact des politiques sur l'environnement, l'égalité entre les hommes et les femmes, mais pas sur l'aménagement du territoire. Notre commission entend s'y employer.

Je rejoins Jean-François Longeot : il faut faire confiance aux élus. Mais la promotion de l'égalité des territoires est une fonction régaliennne par excellence. C'est précisément là que nous attendons l'État ! À lui de mettre en place des mesures fortes pour lutter contre les déserts médicaux ou la fracture numérique, sans lesquelles rien ne bougerait. Que puis-je dire aux élus de mon territoire qui n'ont aucun espoir d'avoir la téléphonie mobile ? L'État ne fait rien, les opérateurs n'ont aucune contrainte, et les départements n'ont pas tous signé la convention relative aux zones blanches. Que puis-je dire aux élus de la vallée de la Levrière qui n'ont pas de couverture en téléphonie mobile ? Le cabinet de votre prédécesseur m'a reçu très aimablement, mais rien n'a bougé. Il y a en effet une forme d'indécence à faire de la publicité pour le très haut débit ou la 4G quand certains n'ont pas même la 2G ! Dans mon département, le numérique ou la présence médicale importent plus que les bureaux de poste.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Nous partageons certains constats. Ces enjeux ont donné lieu à de longues heures de débat au cours des Assises de la ruralité.

Monsieur Longeot, je suis moi-même élue rurale ; les territoires ruraux n'ont pas attendu les Assises pour prendre leur destin en main. Mais nous n'arrivons pas à dupliquer les bonnes initiatives. Comment créer de la complémentarité entre zones urbaines et rurales pour favoriser le développement économique ? J'ai visité une cuisine centrale implantée dans une commune de zone rurale, qui livre des repas aux établissements pour personnes âgées de zone urbaine. L'idée de contrats de réciprocité a été avancée au cours des Assises.

Les Assises ont fait émerger un certain nombre de sujets. D'abord, la dotation globale de fonctionnement. La réforme annoncée par le Premier ministre a pour but de rectifier les inégalités. Ensuite, le numérique et la téléphonie mobile, sans lesquels ne serait-ce que le télétravail ne serait pas possible. Enfin, l'économie de proximité, le petit commerce,

l'artisanat, l'économie agricole. Ce ne sont pas seulement des clichés ; des initiatives utiles ont émergé. Nous allons accompagner ce travail. Le Comité interministériel a été créé pour faire des propositions concrètes et pragmatiques. Les Assises ont également permis à de nombreux acteurs, peu associés à ces décisions, de s'exprimer. C'était fondamental pour les territoires ruraux, qui ont trop souvent le sentiment d'être oubliés.

Monsieur Raison, je comprends votre déception. Les 300 dossiers retenus contenaient de très bons projets. Tous n'avaient toutefois pas le même potentiel, ni les mêmes ressources humaines et financières. J'ai demandé aux préfets d'accompagner spécifiquement les communes dont les projets n'ont pas été retenus. À mon arrivée à Bercy, j'ai trouvé un certain nombre de dossiers du Fisac en souffrance, car les budgets précédents n'avaient cessé de diminuer. Songez que le retard de traitement de ces dossiers avait atteint trois ans ! Il a fallu un effort de gestion et un abondement de 140 millions d'euros pour résorber le stock et lancer la réforme de l'artisanat et du commerce en ciblant les crédits du Fonds sur les territoires prioritaires et les territoires ruraux.

Les appels à projets des centres-bourgs seront soutenus par des crédits supplémentaires aux crédits déjà fléchés : 40 millions d'euros par an pour 50 communes, dont 14 millions d'euros en provenance du FNADT, sans parler les fonds de l'Anah et ceux relatifs à l'aide à l'acquisition de logements anciens en zone rurale. Le dispositif sera évalué, et nous trouverons un moyen de généraliser ce dont les territoires ruraux ont besoin.

La notion d'équité territoriale – tendant vers l'égalité – a en effet une forte dimension interministérielle. La création du CGET l'atteste, qui dépend directement du Premier ministre. Il renoue avec une forte ambition de solidarité entre territoires et entre ministères, pour répondre à trois enjeux : la lutte contre les inégalités entre les territoires – en termes d'emplois, en matière sociale, d'infrastructures –, la fin de la dichotomie entre urbain et rural, et la réconciliation de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Tous les ministères en charge de ces dossiers étaient présents lors des Assises de la ruralité. Je vous laisse votre appréciation sémantique ; je trouve pour ma part qu'égalité est un joli mot dans une République – il ne signifie pas uniformité –, et un objectif à ne pas perdre de vue.

Vous citez les expérimentations d'Édith Cresson en matière de délocalisation des services publics. Des expériences ont été conduites – voyez le rapport d'Alain Bertrand sur l'hyper-ruralité. La Caisse d'allocations familiales de Guéret traite des dossiers pour la Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis : voilà une expérience à reproduire ailleurs.

**M. Michel Raison.** – Nous vous soutiendrons !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Je fais bien sûr confiance aux élus locaux. Leurs territoires sont source de richesse et de dynamisme – parfois démographique – et leurs élus mettent en œuvre des politiques innovantes et attractives. Nous devons partir du terrain, et de l'expérience des acteurs locaux, qui font un travail remarquable d'aménagement du territoire.

Mon ministère a déjà financé la création de 300 maisons de santé. Nous poursuivons ce chantier, essentiel pour les territoires ruraux, dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-région.

Le plan Très haut débit rassemble 60 projets dans 71 départements, financés par le Fonds national pour la société numérique à hauteur de 7 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros publics, auxquels l'État contribuera pour 2 milliards. Dans ma région, le Gers et le

Tarn-et-Garonne ont reçu un accord de principe du Premier ministre pour financer des infrastructures de déploiement de très haut débit.

Je compte m'attaquer fortement au problème de la couverture du territoire par le réseau de téléphonie mobile. Les 7 milliards d'euros du FNADT seront mobilisés pour résorber les zones blanches. Le sénateur Pierre Camani et le député Fabrice Verdier ont rendu récemment un rapport sur le service universel des télécommunications. Je n'oublie pas non plus la question des zones grises. Axelle Lemaire et moi-même ferons des propositions. J'ai rencontré de nombreux maires dont les projets de construction sont bloqués par l'absence de couverture mobile, qui nuit à l'attractivité de leur territoire. Le numérique est en effet essentiel pour l'éducation, la culture, les entreprises comme les administrations. Le promouvoir est une manière de lutter contre les inégalités. D'ici 2022, 20 milliards d'euros de financements publics et privés seront mobilisés pour déployer le très haut débit sur tout le territoire.

Je salue votre initiative d'évaluer plus systématiquement les politiques menées en matière d'aménagement du territoire. Je suis consciente que certaines normes pèsent davantage sur les territoires ruraux que sur les territoires urbains.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ai noté votre souhait de faire évoluer les choses en matière de téléphonie mobile. Mais il y a pire : le manque total d'espoir, sur certains territoires, de voir un jour arriver le haut débit ! En la matière, le gouvernement n'a qu'un rôle de financeur, ce qui favorise le creusement des inégalités. L'égalité est un beau mot, en effet, mais j'aimerais qu'il désigne une réalité... Nous soutiendrons en tout cas vos initiatives en ce sens. Nous vous remercions.

*La réunion est levée à 19 h 30.*

**Jeudi 27 novembre 2014**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Nous avons entendu hier la ministre en charge de l'égalité des territoires et de la ruralité, Sylvia Pinel, sur les crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2015. Nous avons également entendu, il y a quinze jours, la secrétaire d'État Axelle Lemaire sur l'aménagement numérique du territoire. L'impression que je retire de ces auditions est que le Gouvernement affiche de grandes ambitions, mais celles-ci ne sont pas suivies d'effets concrets. Il y a un véritable décalage entre le discours et les actes, et le meilleur moyen de s'en rendre compte est d'analyser le budget.

Lorsque l'on regarde les crédits consacrés à la politique des territoires, on remarque une érosion continue des moyens qui leur sont affectés. Ce phénomène m'inquiète car il va en s'accroissant. En effet, les crédits sont fortement orientés à la baisse dans le PLF 2015 : les autorisations d'engagement diminuent de 18 % et les crédits de paiement de 5 % par rapport à 2014.

Pour justifier cette baisse, le Gouvernement invoque le caractère transitoire de l'année 2015, année pivot entre deux générations de contrats de plan État-région (CPER). Mais il s'agit là de pure rhétorique, puisque l'année 2014 avait elle aussi été qualifiée d'exceptionnelle, dans la mesure où l'on avait prolongé l'ancienne génération de CPER qui couvrait la période 2007-2013. En résumé, chaque année apporte son lot de justifications nouvelles, et le résultat est que l'on observe une baisse continue des crédits affectés à la politique des territoires.

On peut toujours argumenter en disant qu'il s'agit d'une vision partielle dans la mesure où l'on n'examine que deux programmes, le programme 112 et le programme 162, qui constituent moins de 5 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire. Mais le constat est identique lorsque l'on analyse le document de politique transversale, qui regroupe les 31 programmes relevant de 14 missions différentes, ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. En tout, ce sont plus de 5,75 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,6 milliards d'euros de crédits de paiement qui sont prévus pour 2015.

Ce montant peut paraître élevé en valeur absolue, mais il ne représente au final que 0,28 point de PIB consacré à l'aménagement du territoire, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle de notre développement, comme le soulignent tous les travaux récents de l'économie géographique. Et là aussi, la tendance générale est à la baisse : sur les trois dernières années, ce sont ainsi 350 millions d'euros qui ont disparu du budget consacré à l'aménagement du territoire, soit l'équivalent des deux programmes que nous examinons aujourd'hui !

Une dernière remarque d'ordre général, le Gouvernement décide d'abandonner progressivement les systèmes de pôles, qui ont pourtant largement prouvé leur pertinence et leur efficacité. Je pense notamment aux pôles de compétitivité et aux pôles d'excellence rurale, qui ne bénéficieront plus de crédits sanctuarisés mais seront intégrés dans les négociations globales des CPER.

J'entre maintenant dans le détail des programmes et des dispositifs qui y concourent. Je commence par le programme 162 relatif aux « Interventions territoriales de l'État » (PITE). Ce premier volet représente 12 % des crédits que nous examinons aujourd'hui. Pour rappel, ce programme est concentré sur quelques enjeux territoriaux ciblés, nécessitant une action interministérielle. Il met à la disposition des acteurs locaux une enveloppe budgétaire unique, « fongible », alimentée par des programmes multiples, ce qui permet une souplesse et une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions conduites sur le terrain.

La première action du PITE est consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, à laquelle sont affectés environ huit millions d'euros. La programmation triennale prévoit une diminution progressive des autorisations d'engagement pour atteindre trois millions d'euros en 2017. Concrètement, cette action concerne aujourd'hui principalement le plan de lutte contre les algues vertes, qui a pris du retard dans la contractualisation avec les collectivités, désormais achevée, puis avec les agriculteurs.

S'y ajoute la question épineuse de la prise en charge des opérations de ramassage, de transport et de traitement des algues vertes, dont les collectivités concernées rejettent la responsabilité. L'État vient d'être condamné en appel sur ce point. En conséquence, le Gouvernement a entamé des négociations précontentieuses en vue d'une prise en charge financière renforcée et rétroactive de 2010 à 2013 : une enveloppe exceptionnelle d'environ cinq millions d'euros a ainsi été mise en réserve.

Le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) en Corse est l'action qui bénéficie de la majeure partie des crédits du programme 162, avec 16,3 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 26 % et 17 % par rapport à 2014. Cette diminution résulte d'un étalement de la dépense sur deux années supplémentaires sans modification du montant prévisionnel global du plan. Ces crédits sont affectés prioritairement aux infrastructures et équipements collectifs, notamment les stations d'épuration et les réseaux haut débit. Les Corses, comme les Bretons, savent bien se défendre quand il s'agit d'obtenir des aides !

La troisième action du PITE est consacrée au plan de sauvegarde du Marais Poitevin, dont les objectifs sont déjà en grande partie atteints, depuis la création en 2011 de l'établissement public du Marais Poitevin. Depuis le mois de mai 2014, le marais poitevin a même retrouvé son label de parc naturel régional (PNR). Par conséquent, le PLF 2015 s'inscrit en nette diminution, avec 4 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 28 %. Cette tendance devrait logiquement se prolonger sur le triennal 2015-2017.

La quatrième et dernière action du PITE est constituée par le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, pour lequel l'année 2014 s'est avérée un peu particulière, puisqu'il s'agit d'une phase de transition et de négociation pour finaliser le troisième plan couvrant la période 2015-2020, officiellement validé le 25 juillet dernier. En conséquence, les crédits de 2014 sont reconduits en 2015, ce qui n'empêche pas une légère diminution de 2 %, puisque leur montant s'élève à 2,6 millions d'euros. On découvre chaque année des ramifications nouvelles dans la pollution des sols et des eaux par ce pesticide extrêmement persistant, dont les effets sur la santé sont très graves. Cette action du programme 162 n'est donc, hélas, pas prête de s'éteindre.

Une réflexion est engagée sur la création éventuelle de nouvelles actions. Récemment, le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) a soumis au Premier ministre une proposition de nouvelle action s'articulant autour du Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille. Cette proposition n'a pas pu être intégrée à temps dans les discussions budgétaires, puisque le plan Marseille, auquel contribuent six ministères, n'a vraiment démarré qu'à l'été dernier. Il s'agit donc d'une affaire à suivre, même si elle a peu de chances d'aboutir dans le contexte budgétaire actuel.

J'en viens maintenant au second volet, à savoir le programme 112 consacré à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement du territoire. Ce programme représente 88 % de la masse des crédits que nous examinons aujourd'hui. Le PLF 2015 y prévoit l'inscription de 222,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 270 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 22 % et 7 % par rapport à 2014, une fois les mesures de périmètre neutralisées.

Le périmètre du programme évolue en effet en raison de la création, le 31 mars dernier, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), dont nous entendrons, la semaine prochaine, la responsable Marie-Caroline Bonnet-Galzy. L'objectif de cette réforme

est de rompre avec les approches sectorielles des politiques territoriales et de privilégier une réflexion transversale. Il s'agit également de faire des économies grâce aux gains de productivité générés par la fusion de trois administrations et au regroupement des agents sur un site unique à Saint Denis à la fin de l'année 2014.

Je souhaite évidemment le succès de cette nouvelle structure, censée permettre d'y voir plus clair, après la longue errance administrative de la DATAR. Mais il ne doit pas pour autant s'agir d'un écran de fumée : cette réorganisation ne résoudra pas d'elle-même les difficultés des territoires, si elle ne s'accompagne pas d'interventions concrètes soutenues par des crédits budgétaires. Or je déplore l'attrition continue des crédits du programme 112 depuis dix ans. Entre 2006 et 2015, les autorisations d'engagement (AE) sont passées de 402 à 222 millions d'euros, soit une baisse de près de 45%. Les crédits de paiement suivent la même évolution, avec un décalage dans le temps. C'est d'autant plus dommage que ce programme contient un grand nombre de dispositifs structurants pour l'attractivité économique de nos territoires.

À commencer par la prime d'aménagement du territoire (PAT) qui vient tout juste d'être réformée. Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes avait émis des critiques sévères à l'encontre de la PAT, qu'elle considérait comme « une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée ». Un nouveau régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, qui tient compte de la révision des lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) effectuée peu de temps avant par la Commission européenne. La nouvelle mouture du dispositif est recentrée sur les PME et le volet « recherche, développement et innovation », qui avait concentré les critiques de la Cour des Comptes, est abandonné.

Les crédits prévus pour la PAT s'élèvent à 29,6 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 21 % des autorisations d'engagement. Le Gouvernement affirme que cette évolution résulte de la sortie des grandes entreprises du dispositif. J'espère qu'il ne s'agit que d'une diminution ponctuelle et temporaire, car la PAT est un outil puissant qui peut faire la différence dans la négociation finale pour l'implantation d'un investissement. Il serait dommage d'affaiblir un instrument auquel recourent les autres pays européens.

En ce qui concerne les pôles de compétitivité, on est au milieu de la troisième phase 2013-2018, dont l'objectif est d'accompagner davantage le passage de la R&D à la mise sur le marché de produits et services concrets. Pour le moment, le soutien financier apporté par l'État est sanctuarisé à hauteur de 450 millions d'euros sur la période 2013-2015 mais je m'interroge sur sa réduction annoncée, puisque l'administration entend « privilégier l'accroissement des ressources privées des pôles ». La ministre Sylvia Pinel a été encore plus claire en affirmant qu'aucun nouvel appel à projets n'est envisagé. Il serait peut-être judicieux d'attendre les résultats de l'évaluation en cours, pour apprécier l'opportunité d'une baisse des crédits, qui n'est jamais une bonne nouvelle pour le développement économique des territoires.

Quant aux pôles d'excellence rurale, ils sont encore plus clairement abandonnés. La deuxième phase 2010-2015 est en voie d'achèvement, et il n'est pas prévu de reconduire ce dispositif après 2016. La ministre a confirmé hier qu'elle souhaitait privilégier la contractualisation, au motif que la démarche d'appel à projets conduit à sélectionner systématiquement les meilleurs dossiers. Personnellement, je regrette cette décision : les financements des PER exercent un fort effet levier comme accélérateurs de projets et sont structurants pour la dynamisation des espaces ruraux.

La politique des grappes d'entreprises, lancée en 2009, a pris fin en 2014. À ce titre, aucun crédit de financement opérationnel n'est désormais prévu. Le CGET continue cependant à financer l'animation du dispositif par le biais de l'association France Cluster, dont le marché court jusqu'en juin 2015. Une évaluation de ce dispositif est sur le point de s'achever. Personnellement, je m'inquiète de la survie d'un certain nombre de ces grappes dans les mois à venir, car elles ne disposent pas de la capacité d'autofinancement nécessaire en l'absence du soutien financier de l'État.

La fusion entre l'agence française pour le développement international des entreprises (AFII) et Ubifrance, envisagée depuis un certain temps, est désormais clairement actée, depuis l'annonce du Président de la République le 14 février 2014. L'objectif est de faire en sorte que les questions d'attractivité et de compétitivité soient traitées par une seule et même entité. Je pense surtout que les synergies annoncées sont un prétexte pour réaliser davantage d'économies, au risque de détruire certaines compétences, pourtant utiles à nos entreprises. Le phénomène n'est pas nouveau. Les fusions administratives coûtent souvent plus cher qu'elles ne rapportent, et entraînent un délitement de la capacité opérationnelle de l'État.

En ce qui concerne les outils d'animation des territoires ruraux, il y a beaucoup d'actualité. Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont en cours de révision, suite au rapport présenté le 8 octobre dernier par les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. Un nouveau zonage devrait entrer en vigueur prochainement, établi pour six ans en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants. Les exonérations fiscales seront quant à elles vraisemblablement prolongées, avant d'être à leur tour revues l'année prochaine. Le rapport des deux députés a notamment plaidé en faveur de la suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les nouvelles embauches, jugée redondante avec le pacte de responsabilité. Il faudrait au moins que les sénateurs puissent être associés à la réflexion sur le zonage, comme c'était le cas auparavant !

Le nouveau dispositif des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), lancé l'année dernière, connaît une phase de montée en puissance. Il a obtenu une reconnaissance législative avec l'adoption de la loi Économie sociale et solidaire (ESS) le 31 juillet dernier. Le premier appel à projets, lancé le 15 juillet 2013 a connu un certain succès. Sur les 183 dossiers de candidature, 22 conventions ont été signées à l'été 2014 et près d'un million d'euros versé aux lauréats. Je rappelle qu'il s'agit d'un dispositif à petit budget, trois millions d'euros au total sur deux ans. Un bilan est en cours, et une deuxième vague est éventuellement envisagée dans les mois prochains. Je note qu'il y a quand même un certain paradoxe à abandonner les PER au motif que l'appel à projets conduit à sélectionner systématiquement les meilleurs dossiers, tout en reprenant cette même démarche pour les PTCE !

L'année 2014 a également vu apparaître une nouvelle expérimentation pour redynamiser les centre-bourgs. Il s'agit d'enrayer l'affaiblissement important de ces derniers, caractérisé par la désertification commerciale et l'augmentation des logements vacants. Cinquante lauréats viennent d'être sélectionnés. Ils bénéficieront au total d'une enveloppe fléchée de 230 millions d'euros sur six ans, dont 200 millions mis en réserve par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Je souligne de longue date la nécessité d'une politique forte sur ce sujet, mais je préférerais que l'on réfléchisse à un dispositif plus pérenne. Je déplore également que nous autres, élus nationaux, n'ayons pas été associés aux jurys de sélection.

Quant à la complexité des dossiers de candidature, je vous laisse imaginer ce qu'elle représente pour une petite mairie.

Par ailleurs, les crédits continuent à financer certaines politiques indispensables à l'attractivité des territoires ruraux, notamment l'accord national « Plus de services au public » et le programme de financement de maisons de santé pluriprofessionnelles. Ce dernier est arrivé à échéance le 31 décembre 2013, et l'année 2014 est celle du bilan du « Plan 300 MSP ». Un bilan positif, dont je me félicite, mais qui ne répond que partiellement au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Je vous renvoie aux mesures fortes préconisées par le groupe de travail de notre commission sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire, dont le rapporteur était à l'époque notre président, Hervé Maurey.

Quant à la mutualisation des services au public, celle-ci devrait progresser avec l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont je suis également le rapporteur pour notre commission. L'article 26 vise en effet à donner un cadre plus souple aux maisons de service au public, afin d'accompagner une nouvelle phase de leur développement. Nous en reparlerons, mais sur le principe, j'y suis plutôt favorable.

Faute de temps, je n'aborde que brièvement le sujet de l'aménagement numérique, dont nous avons débattu récemment avec la secrétaire d'État Axelle Lemaire. Elle nous a longuement exposé l'avancement du plan France Très Haut Débit, pourvu de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement dans le PLF 2015. Mais je n'ai finalement pas été très convaincu par ses arguments sur la couverture du territoire, qui sont assez déconnectés de la réalité du terrain. Je ne relance pas le débat.

Un mot important sur les contrats de projets État-régions (CPER). La programmation 2007-2013 touche à sa fin. Elle avait été prolongée en 2014 et le taux d'avancement devrait finalement atteindre 89,5 % à la fin de l'année. En dépit de cette année de transition supplémentaire, la mise en place des nouveaux CPER 2015-2020 s'effectue déjà avec du retard, que le Gouvernement justifie par le calendrier de la réforme territoriale. Finalement, les derniers arbitrages politiques seront rendus à la fin de l'année, et la signature des contrats devrait être effective en mars 2015. Une clause de révision est en outre prévue en 2016 pour tenir compte des évolutions liées à la réforme territoriale.

L'enveloppe de crédits de l'État s'élève à 12,5 milliards d'euros pour 2015-2020, contre 12,75 milliards d'euros pour la période précédente. Elle s'articule avec la nouvelle programmation des fonds européens, qui représente 27 milliards d'euros pour la période 2014-2020. J'attire votre attention sur l'effet d'optique consistant à affirmer que les crédits relatifs au CPER sont globalement maintenus : ce calcul ne prend pas en compte le choix du Gouvernement d'inclure plusieurs dispositifs dans la contractualisation, comme les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale ou les maisons de santé pluriprofessionnelles ; il convient donc de retrancher l'ensemble des crédits qui étaient jusqu'ici sanctuarisés dans des plans spécifiques.

En outre, je m'étonne du décalage entre, d'une part, les ambitions affichées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme territoriale, qui souhaite réduire le nombre des régions et renforcer leurs compétences, et d'autre part, le traitement réservé aux CPER qui sont censés être la déclinaison financière de ce projet. Les retards s'accumulent, la dotation de l'État diminue, et la mise en œuvre du volet « mobilité » est précarisée par les revirements successifs concernant les ressources de l'AFITF, dont 40 % des crédits sont destinés aux CPER et aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).



Enfin, en matière de péréquation verticale, certaines inégalités territoriales gagneraient à être corrigées : les communautés de communes, qui sont plutôt rurales, sont financées à hauteur de vingt euros par habitant en dotation globale de fonctionnement (DGF), les agglomérations sont plutôt à quarante euros par habitant, et les métropoles sont à soixante euros par habitant.

Pour conclure, je dirais qu'en matière d'aménagement du territoire, ce n'est pas tant le montant global des crédits qui importe, que la qualité des actions menées et l'effet levier qu'elles procurent, avec une logique de projets plutôt que de « guichet ». Je m'inquiète cependant de l'érosion continue des crédits consacrés à cette politique structurante pour notre pays. Je crains que la rigueur budgétaire ne finisse par affecter même les dispositifs les mieux éprouvés.

Je ne sais plus ce que nous devons attendre des gesticulations qui nous sont proposées en guise de palliatif : la création du CGET en début d'année, les assises de la ruralité qui viennent d'avoir lieu ou le Comité interministériel de l'égalité des territoires annoncé pour 2015. Plus les effets d'annonce se multiplient, plus les crédits s'amenuisent ! Ce PLF 2015 en est l'exacte traduction. Pour cette raison, je vous propose d'émettre un avis négatif sur les crédits relatifs à la politique des territoires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie pour cette présentation complète et très intéressante. Je laisse la parole à nos collègues, qui ont un certain nombre de questions à vous poser.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La présentation de notre rapporteur pour avis est très précise mais, je le regrette, très pessimiste.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Elle est réaliste, pas pessimiste !

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Notre rapporteur pour avis fait référence aux gesticulations d'aujourd'hui, mais il oublie celles d'hier ! Nous, en revanche, nous ne les avons pas oubliées ! Elles sont encore très présentes. Je voudrais rappeler que les contrats de projets ont été menés à leur terme. Les contrats de plan sont lancés. Il y a, certes, un peu de retard, du fait notamment des évolutions territoriales et des négociations avec les préfets de régions. Nous devrions arriver à un montant financier similaire à celui des contrats de projets, en faisant l'impasse sur l'actualisation de l'euro.

Les crédits de certaines missions baissent, c'est exact. Toutefois, d'autres sont maintenus et quelques-uns augmentent même, en fonction des projets du Gouvernement.

Je voudrais rappeler que les pôles de compétitivité font partie intégrante de l'ambition de l'État stratège. N'oublions pas non plus les trente-quatre filières industrielles d'innovation qui sont d'ores et déjà pour la plupart lancées.

Je citerai aussi l'exemple du marais poitevin, dont la réhabilitation est un succès en matière de biodiversité.

Le Gouvernement a de plus en plus la volonté de lancer des appels à projets. Dans mon département, trois ou quatre communes en ont profité en matière d'animation des centres-bourgs. Elles se déclarent plutôt satisfaites. Les dossiers n'ont pas été si compliqués à élaborer.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous indiquez que la péréquation verticale n'a pas évolué, à la différence de la péréquation horizontale. Je fais le même constat et le déplore également, mais il en est ainsi. Nous ne soutiendrons pas votre conclusion car nous ne partageons pas votre avis défavorable sur les crédits de la mission.

**M. Jérôme Bignon.** – Je félicite notre rapporteur pour avis et partage son analyse, qui confirme ce que je constate dans mon département. Nos élus locaux se sentent abandonnés par le pouvoir central et écrasés par les normes. Comme l'a indiqué hier notre président de commission, à quoi sert le développement de la télémédecine lorsque l'on n'a pas le haut débit ? C'est comme si l'on disait à nos territoires ruraux qu'ils n'ont plus besoin de routes parce qu'on n'a plus les moyens de les financer ! Le haut-débit permet d'apporter la connaissance et la relation avec le monde. J'ai beaucoup de difficultés à comprendre que l'on puisse prétendre souhaiter des politiques fortes d'aménagement du territoire si l'on n'assure ni la couverture en haut débit ni en téléphonie mobile ! Celle-ci n'existe que sur 15 % du territoire ; 85 % du territoire est donc abandonné. On a oublié les principes d'égalité des territoires en mettant toute une partie de la population à l'écart.

Je souhaiterais par ailleurs relever les contradictions du Gouvernement. Hier, Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a défendu l'idée selon laquelle les meilleurs appels à projets seraient la clef de la transition énergétique. Une heure plus tard, Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, nous indiquait que l'on ne pouvait pas se contenter de retenir que les seuls meilleurs appels à projets. Une coordination est nécessaire !

J'ai eu la chance de participer à deux projets d'excellence rurale couronnés de succès. Il s'agit de formidables instruments mobilisateurs et républicains. Notre commission pourrait-elle éventuellement conduire une évaluation de ce dispositif ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je remercie à mon tour notre rapporteur pour avis. Entre les contrats régionaux de développement territoriaux, les appels à projets de la part de l'État, les incitations des communautés de communes, les politiques spécifiques des départements, les territoires ruraux sont perdus ! Il y a trop d'instruments. On aurait tout intérêt à être plus clair.

Concernant la politique d'appel à projets des centres-bourgs, soyons réalistes ! La demande risque d'être considérable. Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez évoqué la somme de 230 millions d'euros pour financer 50 projets, ce qui représente environ 4,5 millions d'euros par projet. Je pense qu'il aurait fallu prévoir des appels à projets sur des réhabilitations particulières, portant par exemple sur le commerce ou le logement, car beaucoup de communes vont être intéressées mais ne pourront pas être satisfaites. Cette politique va une fois de plus disparaître, faute de pouvoir être pérennisée.

Enfin, je rejoins la position de notre collègue Jérôme Bignon sur le numérique. Les dossiers n'avancent plus. Dans mon département, par exemple, où tous les schémas et prérequis ont été réalisés, on ne sait pas à quel moment on pourra profiter des crédits.

**Mme Chantal Jouanno.** – Je rappellerai à notre collègue Jean-Jacques Filleul que la création de l'établissement public du marais poitevin ne s'est pas faite sans douleur en 2011 !

Concernant la qualité de l'eau en Bretagne, je crois me rappeler que l'État s'était engagé à prendre en charge le ramassage et le traitement des algues vertes. Il faudrait le vérifier.

Pour terminer, le fait de mettre en place des dispositifs pour les modifier quelques années plus tard me paraît être une source de complexité et d'instabilité juridique fâcheuse.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je l'ai dit à Mme Sylvia Pinel hier : nous avons le sentiment que l'on parle beaucoup d'aménagement du territoire depuis de nombreuses années – même avant 2012 – mais on agit peu ! La dernière loi d'aménagement du territoire date d'il y a vingt ans – Gérard Larcher en était d'ailleurs le rapporteur. Depuis, on fait beaucoup de rapports, de colloques et de manifestations mais les territoires sont de plus en plus en souffrance. Cela explique en partie certains votes observés. Il faut donc essayer de répondre aujourd'hui concrètement à leurs besoins. Concernant le numérique, Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, a évoqué il y a quelques semaines une consultation, mais nous n'en sommes plus là. Nous connaissons parfaitement les attentes de nos concitoyens sur les territoires !

L'État n'intervient qu'en tant que financeur, ce qui creuse les inégalités entre territoires, selon leur dynamisme. Quelques-uns profitent aujourd'hui du très haut débit, alors que d'autres ne sont même pas couverts en haut débit ! Il en est de même en matière de téléphonie mobile, et aucune solution n'est proposée. Les opérateurs se désintéressent des territoires non couverts, l'État indique que le programme portant sur la couverture des zones blanches est achevé, et les départements ne s'estiment pas compétents. On demande à des territoires sans couverture en matière de téléphonie mobile et sans haut débit de patienter jusqu'à la mise en place du très haut débit dans dix ans. Cela n'est évidemment pas satisfaisant !

Sur la question de la démographie médicale, nous pouvons bien entendu nous réjouir de l'existence de maisons de santé, mais ce n'est pas la panacée ! Nous avons tous des exemples de structures de ce type qui ont coûté très cher et qui ne parviennent pourtant pas à attirer les médecins.

Je souhaiterais qu'un gouvernement courageux s'occupe réellement de ces problématiques au travers des services publics, des infrastructures, du numérique au sens large et des déserts médicaux. Cette remarque s'adresse d'ailleurs aussi bien à la majorité actuelle qu'à l'opposition.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – En réponse à Jean-Jacques Filleul, je ne suis pas pessimiste mais réaliste et objectif. Les errements que je dénonce sont constatés depuis une dizaine d'années. Je redoute que les CPER conclus aujourd'hui aient à être revus une fois la réforme territoriale achevée. Je déplore aussi le désengagement de l'État vis-à-vis des pôles de compétitivité. Je suis en revanche optimiste à l'égard des initiatives prises en faveur des centres-bourgs, mais je regrette un certain manque de transparence dans les choix retenus. Je suis amené à les découvrir dans la presse ! En tant que parlementaire, je pense que nous devrions être mieux informés.

Je partage l'opinion de notre collègue Jérôme Bignon concernant le sentiment d'abandon de nos territoires. Ce ressenti est non seulement lié à la disparition de certains services publics locaux, mais aussi à l'insuffisance des connections en haut débit, aux

problèmes rencontrés sur les lignes de téléphonie mobile et même parfois sur celles de téléphonie fixe !

Je déplore aussi le manque de cohérence du Gouvernement. On nous dit qu'il est préférable de contractualiser pour renforcer l'égalité entre territoires, et dans le même temps on lance finalement des appels à projets ! Je vais même plus loin : le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République impose de mutualiser davantage pour percevoir plus de dotations. C'est aussi une forme d'appel à projets.

Notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a relevé la complexité et la multitude des instruments mis en place et abandonnés peu après. Il est vrai que cela nuit à l'efficacité. Il faut de la stabilité dans les dispositifs. Par exemple, pour les centres-bourgs, on aurait pu faire un appel à projets officiel et transparent.

Il faudrait vérifier si le financement par l'État du ramassage des algues vertes, évoqué par Chantal Jouanno, était prévu initialement, car je n'en suis pas certain.

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur le rapporteur pour avis, nous vous remercions.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.*

*La réunion est levée à 15 h 10.*

**COMMISSION DES FINANCES****Jeudi 13 novembre 2014**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –**Loi de finances pour 2015 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » -  
Examen du rapport spécial**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».**

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Je souhaite, à titre liminaire, saluer le fait que Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, nous ait accordé un entretien suffisamment long qui nous a permis d'approfondir les questions. Bien souvent, on apprécie les budgets par leur quantité. Je pense qu'un bon budget, ce n'est pas un budget qui augmente, mais le fait que la quantité soit là en période contrainte est quand même un élément d'appréciation. La vraie qualité est bien l'utilisation des crédits et leur répartition. La mission « Recherche et enseignement supérieur » bénéficie d'un budget plus que préservé encore cette année, avec 25,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 26 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette analyse est plus vraie pour l'enseignement supérieur que pour la recherche.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit d'ailleurs le maintien de l'enveloppe accordée à la mission pour la période triennale de 2015 à 2017 hors CAS « Pensions », augmentée de 100 millions d'euros d'ici à 2017. Cette stabilité confirme le caractère prioritaire que le Gouvernement souhaite conférer à l'enseignement supérieur et à la recherche dans son action, alors que parallèlement l'essentiel des budgets des autres missions est réduit. Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission à titre principal s'élève à 6,4 milliards d'euros, soit une baisse de 200 millions d'euros par rapport à 2014. En effet, la dépense liée au crédit d'impôt recherche (CIR) passe de 5,5 milliards d'euros en 2014 à 5,3 milliards d'euros en 2015. Peut-être cela traduit-il le ralentissement économique ambiant.

Le budget consacré à l'enseignement supérieur, qui comprend à la fois le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et le programme 231 « Vie étudiante », représente 15,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Dans le cadre de ces deux programmes, environ 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits pour le financement de l'immobilier universitaire dans le cadre des contrats de plan État régions 2015-2020 (CPER 2015-2020). Sur l'ensemble de la période, les CPER consacreront 840 millions d'euros à l'enseignement supérieur. Le montant des crédits de paiement inscrits pour 2015 peut paraître faible, mais il est habituel qu'il ne soit pas très important en début des contrats de plan. En revanche, il est assez étrange que ceux-ci soient préparés par des entités appelées à disparaître début 2016. Quelles seront les priorités des nouvelles entités régionales ? Cela va-t-il remettre en cause la consommation des crédits ?

Concernant les crédits consacrés aux formations et à la recherche universitaires (programme 150), des moyens supplémentaires sont alloués aux universités et aux autres établissements publics, avec 11,8 milliards d'euros prévus pour 2015. Les crédits de la masse salariale des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies augmentent ainsi de plus de 150 millions d'euros afin de couvrir principalement la création de 1 000 emplois par an, conformément aux engagements du Président de la République de créer 5 000 emplois au cours de son quinquennat, ainsi que les conséquences de diverses mesures prises par le Gouvernement en faveur des agents de la fonction publique et, pour la première fois dans la dotation initiale de l'État, une partie des effets du glissement vieillesse-technicité.

Des économies à hauteur de 110 millions d'euros sont parallèlement réalisées dans le domaine immobilier, compte tenu notamment de la fin des travaux de désamiantage de Jussieu. Enfin, un effort à hauteur de 100 millions d'euros est demandé aux établissements d'enseignement supérieur au titre de leur participation au redressement des finances publiques.

Ce budget me paraît tenir compte des enjeux que doivent relever aujourd'hui nos universités et l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur. Pour autant, je m'interroge sur la réalité de la création des 1 000 emplois par an au sein de ces établissements. En effet, rien ne garantit que les universités utiliseront les crédits qui leur sont accordés pour recruter les effectifs supplémentaires. Retrouvera-t-on ces postes sur le terrain ? Il est très difficile d'obtenir les statistiques réelles. Parallèlement d'autres postes peuvent être gelés. C'est d'ailleurs une méthode de gestion courante pour équilibrer les comptes. Il est même à peu près certain qu'en 2013 et en 2014, les dotations allouées aux universités au titre d'emplois nouveaux ont pu permettre de couvrir les dépenses des établissements sans nouveau recrutement, afin de garantir leur équilibre financier.

Je souhaite également attirer votre attention sur l'obligation faite aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur de se regrouper sous la forme de fusion, de communauté d'universités et établissements (COMUE) ou d'association. Il est à craindre en effet que les COMUE, nouvelles « superstructures », ne conduisent à des dépenses de fonctionnement supplémentaires. Nous serons attentifs à regarder au sein des 1 000 emplois, combien seront en réalité affectés aux COMUE. Il est important de vérifier si ces moyens supplémentaires seront consacrés à l'enseignement supérieur ou seulement à faire fonctionner ces nouvelles entités qui augmentent encore un peu le « mille-feuille ».

La situation financière des universités semble globalement plus saine, avec seulement sept établissements en déficit à la fin de l'exercice 2013 et trois d'entre eux en double déficit sur la période 2012-2013. Les établissements ont apparemment pris la mesure de l'autonomie dont ils disposent et jouissent désormais des moyens humains et techniques nécessaires pour l'exercer avec acuité. Nous pourrions nous intéresser en détail à cette problématique après la remise de l'enquête que notre commission a demandé à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le bilan de l'autonomie financière des universités. Quelques universités continuent de rencontrer d'importantes difficultés mais bénéficient d'un suivi particulier du ministère. Je reste pour ma part attentif au fait que certaines d'entre elles parviennent à maintenir leur équilibre financier au prix d'économies considérables. On ne peut que regretter qu'aucune mesure de rééquilibrage ne soit mise en œuvre en faveur des universités les plus mal dotées, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement celles qui ont rencontré des difficultés financières.

Je souhaite à présent revenir sur un sujet que j'ai déjà eu l'occasion d'aborder, à savoir la diversification des ressources des établissements d'enseignement supérieur. Je pense que le recours aux fondations notamment devrait être davantage développé. Je considère également que les frais d'inscription des universités pourraient être plus élevés, sans pour autant remettre en cause la mixité sociale de ces établissements. Lors de mes auditions, j'ai par ailleurs été alerté sur la perte de recettes considérable qu'attendent certains établissements d'enseignement supérieur suite à la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'apprentissage, avec une collecte pouvant être divisée par deux dans certains cas et alors que cette ressource représente jusqu'à 30 % du budget de certaines entités.

Cette question touche également les établissements de l'enseignement supérieur privés qui voient par ailleurs, une nouvelle fois, la dotation que leur accorde l'État baisser de 1 %. Cette diminution fait suite à celle de 12 % pratiquée entre 2012 et 2015. Aussi, comme l'an dernier, un amendement vous sera proposé en faveur de ces établissements, tendant à maintenir le montant de l'enveloppe à son montant de 2014 majoré de 1%, correspondant à 80,5 millions d'euros. Plus de 79 000 étudiants sont actuellement inscrits dans ces écoles et la participation moyenne de l'État à leur fonctionnement est déjà passée de plus de 1 000 euros par étudiant en 2013 à 816 euros en 2014. Or, l'existence de ces établissements privés constitue une économie pour l'État car les étudiants coûteraient beaucoup plus cher s'ils étaient inscrits dans l'enseignement supérieur public.

L'évolution attendue du modèle critérisé d'allocation des moyens des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies, le dispositif de système de répartition des moyens à la performance et à l'activité dit « SYMPA » fait toujours l'objet de concertations et des travaux de calibrage sont en cours. La nouvelle version de « SYMPA » devrait être arrêtée d'ici la fin de l'année pour pouvoir allouer les moyens des universités pour 2015. J'ai déjà évoqué la nécessité d'un rééquilibrage et je suivrai attentivement ce sujet pour vous en rendre compte.

S'agissant du programme 231 « Vie étudiante », il est marqué par la poursuite de la réforme des aides directes versées aux étudiants. Ainsi, après la création de deux nouveaux échelons en 2013, les bourses sur critères sociaux ont connu une nouvelle évolution à la rentrée de septembre 2014, avec 77 500 nouveaux bénéficiaires de l'échelon « 0 bis » qui correspond à une aide d'un peu plus de 1 000 euros, en plus de l'exonération des frais d'inscription et de cotisations au régime de sécurité sociale. 1 000 allocations nouvelles sont également prévues dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence. En contrepartie de ces mesures qui offrent à chaque étudiant les moyens de disposer des mêmes chances de réussite, il est indispensable que le contrôle de l'assiduité aux cours et à la présence aux examens soit effectivement assuré. Je poursuis actuellement un contrôle budgétaire sur ce sujet et le Gouvernement semble également, ce qui est une bonne coïncidence, rechercher à renforcer le contrôle du maintien des droits des étudiants boursiers. Un peu de clarification ne nuit à personne, les aides devant profiter aux étudiants assidus.

Je souhaite m'attarder quelques instants sur la suppression de l'aide au mérite par le Gouvernement. En effet, je regrette pour ma part cette décision, considérant que l'excellence doit être valorisée. Je considère que les étudiants les plus méritants doivent être soutenus. En outre, cette aide conserve une vocation sociale puisqu'elle est versée aux étudiants percevant déjà une bourse sur critères sociaux. Elle est donc là pour récompenser ceux qui en ont besoin et permet de tirer tout le monde vers le haut dans ce que j'appellerai une recherche républicaine de hausser le niveau. Le Conseil d'État a suspendu cette décision, en émettant un doute sérieux sur la légalité de la circulaire ayant prévu cette suppression.

Dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur le fond de l'affaire, le Gouvernement a rétabli le dispositif d'aide au mérite pour l'année universitaire en cours.

Au total, le programme 231 augmente d'1,7 % en crédits de paiement, pour atteindre 2,5 milliards d'euros. Cette évolution ne devrait pas pour autant permettre d'éviter qu'une nouvelle fois, la ligne consacrée aux aides directes connaisse une sous-budgétisation. Le rétablissement de l'aide au mérite, ainsi que l'exécution risquant d'être déjà déficitaire de 2014, laissent notamment craindre que l'enveloppe prévue pour ces aides soit insuffisante.

En résumé, malgré le manque de rééquilibrage entre universités, malgré les surcoûts de fonctionnement prévisibles liés à la mise en place des COMUE et les doutes quant à la création effective des 1 000 emplois, et sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présente, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Je vous présenterai le budget de la recherche pour 2015 à travers trois analyses : une analyse de l'évolution des crédits par programme, une analyse des crédits alloués aux opérateurs et une analyse des différents types de financements que recouvre la politique publique de la recherche.

L'évolution des crédits par programme est stable mais contrastée. Le budget pour 2015 des programmes « Recherche » est stable. Hors programme d'investissement d'avenir, il s'élèverait à 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 10,7 milliards d'euros en crédits de paiement, c'est-à-dire un très léger recul de 0,8 % en autorisations d'engagement et de 0,5 % en crédits de paiement. Par conséquent, nous devons nous féliciter que la recherche, l'investissement d'avenir par excellence, a été préservée cette année. Dans la période de fortes contraintes budgétaires que nous connaissons, cet effort de sanctuarisation des crédits de la recherche doit être salué et montre que la recherche demeure l'une des priorités de l'action du Gouvernement.

Cependant, l'évolution est plus contrastée selon les programmes, qui sont au nombre de sept et correspondent chacun à des enjeux différents. Trois programmes concentrent l'essentiel des crédits. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » et le programme 193 « Recherche spatiale » bénéficient chacun d'environ 1,4 milliard d'euros. Le troisième programme qui est essentiel, le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » mobilise, pour l'année 2015, 6,3 milliards d'euros. Il regroupe l'ensemble des opérateurs de la recherche, à l'exception du secteur spatial.

Quatre autres programmes bénéficient, si on les considère tous ensemble, d'environ 1,4 milliard d'euros : le programme 142 « Enseignement et recherche agricoles », le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et enfin le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

Sur ces sept programmes, un programme est stabilisé et quatre programmes sont en augmentation. La plus notable est celle relative à l'enseignement supérieur et à la recherche agricoles (programme 142) qui connaît une hausse de 6 % de ses crédits de paiement, tout en notant que cette hausse porte cependant sur l'action « Enseignement supérieur » du programme, et non sur l'action « Recherche ».



Deux programmes voient leurs crédits diminuer. Les crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » diminuent ainsi de près de 10 %. Cette réduction d'apparence drastique n'est en réalité liée qu'à la création d'un fonds de concours en 2015 destiné à financer le soutien à la nanotechnologie. Si l'on intègre les crédits attendus de ce fonds de concours, le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » bénéficie d'une dotation stable. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » voit ses crédits diminuer de 0,2 %. Cette diminution est si faible qu'elle s'assimile à une stabilisation. Elle est principalement portée par l'action relative aux recherches scientifiques et technologiques en sciences humaines et sciences sociales, dont les crédits diminuent de plus de 15 millions d'euros.

J'en viens à l'évolution des crédits alloués aux opérateurs de recherche. Le budget des programmes de recherche est fléchi à 87 % vers les opérateurs. Il serait par conséquent souhaitable de disposer de données synthétiques sur l'évolution des crédits alloués aux opérateurs, l'actuelle présentation budgétaire étant caractérisée par le morcellement des informations qui leur sont relatives, dans chacun des programmes. J'ai tenté de pallier cette carence en produisant un tableau récapitulatif de l'ensemble des opérateurs de chaque programme de recherche, ainsi que des crédits qui leur sont alloués. Cette présentation agrégée permet de percevoir qu'en dépit de la stabilité des crédits, la situation budgétaire est très contrastée d'un opérateur à l'autre. Si le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) voit ses ressources augmenter, certes dans une faible proportion de l'ordre de 0,4 %, après une augmentation de 7,4 % entre 2013 et 2014, ce n'est pas le cas de la plupart des autres opérateurs qui connaissent une baisse plus ou moins marquée de leurs ressources. Certains opérateurs font face à des budgets assez contraints. Je n'en citerai qu'un, l'Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui voit ses crédits réduits dans des proportions de l'ordre de 10 % entre 2013 et 2015. C'est pourquoi je propose, dans la continuité de mes travaux portant sur la sûreté nucléaire, la création d'un « Jaune » budgétaire relatif aux thématiques de la sûreté nucléaire. Ce rapport permettra de mieux comprendre l'évolution, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'IRSN, ces deux organismes devant bénéficier de ressources nouvelles, comme je l'ai proposé dans mon rapport, par la création d'une taxe financée par les établissements nucléaires.

La recherche connaît différents types de financements, marqués par la multiplicité des dispositifs et des acteurs. Une première typologie consiste à opposer financement récurrent et financement par projet. Dans la continuité de 2014, il semble qu'en 2015 le financement de la recherche par projet ne connaisse pas une hausse marquée, alors que la France est caractérisée par la faiblesse de ce type de financements au regard d'autres pays développés. Pour l'ensemble des organismes de recherche, le financement par projet constitue environ 20 % du total des financements, contre 80 % de financements récurrents. Le rétablissement d'un indicateur de performance mesurant les parts respectives de financement par projet et de financement récurrent permettrait un suivi plus aisé de cette question. J'ai déjà soulevé ce point l'année dernière, sans pour autant que l'indicateur ne figure dans les documents budgétaires pour 2015. Je le déplore et je réitère cette recommandation.

Il faut également distinguer, de façon classique, entre ressources propres et crédits alloués par l'État. De ce point de vue, je note que le développement des ressources propres pourrait être davantage encouragé par l'État que ce n'est le cas présentement. Il s'agit notamment d'éviter que les gains en ressources propres n'aboutissent automatiquement à une réduction pour un montant similaire de la subvention de l'État. Je propose que les réductions

de la dotation de l'État ne soit pas supérieure à la moitié de l'accroissement des ressources propres de l'opérateur.

Le financement de la recherche fait également intervenir le programme d'investissements d'avenir (PIA 2). Plus de 5 milliards d'euros ont été engagés en 2014 à ce titre. Si ces financements constituent évidemment des ressources très utiles au développement de projets, je tiens à souligner que ces financements ne doivent financer que des projets d'avenir, et non pas se substituer aux subventions budgétaires allouées par l'État. Or, au cours de mes auditions, j'ai eu l'occasion de constater que certains financements avaient tendance à glisser parfois vers des dépenses de nature budgétaire. Je serai particulièrement vigilant sur ce point lors de l'analyse de l'exécution 2014.

En 2014, s'est engagé le nouveau programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne, « Horizon 2020 », qui comprend un budget de 80 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2014-2020. Je constate, de nouveau, que nous obtenons moins de projets parce que nous ne candidapons pas suffisamment. Nous finançons le programme à hauteur de 16 % et ne captions que 11 % des crédits. La participation aux appels d'offres doit donc être encouragée et le Gouvernement a décidé d'accompagner les chercheurs dans leurs candidatures européennes de façon à améliorer notre taux de participation.

La France est la championne du monde de l'aide indirecte aux entreprises qui font de la recherche et développement. Les programmes « Recherche » de la présente mission comprennent en effet 14 dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait à environ 6 milliards d'euros en 2015. L'essentiel de ce coût relève du crédit d'impôt recherche (CIR), soit 5,4 milliards d'euros – auxquels on peut ajouter 200 millions d'euros liés au crédit d'impôt innovation (CII). Ce dispositif est particulièrement utile aux entreprises puisque malgré la crise, les dépenses de recherche ne faiblissent pas dans notre pays. Il est cependant perfectible. Un amendement sera d'ailleurs examiné aujourd'hui à l'Assemblée nationale pour que le plafond de 100 millions d'euros du CIR (au-delà duquel le taux passe à 5 %) soit calculé au niveau des groupes, et non au niveau de chaque filiale. Je ne proposerai pas, comme j'ai eu l'occasion de le faire l'an dernier, d'amendement sur le CIR, dans la mesure où le crédit d'impôt recherche est, selon l'expression en vigueur que je ne partage pas tout à fait, « sanctuarisé ».

J'ai cependant identifié une autre dépense fiscale dont le coût élevé n'apparaît pas nécessairement justifié au regard de son efficacité : il s'agit de la taxation au taux réduit des produits de cessions de brevets. Les entreprises bénéficient en effet, au titre de leur impôt sur les sociétés, d'une taxation à taux réduit (15 % au lieu de 33,33 %) pour les plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets. Je propose sa suppression. En effet, ce dispositif a un coût élevé de 400 millions d'euros, son efficacité n'est pas démontrée et sa suppression permettrait de réallouer les crédits ainsi dégagés aux opérateurs de recherche dans le cadre d'un plan de relance de l'emploi scientifique. Notre pays a grandement besoin d'un plan de renforcement de l'emploi scientifique. Dans les années qui viennent, les départs à la retraite vont fortement fléchir pour des raisons démographiques, ce qui diminuera de façon mécanique les recrutements de jeunes chercheurs. Je suis parfaitement conscient qu'il n'existe pas de « tuyauterie » budgétaire permettant un fléchage direct des marges de manœuvre ainsi dégagées, mais je fais cette proposition puisque c'est un sujet qui est aujourd'hui en débat, à juste titre il me semble. Je tiens également à souligner que la mise en œuvre d'un plan de recrutement de jeunes chercheurs est d'autant plus nécessaire que ce secteur connaît quelques difficultés qui se traduisent dans le nombre,

élevé, d'emplois précaires (près de 20 %). Je voudrais conclure en soulignant que le doctorat dans notre pays n'est pas reconnu au même titre qu'un diplôme d'ingénieur ou qu'une formation en management dans les grandes écoles. Ainsi les entreprises, et même la haute fonction publique, ne sont pas très enclines à recruter des docteurs. Il y a là un chantier sur lequel il convient d'avancer. Notre pays doit conserver un emploi scientifique de qualité, ce qui passe par la sanctuarisation des financements dédiés aux chercheurs et un accompagnement des jeunes doctorants sur le marché du travail. Des dispositifs existent comme les contrats CIFRE, la majoration des dépenses de personnel destinées à payer un jeune docteur dans le calcul de l'assiette du CIR. Il y a là matière à renforcer notre système de recherche et développement.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modifications les crédits liés à la recherche pour l'année 2015.

**Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** – J'interviens à présent comme rapporteur pour avis de la recherche, après avoir été rapporteur pour avis de l'enseignement supérieur sur lequel je garde un œil attentif. Comme vous, je salue les efforts de la Nation en faveur de l'enseignement supérieur et la recherche qui sont une priorité du Gouvernement. J'ai noté votre inquiétude sur la création des 1 000 emplois. Les évaluations montrent qu'il y a une petite dérive, mais elle ne concerne pas la totalité de ces postes. Sur les postes créés, un tiers est absorbé pour le rééquilibrage budgétaire des établissements en difficulté ou qui le jugent nécessaire, un tiers pour les fonctions académiques et un tiers pour le renforcement des fonctions supports, ce qui est bien utile et rejoint votre souhait d'un meilleur management des établissements. Les présidents d'université appartiennent à une génération qui comprend bien l'importance de leur mission de management et de gestion et prennent en charge les formations nécessaires pour structurer l'administration. C'est aussi l'objet des COMUE dont vous avez craint qu'elles augmentent les coûts. Pour participer régulièrement au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), je constate que la majeure partie des projets de regroupement qui sont présentés s'appuie sur une démarche de projet, de partage des compétences et de mutualisation des moyens au service de la stratégie des établissements, de la stratégie territoriale et de la réussite des étudiants. Il est bon de laisser le temps à ces regroupements de se mettre à l'œuvre et de faire la preuve de leur efficacité. Mais cela me semble bien parti.

Il y a aussi un effort qui est fait pour clarifier les critères de présence, de performance, de réussite et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Cette culture n'est pas toujours partagée, mais elle est en train de se développer. La nécessaire diversification des ressources est aussi dans les esprits avec les difficultés que cela représente. Aujourd'hui les établissements se rendent compte qu'ils ont les capacités internes, en contractualisant les missions de formation continue ou en offrant des services extérieurs à partir des compétences de l'université. Cependant, je formule un bémol. Il y a effectivement une nécessité urgente de revoir les procédures d'attribution des allocations. Philippe Adnot et moi-même avons produit un rapport en avril 2013, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, intitulé « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous », qui reste d'actualité. Malheureusement, les résistances culturelles et financières sont toujours fortes. Le ministère aura du mal à imposer une mesure qui n'est pas encore acceptée par l'ensemble des bénéficiaires.

Concernant la recherche, la principale information que nous devons retirer de l'exposé très précis de Michel Berson est l'attention permanente portée à l'emploi scientifique. J'ai noté la reconduction des crédits CIFRE et la prise en compte du principal risque existant qui est le désintérêt des entreprises pour la recherche collaborative. L'Agence nationale de la recherche (ANR) est véritablement engagée pour exercer une force d'impulsion plus importante pour organiser des projets partenariaux entre l'université, les organismes et les entreprises. Ces trois vecteurs de créativité sont nécessaires à la recherche en tant qu'investissement d'avenir. La dépense privée en recherche et développement est encore trop faible au regard des standards de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les appels à projet de l'ANR ne sont pas la première source de contrats à durée déterminée (CDD) contrairement à une idée reçue. Il est injuste de l'accuser de générer de la précarité. Les organismes eux-mêmes recourent de manière inconsidérée à des CDD pour éviter de pérenniser des emplois. Pour accompagner le nouveau PCRD « Horizon 2020 », l'ANR s'apprête à mettre en œuvre des crédits d'incitation à la création d'équipes pluridisciplinaires à même de participer avec succès aux appels à projets, ce qui concrétise la stratégie du Gouvernement afin d'accroître la participation française aux appels à projets de niveau européen. Car si les appels à projets individuels marchent bien, ce n'est pas le cas des appels à projets en équipe. Les équipes pluridisciplinaires ne se constituent pas suffisamment. Pourtant, quand elles se constituent, elles réussissent.

Quant à l'emploi scientifique, le soutien aux jeunes docteurs est multiforme. La solution ne réside pas uniquement dans l'emploi public scientifique. Il est nécessaire que les jeunes chercheurs puissent irriguer l'ensemble de la société, l'entreprise, la recherche et développement, les fonctions publiques. Il y a là encore des résistances à vaincre.

Je relève des difficultés de lecture des moyens consentis au partage de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI). En application de l'article 15 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, la CSTI fait partie de la stratégie nationale de recherche et doit être prise en compte dans sa mise en œuvre. Toutefois, cela ne se lit pas dans les documents budgétaires. La création d'un service spécifique au ministère et la gestation du Conseil national de culture scientifique, technique et industrielle va permettre de finaliser l'évolution de la gouvernance nationale de ce secteur essentiel à la recherche dans la construction de la connaissance et son partage. Je sollicite la vigilance de la commission des finances sur l'affectation tangible des moyens consacrés à la CSTI, et notamment à la conservation des collections scientifiques qui peuvent disparaître d'un moment à l'autre.

**M. Francis Delattre.** – Nous n'avons pas de désaccord à marquer sur l'enseignement supérieur. Il s'agit de budgets de continuation. Nous notons avec satisfaction que grâce à l'autonomie des universités, à peu près toutes ont des budgets plutôt équilibrés. Nous pouvons d'ailleurs tous constater leur dynamisme dans nos départements. Par contre, nous sommes vigilants sur la partie recherche. L'année dernière déjà, le rapporteur spécial avait quelques réserves sur le crédit d'impôt recherche (CIR). Pour nous, c'est un outil essentiel.

J'ai une première question sur l'amendement de l'Assemblée nationale qui modifie le calcul du seuil de 100 millions d'euros pour le CIR. Sur quelle période doit s'apprécier ce plafond ? Si cet amendement était adopté, alors notre opposition serait totale. Les grands groupes consentent le plus gros effort de recherche et c'est une force pour notre pays. Sur la deuxième dépense fiscale relative au taux réduit applicable aux cessions de brevet, l'amendement ne nous semble pas réaliste. La vente d'un brevet porte sur une

espérance, sur de l'immatériel. L'idée des investissements d'avenir nous semblait être de favoriser la recherche et l'innovation dans les entreprises. Les groupes français, les *start-ups*, ont de bons résultats dans ce domaine. Il ne faut pas les décourager. Nous voterons contre cette disposition. La créativité française repose notamment sur sa recherche, qui est bien proportionnée entre la recherche publique et la recherche privée. Nous ne souhaitons pas non plus que le plafond du CIR incite les grands groupes à localiser leurs activités de recherche dans les pays voisins. Ce crédit d'impôt est l'un des arguments pour lesquels les sociétés du CAC 40 restent en France. Essayons de conforter ce qui va.

**M. Marc Laménie.** – Je voudrais savoir quelles formes prennent les aides directes aux étudiants qui représentent plus de deux milliards d'euros. S'agit-il de bourses ? Par ailleurs, je note qu'il existe 45 opérateurs de recherche, dont l'ASN et IRDN qui me semblent recouper le domaine de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avec la prévention des risques évoquée ce matin par notre collègue Husson. Quels sont les liens entre ces actions ?

**M. Daniel Raoul.** – Je formulerai une remarque sur le secteur immobilier où une économie de 100 millions d'euros est attendue. Il me semble qu'il existe une marge de progression considérable dans l'efficacité de la gestion immobilière de la part des universités. Certes pendant des années les universités n'ont pas eu les moyens humains et les compétences pour gérer et maintenir ce patrimoine immobilier que les collectivités territoriales avaient financé dans le cadre des CPER. La question des 1 000 postes est une question de sémantique. Ces postes sont réellement créés budgétairement, mais non pourvus. Je préférerais que l'on augmente simplement leur dotation de fonctionnement, ce qui correspondrait plus à la réalité, car les crédits alloués servent en fonctionnement et non à pourvoir des postes.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les universités les plus mal dotées ne sont pas forcément celles qui sont les plus mal en point. Je souhaiterais d'ailleurs qu'il y ait un contrôle budgétaire pour vérifier si les affectations des dotations de fonctionnement et de postes sont opérées en fonction des besoins pédagogiques et de recherche. Les petites et moyennes universités, que j'appelle les PMU, font les frais de ces opérations de ventilation de crédits qui profitent aux grandes universités. En tant que doyen de faculté, j'ai ainsi eu connaissance du fait que certaines grandes universités ne savaient pas quoi faire de leurs postes au point que certains enseignants se battaient pour avoir des heures de cours. Il y a de grandes disparités de dotation. Notre commission devrait exercer sa mission de contrôle sur l'affectation des moyens.

Enfin, sur les bourses au mérite, on se demande tous à quoi peut correspondre la prolifération des mentions « très bien » au baccalauréat, au point que les instituts d'études politiques n'accordent plus l'accès direct aux titulaires de mention « très bien ». Ces surdotations liées au mérite ne correspondent plus à grand-chose. Je préfère l'augmentation de la dotation de base affectée aux bourses. Sur la question des programmes pluridisciplinaires, cela concerne davantage les sciences humaines et sociales (SHS) qui sont des sciences dites « molles » où l'on trouve plus d'individualisme que dans les sciences dites « dures », où les équipements nécessitent de travailler en commun. Il me semble important d'inciter les universités à créer des « cellules Europe », qui pourraient être mutualisées, pour qu'elles participent aux appels à projets et qu'on ait notre « *money back* » comme disent certains. Sur la question du CIR, c'est effectivement un facteur d'attractivité, mais les effets pervers et d'aubaine sont gênants. Il n'y a aucune corrélation entre la montée de la dépense CIR et le niveau de la recherche et développement. Il y a des contraintes à imposer. Je pense par exemple aux officines qui montent ce genre de projet et se rémunèrent par des commissions

de 30 à 40 % sur le montant de CIR récupéré. Enfin, je ne comprends pas la position du rapporteur spécial quant à la dépense fiscale liée aux brevets. Dans un pays qui ne dépose pas assez de brevets, votre amendement me semble avoir un effet dissuasif alors qu'il faudrait au contraire inciter les chercheurs à déposer des brevets. Je m'abstiendrai donc sur cet amendement.

**M. Michel Canevet.** – 100 millions d'euros d'économie sont prévues sur les universités. À l'instar de ce qui se fait pour les chambres d'agriculture ou de commerce et d'industrie, cela passera-t-il par un prélèvement exceptionnel sur réserves ? Quel est le sentiment du rapporteur spécial sur la gratification des stagiaires ? Ne rend-elle pas plus difficile la recherche de stages ? Quant au CIR, je partage le point de vue de Francis Delattre. J'observe que pour la première fois cette année, le montant de la déductibilité va diminuer contrairement à la tendance sur les exercices précédents. Quelle en est l'explication ? Est-ce seulement l'effet de l'atonie de la situation économique ?

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Nous verrons bien comment évoluent les COMUE. L'autonomie a changé les mentalités à l'intérieur des universités, ainsi que la manière de gérer. Je pense que le ministère s'attend à ce que cette capacité de gérer les finances entraîne des économies. Mais c'est un vrai sujet car il est demandé 100 millions d'euros d'économies aux universités et dans le même temps, on apprend que 200 millions d'euros ne leur auraient pas été versés cette année.

**Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** – Ce n'est pas vrai !

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Il y a quand même un retard pour les derniers versements. Cela ne veut pas dire qu'ils ne seront pas faits, mais n'est-ce pas là préparer le terrain pour dégager les 100 millions d'euros d'économies ? Je m'interroge moi aussi sur le fait de freiner l'intérêt des dépôts de brevet en mettant en cause le taux réduit de la taxation des cessions. Enfin, il faut faire attention aux symboles. C'est vrai qu'aujourd'hui les bonnes notes sont plus faciles à obtenir, mais toucher à la récompense du mérite, c'est toucher à un symbole fort. De même, passer l'enseignement supérieur et la recherche d'un ministère plein à un secrétariat d'État n'a pas été un bon geste symbolique.

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Je précise que l'amendement sur le plafonnement du CIR a été adopté en commission à l'Assemblée nationale, mais n'a pas été voté en séance publique. Il sera examiné ce soir. L'amendement instaure un calcul du plafond de 100 millions d'euros au niveau des groupes, et non plus au niveau des filiales. On verra ce qu'il en est. Je n'ai pas repris cet amendement. Concernant la taxation au taux réduit de 15 % des cessions de brevet, on n'est pas là dans une problématique de valorisation ou de dépôt des brevets, mais de la vente qui engendre des plus-values. Il faut savoir que dans 58 % des cas, ce dispositif soutient la recherche à l'étranger. Seuls 42 % des cas correspondent à des activités de recherche dans notre pays. Par ailleurs, les dix entreprises les plus bénéficiaires concentrent 90 % du coût de ce dispositif. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur son efficacité pour l'ensemble des entreprises qui déposent des brevets et les revendent. Le rapport élaboré en 2011 par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, sous la direction de l'inspecteur général des finances honoraire Henri Guillaume, a évalué cette dépense fiscale et lui a attribué la note la plus faible. La Cour des comptes a elle-même souligné qu'il convenait de la repenser. Enfin, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, notre commission avait adopté un amendement fixant le taux de taxation réduit à 20 %. Je pense que le moment est venu de supprimer ce taux préférentiel, non

seulement pour une raison de manque d'efficacité comme le démontre le rapport Guillaume, mais également parce que les marges de 400 millions d'euros ainsi dégagées permettraient de financer le programme pluriannuel de recrutement de jeunes chercheurs, qui est aujourd'hui indispensable et même incontournable. Ce mode de financement des emplois sur les quatre ou cinq prochaines années ne serait pas préjudiciable à la recherche.

*La commission adopte l'amendement proposé par M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, puis décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Elle adopte également l'amendement proposé par M. Michel Berson, rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 57 ter et relatif à la création d'un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances de l'année, regroupant l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence nucléaire.*

*Elle n'adopte pas l'amendement proposé par M. Michel Berson, rapporteur spécial, et relatif à la suppression de la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets.*

*La réunion est levée à 12 h 55.*

**Mardi 18 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Loi de finances pour 2015 – Examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie précédemment examinés et réservés**

*La réunion est ouverte à 14 h 34*

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission procède à l'examen des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 précédemment réservés.

**Mme Michèle André, présidente.** – En abordant le premier point de notre ordre du jour, qui porte sur l'examen des articles et des missions qui nous avons précédemment examinés et réservés, je voudrais faire le point sur le stade où nous en sommes de la procédure.

Nous poursuivons aujourd'hui et demain l'examen en commission des missions et des articles rattachés.

L'Assemblée nationale adoptera aujourd'hui le projet de loi de finances, qui nous sera transmis jeudi matin. Nous tiendrons donc jeudi matin à 9 heures notre traditionnelle « réunion balai », au cours de laquelle nous nous prononçons formellement sur le texte transmis par l'Assemblée nationale, ce qui nous permet de confirmer les positions que nous avons déjà prises ou de les faire évoluer, notamment pour tenir compte de modifications apportées par l'Assemblée nationale postérieurement à la date de notre examen en commission.

Depuis le 21 octobre, nous avons réservé notre position sur quatre missions car les rapporteurs spéciaux ont souhaité disposer d'un délai supplémentaire ou d'informations complémentaires avant de se prononcer.

Par ailleurs, le rapporteur général, dans le cadre de son analyse globale du texte et des modifications qu'il souhaite apporter à son équilibre, peut aussi nous faire des propositions sur les crédits des missions.

Une liasse d'amendements présentés par les rapporteurs spéciaux et le rapporteur général a été distribuée, ainsi que le texte des articles rattachés.

Je vous propose de statuer sur les quatre missions et les articles qui leur sont rattachés dans l'ordre alphabétique dans lequel les missions figurent dans le projet de loi de finances : « Enseignement scolaire », « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Immigration, asile et intégration » et « Santé ».

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les rapporteurs spéciaux et moi-même vous présentons des amendements sur les missions que nous avons voulu réserver, ayant tous pour objectif de faire des économies, pour compenser les mesures que nous avons adoptées en première partie pour montrer que faire des économies est possible sans pour autant compromettre le budget de l'État : des mesures courageuses, notamment sur la fonction publique, et pas seulement des coups de rabot.

#### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

##### *Article 32 (État B)*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – C'est un rapporteur spécial malheureux qui vous présente son amendement n° 1 : non certes à cause de la matière, qui est passionnante, ou de l'auditoire, des plus distingués, mais de l'insuffisance de mes travaux sur un budget de 66 milliards d'euros, qui engage l'avenir de notre pays puisqu'il concerne la formation de sa jeunesse. Nous n'avons pas tout à fait les moyens d'assurer nos missions : prendre en marche le train du budget de l'enseignement scolaire quelques semaines avant le vote est impossible. Comment auditer les comptes d'une aussi grande entreprise en si peu de temps ? Je plaide donc coupable ; coupable de superficialité, mais avec les circonstances atténuantes qui s'attachent aux conditions dans lesquelles un sénateur de la V<sup>e</sup> République exerce ses fonctions.

Je vous propose d'adopter les crédits sous réserve d'un amendement – sans préjudice d'un second amendement, personnel, que je pourrais présenter ou soutenir en séance – qui revient sur la création d'emplois supplémentaires. Dans le texte de l'Assemblée nationale, une confusion est faite entre les enseignants actuellement stagiaires – qu'il est impossible de ne pas titulariser dans le courant de l'année prochaine – et ceux qui le deviendront en 2015 en réussissant les concours de recrutement. Je propose de revenir sur ces dernières créations de 6 569 postes, pour 90 millions d'euros d'économies, dont 47 millions d'euros au titre du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 32 millions d'euros à celui du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », 7 millions d'euros à celui du programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés » et 4 millions d'euros à celui du programme 230 « Vie de l'élève », en autorisation d'engagements comme en crédits de paiement.



En France, les effectifs des enseignants du premier degré sont dans la moyenne de l'OCDE ; ce n'est pas le cas pour le second degré, pour des raisons, nullement scandaleuses, qui tiennent à la dispersion de l'offre pédagogique. Nous proposons donc en outre le non-remplacement d'un enseignant sur deux dans le secondaire, soit 5 200 postes, pour une économie estimée pour le seul tiers d'année 2015 à 55 millions d'euros sur le programme 141 et 15 millions d'euros sur le programme 139. Cela représente au total une économie de 160 millions d'euros, montant qui doublera dès 2016.

S'agissant de l'article 55, supprimer les crédits mettrait les collectivités territoriales en face de responsabilités qu'elles ne peuvent pas assumer ; mais voter les crédits tels quels signifierait l'acceptation d'une situation inacceptable. Le moindre mal, en attendant un éventuel amendement de la commission des affaires culturelles, c'est d'accepter le statu quo, sachant qu'à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a décidé d'abonder le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires ; faute de mieux, acceptons cette proposition insuffisante : ne pas la voter aggraverait la situation financière de nombreuses communes.

Nous devons enfin engager un travail de fond sur la performance du ministère de l'éducation nationale. Nous manquons singulièrement d'analyses précises sur son efficacité, même si nous sommes conscients qu'il lui faut gérer une faible densité géographique et une grande diversité de publics scolaires.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Quelques mots sur les résultats PISA : le nombre d'enseignants est plus élevé en France que dans les pays de l'OCDE, mais avec des résultats qui se dégradent. La hausse des effectifs n'est pas la seule réponse possible. Avec la multiplicité des options au collège et au lycée, nombre de professeurs ont très peu d'élèves, voire pas du tout. Je voterai cet amendement courageux et vertueux budgétairement.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – En France, le rapport est d'un enseignant du secondaire pour 12,5 élèves, contre 13,5 dans l'OCDE. Cet écart de 8 %, soit un douzième, représente 36 000 enseignants sur 450 000. Ils ne sont pas en sureffectif, mais nous ne pouvons pas nous abstenir de toute réflexion. J'ai la satisfaction de constater qu'autrefois les enquêtes PISA étaient traitées comme quantité négligeable par le ministère, mais qu'aujourd'hui tout le monde y fait référence, y compris notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin dans son rapport sur la situation de l'enseignant. Sans être une référence absolue, cette enquête pose la question et oblige le ministre à répondre. Je souhaite donc que la commission des finances interroge le ministre à ce sujet.

**M. Jean Germain.** – Les rapports de Brigitte Gonthier-Maurin et PISA signalent qu'il y a plus d'enseignants par élève en France qu'ailleurs ; mais n'oublions pas qu'ils sont nettement moins payés. Vous proposez de baisser leur nombre tout en continuant à les payer moins que dans les pays qui réussissent mieux que nous. La majorité du Sénat a beau jeu de chercher des économies au-delà des 21 milliards d'euros du Gouvernement ; encore faut-il qu'elles soient fiables. Même si l'on peut souhaiter une réorientation de l'enseignement secondaire sur laquelle votre amendement a le mérite d'ouvrir le débat, votre position serait impossible si vous étiez aux responsabilités. Nous voterons contre.

**M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial.** – Je suis opposé à l'amendement de mon collègue, avec qui je m'accorde toutefois pour regretter que nous n'ayons pas le temps d'un travail en profondeur. Cessons de toujours nous comparer avec nos voisins et assumons

une certaine identité française dans ce domaine. Je suis préoccupé par la mise en place des rythmes scolaires. Le maintien du fonds d'amorçage à son niveau actuel répond en partie aux attentes des collectivités territoriales, sans pour autant répondre à la question de la pérennisation de ces ressources, nécessaire et que les élus appellent de leurs vœux.

Même le ministre de l'agriculture se pose des questions sur les formations passées de quatre à trois ans ; des Limousins m'ont rapporté qu'un jeune en compagnonnage à Limoges dans le cadre d'un bac pro+2 n'avait pu se rendre en cours cette semaine, faute de financement, car sur les dix jeunes intéressés, seuls cinq avaient pu s'inscrire. Pourquoi ? Parce qu'ils n'avaient pas trouvé d'entreprise pour leur alternance. Cela est d'autant plus regrettable qu'il existe une pénurie de certains métiers.

**M. Pierre Jarlier.** – Les élus locaux font pression chaque année sur le recteur ou sur l'inspecteur d'académie pour sauver un poste d'enseignement ici ou là. Soyons cohérents ! En montagne, les distances sont parfois telles qu'elles peuvent occasionner une rupture de l'égalité des chances. Ces créations de poste desserrent l'étau. Il faut maintenir le nombre de postes pendant trois ans tout en optimisant la carte scolaire ; je ne peux voter cet amendement.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il n'est jamais facile de procéder à une coupe budgétaire ; mais si nous n'agissons pas, nous risquons d'être taxés d'irresponsabilité. Les postes non pourvus – je le vois en Seine-Saint-Denis – posent souvent un problème plus grave que le nombre théorique de postes, car ils obligent le ministère à recruter directement à l'ANPE des personnes au niveau master, non formées. Cela met en cause la façon dont le ministère gère ses ressources humaines. Mon groupe votera cet amendement en responsabilité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – C'est la vocation de la commission des finances de poser des questions financières. Je comprends l'attitude de Pierre Jarlier, mais distinguons enseignement primaire, où il n'est pas question de toucher au nombre d'enseignants, et secondaire, où nous serons obligés de procéder à des regroupements. Il n'est pas possible de défendre un enseignement professionnel à haute valeur ajoutée et spécialisé sans accepter l'internat ; les parents doivent accepter de se séparer de leurs chers bambins qui, souvent, en meurent d'envie...

Si nous nous refusons à l'optimisation financière, nous n'avons aucune chance de remettre en question les habitudes. Jean Germain a bien compris mon intention d'ouvrir le débat...

*La commission adopte l'amendement n° 1 et décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » ainsi modifiés.*

### **Article 55**

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 55.*

### **GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **Article additionnel après l'article 55**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement n° 2 est le fruit des travaux menés ces dernières années avec Philippe Dallier et notamment des auditions que nous avons conduites lorsque nous étions rapporteurs spéciaux de cette mission ; il

instaure dans les trois fonctions publiques les trois jours de carence déjà votés pour la seule fonction publique hospitalière lors du débat au Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. L'impact d'une telle mesure est très fort sur la réduction de l'absentéisme, comme le montre l'INSEE. Alain Tourret, rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le budget de la fonction publique, propose d'ailleurs de revenir au jour de carence qui existait avant sa suppression. De nombreux salariés du privé, peut-être les deux tiers, sont couverts par leur complémentaire, mais cela ne concerne que les seuls salariés en contrat à durée indéterminée, et cette couverture a un coût pour eux sous forme de cotisations. C'est une mesure d'équité et d'efficacité, qui pour un jour avait rapporté, hors charges, 164 millions d'euros par an. Trois jours pourraient rapporter environ 500 millions d'euros pour les trois fonctions publiques, dont environ 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État.

**M. Jean Germain.** – Certains d'entre nous ne sont pas opposés à de tels dispositifs ; mais avec trois jours, vous allez un peu loin. Nous nous abstiendrons.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Merci de faire vivre le débat. Nous pouvons parler du coût que représente l'absentéisme pour l'hôpital, qui pèse aussi sur les présents.

**M. Michel Canevet.** – Et pour les collectivités territoriales...

**M. Thierry Foucaud.** – Nous avons déjà longuement discuté cette question ; nous voterons contre.

**M. Claude Raynal.** – La commission des finances devrait traiter globalement la question des différences entre salariés du privé et fonctionnaires ; votre vision purement financière passe un peu vite sur un si vaste sujet. Trois jours, c'est exagéré. D'autre part, votre estimation du rendement de trois jours de carence – trois fois ce que rapporte un seul jour – me semble un peu haute.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette estimation ne multiplie pas par trois les économies que permet un jour de carence, car bien des personnes peuvent n'être malades qu'un ou deux jours. Nos échanges avec l'administration nous permettent d'estimer l'économie à environ 200 millions d'euros avec les charges sociales. Si nous voulons comparer fonctionnaires et salariés du privé, nous pouvons aussi évoquer la sécurité de l'emploi dont jouissent les premiers. Ce n'est pas rien !

**M. Philippe Dallier.** – Surtout par les temps qui courent !

**M. Michel Canevet.** – C'est certes une vision financière qui préside à une telle mesure, mais elle est aussi nécessaire pour des raisons d'équité. Pourquoi la ministre Marylise Lebranchu a-t-elle supprimé cette journée alors qu'elle avait prouvé son efficacité ? On ne peut pas demander aux gestionnaires de réaliser des économies et leur refuser les outils nécessaires.

*La commission adopte l'amendement n° 2, ainsi que l'amendement n° 3 de conséquence sur les crédits de la mission.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le premier président de la Cour des Comptes nous invite à aller plus loin dans les économies et évoque des mesures qui y contribuent immédiatement, telles que le ralentissement du glissement vieillesse-technicité (GVT) positif prévu par l'amendement n° 4. Sachant que nous devons emprunter

188 milliards d'euros sur les marchés pour finir l'année, nous devons faire des choix courageux. Le ralentissement – et non le gel – de l'avancement des fonctionnaires aurait un impact budgétaire considérable, chiffré à 550 millions d'euros.

**M. Daniel Raoul.** – Pour parler d'un domaine que je connais – les sciences dures, les mathématiques – le recrutement des professeurs se heurte à la concurrence des sociétés de services en ingénierie informatique (SSI), qui proposent des salaires bien plus élevés que les traitements de départ dans l'éducation nationale. S'il n'y avait plus de GVT positif, cela serait complètement dissuasif. Par ailleurs, il serait peut-être judicieux de se pencher sur les pratiques de certains ministères, consistant à nommer tout le monde maréchal à six mois de la retraite, ce qui n'est pas sans répercussion sur le salaire de la dernière année, mais aussi sur la retraite, sans aucune justification. Cela mériterait une étude.

**M. Claude Raynal.** – Vous avez évoqué l'équité entre public et privé. En 2013, la masse salariale du secteur privé a augmenté de 2 %, alors que le point d'indice est bloqué depuis quatre ans. Si vous supprimez le GVT positif, vous désespérez tous les fonctionnaires qui, en catégorie C, n'ont pas des salaires aussi extraordinaires que cela.

**M. Jean Germain.** – Il faut choisir dans les économies ; on ne peut pas agir partout : supprimer des postes, bloquer le point d'indice, mettre en cause les mesures catégorielles... De surcroît, vous n'étendez pas cette mesure à toutes les fonctions publiques, puisque vous la réservez à la seule fonction publique d'État. Nous voterons contre.

**M. Vincent Delahaye.** – Nous ne proposons jamais des économies de gaieté de cœur. Dans la fonction publique territoriale, la masse salariale a aussi augmenté de 2 %, avec notamment la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

**M. Jean Germain.** – C'est une contrepartie dans la négociation sur les retraites : vous savez à qui vous la devez.

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne parle pas du passé, mais de l'avenir : des économies sont indispensables. Je voterai cet amendement, qui est en fait un amendement d'appel. Le blocage du point d'indice n'est pas suffisant : il ne faut pas oublier les revalorisations catégorielles...

L'amendement a le grand avantage de mettre en évidence que les efforts s'imposent à tous.

**M. Philippe Dallier.** – Si le Gouvernement était cohérent, il donnerait un avis favorable à l'amendement : c'est la suite logique de la réduction des dotations des collectivités locales de 11 milliards d'euros. Le Gouvernement prétend qu'elles n'auront qu'à limiter la progression de leur budget de fonctionnement. Non seulement c'est faux, mais si c'était vrai, cela méconnaîtrait le fait que 60 % de ce budget est grevé par la masse salariale, qui augmente à effectifs constants de 2,5 ou 2,8 % par an. Combien a coûté cette année la revalorisation de la catégorie C ?

**M. Michel Berson.** – Cet amendement a un grand intérêt : il permet de mesurer la différence qui existe entre la rigueur financière et la régression sociale. Nous ne pouvons accepter cette politique d'austérité. Notre abstention sur le jour de carence montrait que nous n'étions pas opposés aux économies, mais là, vous avez franchi la ligne rouge.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La question se pose pour les autres fonctions publiques ; mais ici, nous traitons des crédits de l'État. Il ne s'agit pas de stopper l'avancement, mais de ralentir un GVT positif d'1,2 milliard d'euros par an en le diminuant de 550 millions d'euros, laissant au Gouvernement le choix des moyens : décaler l'avancement de quelques mois, supprimer les étoiles distribuées libéralement avant la retraite... Nous voulons éviter que la masse salariale continue à dérapier : un décret d'avance de 540 millions d'euros doit nous être transmis pour abonder les crédits de dépense de personnel. Le Gouvernement achète ainsi la paix sociale, comme à Bercy avec son régime indemnitaire ou face aux contrôleurs aériens, dont les postes budgétaires ont diminué de cent, mais dont la masse salariale augmente néanmoins. Nous devons prendre des mesures courageuses de ce type. Je remercie Daniel Raoul pour la piste qu'il nous indique.

*La commission adopte l'amendement n° 4 et décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiés.*

#### IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Roger Karoutchi, retenu, propose de ne pas adopter les crédits la mission « Immigration, asile et intégration ». Ceux-ci avaient été réservés dans l'attente des réponses du ministre, mais elles n'ont pas rassuré notre rapporteur spécial. De plus, l'Assemblée nationale a adopté des mesures contradictoires. Lors d'une première délibération, le Gouvernement a proposé d'augmenter de 3,5 millions d'euros les crédits de l'asile pour répondre à l'urgence la situation à Calais. Mais lors d'une seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 15,8 millions d'euros les crédits de la mission, toujours à l'initiative du Gouvernement ...

**M. Philippe Dallier.** – C'est l'application du coup de rabot !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Absolument ! Mais il faut être cohérent. Comment annoncer 500 places d'accueil supplémentaires à Calais et diminuer en même temps les crédits ! On manque d'évaluation. D'autres interrogations concernent aussi l'enseignement du français ou la gestion de l'asile. Pour toutes ces raisons, Roger Karoutchi propose de ne pas adopter les crédits.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

#### SANTÉ

##### ARTICLE RATTACHÉ 59 SEXIES

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Le budget de la mission « Santé » est modeste, 1,5 milliard d'euros, l'essentiel des dépenses figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » ne pose aucun problème. En revanche, je vous propose d'adopter un amendement au programme n° 183 qui concerne l'aide médicale d'État (AME). L'AME a augmenté de 50 % depuis 2008. Dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014, le Gouvernement a prévu d'ouvrir un supplément de crédits de 155 millions d'euros pour couvrir les besoins additionnels, portant ainsi les crédits alloués en 2014 à 760 millions d'euros. Cet amendement constitue un signal. Il diminue les crédits de 156 millions d'euros, à 475 millions d'euros, afin de les ramener au niveau de 2008. Il ne s'agit pas de remettre en cause son rôle pour les soins

urgents, mais chacun constate que l'AME de droit commun suscite bien des critiques. Il faut la recentrer, revoir les critères d'attribution. Nos voisins l'ont déjà fait. Nos collègues de la commission des affaires sociales partagent cette analyse et souhaitent une remise en ordre. S'il est normal de soigner les personnes sur notre territoire dès lors que les soins sont urgents, il convient de réformer le système sinon il disparaîtra ; certains réclament d'ailleurs déjà sa suppression. Une réflexion de fond est nécessaire. Les crédits sont passés de 200 millions d'euros à plus de 760 millions d'euros en 2014. En 2015, 632,6 millions d'euros sont prévus, ce qui pose d'ailleurs la question de la sincérité de ce budget. Je proposerai aussi l'adoption de l'article additionnel 59 *sexies* rattaché, introduit à l'Assemblée nationale, qui réduit le délai de facturation de deux à un an des séjours hospitaliers des patients bénéficiaires de l'AME, ce qui constitue une mesure de saine gestion. Une précision : les demandeurs d'asile, dès lors qu'ils ont déposé un dossier, bénéficient de la gratuité des soins. Ils ne sont pas visés. En outre, ceux qui souhaitent bénéficier de l'AME exercent souvent, à l'égard des personnels des hôpitaux, une forte pression pour qu'ils ne soient pas regardants... C'est pourquoi je propose d'adopter cette mission en ramenant les crédits à leur niveau de 2008.

**M. Vincent Delahaye.** – La dérive de l'AME est préoccupante. Nous avons depuis longtemps attiré l'attention du Gouvernement sur la question, mais en vain ! Une mission devrait se constituer rapidement pour aider le Gouvernement à cadrer le dispositif, en fixant des règles humaines mais en évitant la logique de guichet. Je voterai l'amendement d'appel du rapporteur.

**M. Jean Germain.** – C'est un appel à 156 millions d'euros ! L'AME a été créée en 2000 pour les sans-papiers résidant en France depuis plus de trois mois dont les ressources sont inférieures à 720 euros par mois. Les dépenses par an et par personne de l'AME, 1 714 euros, sont plus importantes que pour le régime général, 1 580 euros, contre 2 606 euros pour la CMU. Dans la mesure où il s'agit de personnes en situation de grande précarité, le surcoût n'est pas considérable. Personne ne conteste l'existence de fraudes ou de tourisme médical, mais il ne s'agit que de 6 ou 7 % des cas.

Les gouvernements de droite et de gauche ont une approche différente. Une franchise de 30 euros avait été instaurée. La toile de fond est liée à l'immigration. L'AME concerne de plus en plus des personnes venues des pays de l'Est et qui réclament l'asile. La lutte contre la fraude oblige les administrations des hôpitaux à plus de paperasserie et à une suradministration pénible. Le rapporteur, conscient de la complexité du dossier, est partagé entre rationalité et sensibilité : il souhaite réduire les crédits tout en conservant l'accès aux soins urgents pour les étrangers en situation irrégulière. Mais est-ce une bonne méthode de frapper d'abord pour réfléchir ensuite ? Il faut traiter ce problème en lien avec le Gouvernement, le Défenseur des Droits et le Parlement. Nous ne voterons pas cet amendement. Le problème existe mais nous ne sommes pas d'accord avec la tactique choisie.

**M. Richard Yung.** – Il y a en effet un problème de méthode. Vous proposez de baisser les crédits de 20 % d'abord puis de créer une mission ensuite. Il faudrait faire l'inverse ! L'un de nos rapporteurs ne devait-il pas chercher une solution avec le Gouvernement ? Où en sont ces discussions ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il semble que ces discussions n'aient pas été très fructueuses.

Je note que vous avez tous conscience du problème. Les crédits, en hausse constante et rapide, atteindront bientôt un milliard d'euros. Il faut aussi faire preuve d'équité :

bien des personnes en France n'ont pas un accès aux soins satisfaisants car ils ne possèdent pas de mutuelles. Certes, il faut conserver l'AME pour les soins d'urgence ou les soins de prophylaxie, mais il faut revoir l'AME de droit commun. La voie budgétaire est un bon moyen de poser la question. Pourquoi ne pas nous inspirer des systèmes européens comparables ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Ce dossier n'est pas simple. J'ai écrit à la ministre à la suite de mon rapport à la commission des finances le 22 octobre. Elle ne m'a pas répondu... Aussi ai-je décidé d'élaborer un amendement. Tous les pays réfléchissent au meilleur système. L'Espagne a ainsi instauré un droit d'entrée. Nous pourrions envisager de recentrer l'AME de droit commun sur les publics fragiles, comme les mineurs ou les femmes enceintes. Nombreux sont nos compatriotes en fin de droit qui n'arrivent plus à se soigner... Le dossier est d'une grande complexité. Si nous ne réduisons pas les crédits, rien ne bougera.

*La commission adopte l'amendement n° 5 et décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Santé » ainsi modifiés.*

#### **Article 59 sexies**

*La commission adopte l'amendement n° 6 et décide de proposer l'adoption de l'article 59 sexies ainsi modifié.*

### **Loi de finances pour 2015 – Mission « Politique des territoires » et article 57 ter – Examen du rapport spécial**

**Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriale de l'État » et M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur le programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » (et article 57 ter).**

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial.** – La mission « Politique des territoires » comporte trois programmes. Je vous présenterai les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), et du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE). Daniel Raoul présentera les crédits du programme 147 « Politique de la ville ».

La mission « Politique des territoires » conserve la dimension interministérielle qui la caractérise mais son périmètre est modifié en raison de l'intégration en son sein du programme 147 « Politique de la ville », auparavant rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement », dans le prolongement du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2014. Cette évolution résulte de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui, placé sous l'autorité du Premier ministre, regroupe depuis 2014 la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Selon le périmètre 2015 de la mission, en termes d'évolution par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2014, soit 812,22 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 815,31 millions d'euros en crédits de paiement (CP), les moyens

demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont en baisse de 12 %, pour les AE et de 6,64 % pour les CP. Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit en effet des crédits à hauteur de 708 millions d'euros en AE et 295,4 millions d'euros en CP. Ces montants sont conformes aux plafonds prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques. En dépit de ce volume de crédits limité, la mission se trouve tout de même au cœur de la politique d'aménagement du territoire.

Le PICPAT « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » correspondait traditionnellement aux moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ; avec la disparition de cette dernière, il retracera désormais les moyens mis à la disposition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Sur le fond, les actions prévues pour 2015 constitueront la poursuite des actions engagées en 2014. Le programme est doté de 222,53 millions d'euros en AE et de 270,58 millions d'euros en CP, soit une baisse de 18 % et de 4 % par rapport à 2014.

Ces crédits seront employés au financement de nombreux dispositifs. Il s'agit, par exemple, des contrats de plan État-régions (CPER), dont la génération 2007-2013 a été prolongée sur 2014 et qui sera remplacée par une nouvelle génération l'année prochaine. Notre commission a reçu de la Cour des Comptes une enquête sur ces contrats, en application de l'article 58-2° de la loi organique aux lois de finances, et notre collègue Albéric de Montgolfier a formulé plusieurs axes d'amélioration dans son rapport. Il s'agit aussi des pôles d'excellence rurale (PER) et de diverses actions en faveur des territoires ruraux, telles que les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de services au public et la revitalisation des centres-bourgs ; de la prime d'aménagement du territoire (PAT), recentrée en 2015 ; du plan d'accompagnement du redéploiement des armées ; des pôles de compétitivité ; du financement d'opérations décidées en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à l'image du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, etc.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) relève du Premier ministre mais sa gestion a été confiée au ministère de l'intérieur. Il est proposé de le doter en 2015 d'un niveau de 30 millions d'euros d'AE et de plus de 33 millions d'euros de CP, soit une baisse de 18 % et 11,5 % par rapport à 2014. La majorité de ces crédits se trouverait, comme à l'accoutumée, affectée à l'action relative à la Corse (54 %). Cette dernière action serait, en outre, abondée par des fonds de concours, à hauteur de 20 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui constitue une forme de débudgétisation importante.

Ce second programme comporte quatre actions interministérielles de portée régionale : la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, avec notamment le « plan de lutte contre les algues vertes » ; le plan d'investissements en Corse, qui absorbe la plus grande part des crédits du programme ; les dépenses consacrées à l'écologie du marais poitevin ; enfin le plan mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique pour faire face aux dangers du chlordécone, ce pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

La baisse constante des crédits consacrés à l'aménagement du territoire affaiblit les ambitions de cette politique qui poursuit un objectif d'égalité entre les territoires. Le risque d'un creusement des écarts existe et les moyens fournis par le présent projet de loi de finances



me semblent, de ce point de vue, insuffisants. De plus, l'Assemblée nationale a adopté la semaine dernière un amendement du Gouvernement minorant de 13,33 millions d'euros les crédits de la mission !

En outre, les actions participant à cette politique excèdent, de loin, le périmètre de la mission puisque chaque année près de 6 milliards d'euros sont engagés par l'État pour l'aménagement du territoire, (5,7 milliards d'euros en 2015). Les trois programmes de la mission « Politique des territoires » ne représenteront en 2015 que 13 % de la totalité de ces crédits, dont 4,7 % pour le programme chef de file, le PICPAT. La politique d'aménagement du territoire, éclatée entre 14 missions et 31 programmes, manque de lisibilité. La création du CGET aurait à cet égard pu constituer une occasion de rendre plus cohérente la maquette budgétaire, mais on a choisi de maintenir une mission consacrée à l'égalité des territoires et au logement. Une mission unique offrirait une vision plus large des crédits et porterait ainsi, dans une stratégie globale cohérente, les principaux dispositifs en matière d'aménagement du territoire, d'autant plus qu'ils sont transversaux et interdépendants.

Ensuite, en ces temps de rigueur budgétaire, certains de nos territoires, en souffrance accentuée, ont des besoins plus marqués. Il est plus que jamais nécessaire de cibler les dispositifs et d'éviter la fâcheuse tendance au « saupoudrage » en matière d'aménagement du territoire. Cette remarque vaut aussi pour les dépenses fiscales rattachées à la mission. Leur efficacité est conditionnée par une concentration des moyens sur les zones les plus fragiles.

Enfin, il convient de changer le mode d'intervention de l'État afin d'accompagner de plus en plus des projets de territoire, de contractualiser avec les collectivités, régions, départements et intercommunalités, dans des stratégies de développement territorial. L'État ne doit pas s'inscrire dans une logique de guichet, il doit apporter des moyens opérationnels mais aussi l'ingénierie qui fait parfois défaut au niveau local. L'expérience du programme européen de développement rural (Leader), des projets de revitalisation des centres-bourgs et des pôles de compétitivité ou des pôles d'excellence rurale représentent de bonnes initiatives de ce point de vue. Il faudra aller plus loin dans une stratégie intégrée d'accompagnement des projets de territoire.

Pour toutes ces raisons, à commencer par la réduction marquée des crédits, je vous propose de ne pas adopter les crédits pour 2015 de la mission « Politique des territoires ».

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le programme 147 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et tient compte de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Il a été déplacé de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » à la mission « Politique des territoires », à la suite de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires, qui regroupe désormais les activités du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

L'article 57 *ter* rattaché à la mission prévoit le report d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2016, du transfert des activités de l'ACSé à l'État et de la dissolution de l'agence.

Avec 456 millions d'euros en AE et 457 millions d'euros en CP, le programme 147 « Politique de la ville » connaît une baisse de respectivement 10 % et 8 % qui

n'entament pas les actions menées dans le cadre de la politique de la ville. En effet, cette réduction des crédits s'explique principalement par la mise en extinction progressive de l'exonération de charges sociales applicable dans les zones franches urbaines (ZFU) au 31 décembre 2014 et par les modes de calculs applicables depuis 2009 pour les exonérations déjà accordées.

Les crédits d'intervention sont quant à eux préservés, avec en particulier 332 millions d'euros en AE et en CP sur l'action 1 « actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville ».

Les dépenses fiscales associées au programme restent importantes, d'autant que le taux réduit de TVA pour les opérations d'accession sociale à la propriété devrait être applicable, en vertu de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2015, dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont nous attendons avec impatience la liste... Je suis satisfait d'ailleurs que le critère du revenu moyen par habitant ait été retenu lors de la mise en œuvre de la technique du carroyage.

La mise en œuvre de la politique de la ville dépasse très largement les seuls crédits budgétaires inscrits dans le programme 147. Les crédits de droit commun doivent, en effet, être prioritairement mobilisés, tant au niveau national que local. Les crédits spécifiques à la politique de la ville ne constituent qu'un complément destiné à produire un effet de levier. Le Gouvernement doit poursuivre ses efforts en ce sens. Soyons vigilants ! Des conventions ont été signées entre différents ministères et le ministère de la Ville. Il ne faut pas qu'ils se désengagent à son détriment. Il est nécessaire de bien retracer l'évolution de ces crédits de droit commun dans les quartiers prioritaires.

La situation financière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) reste préoccupante, compte tenu de la baisse annoncée de la contribution d'Action logement à 850 millions d'euros par an. Je regrette qu'Action logement doive contribuer pour 150 millions d'euros supplémentaires au financement du fonds national d'aide au logement (FNAL) plutôt qu'à la rénovation urbaine. Je suis très réservé à l'égard de ce basculement de l'aide à la pierre vers les aides à la personne. L'action de l'ANRU est une réussite, notamment en favorisant la mixité fonctionnelle des quartiers.

J'espère que cette baisse de financement n'entraînera pas de blocage pour les opérations en cours du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ni de retard dans le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et que le fonds de roulement sera suffisant. Certaines collectivités territoriales ont bénéficié d'avances mais n'ont pas nécessairement lancé de programme...

**M. Philippe Dallier.** – Il n'y en a pas beaucoup !

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le solde des sommes non réclamées sur certaines opérations s'élève à 600 millions d'euros. J'aimerais en connaître l'explication. Pourquoi ne pas faire en sorte que les avances ne soient débloquentes qu'en contrepartie d'un ordre de service ?

Ainsi, sous réserve des 150 millions d'euros supplémentaires qui devraient être attribués au financement des aides personnelles au logement plutôt qu'à la rénovation urbaine, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à la politique de la ville.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.** – La politique de la ville s’inscrit dans un nouveau cadre, avec un contrat unique tandis que l’existence de l’ACSé a été prolongée d’un an. Les crédits de droit commun seront inscrits dans les contrats de ville. Ils ne concernent d’ailleurs pas seulement l’État, mais aussi les régions ou les départements.

La liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville n’a pas encore été publiée car nous attendons encore les quartiers d’outre-mer. Il y aura donc deux listes que nous attendons tous : l’une des quartiers prioritaires de la politique de la ville et celle des 200 quartiers éligibles à l’action de l’ANRU. Le budget est stable car la baisse des crédits s’explique par l’extinction progressive du dispositif d’exonérations sociales compensées par l’État dans les zones franches urbaines (ZFU). De plus on enregistre aussi la fin des emplois francs, qui n’ont pas été couronnés de succès. Les crédits d’intervention de la politique de la ville ont ainsi été sanctuarisés.

Je partage votre analyse sur l’ANRU. Les négociations semblent en voie d’aboutir avec Action logement pour le financement. S’agissant des avances, je suis favorable au versement des avances dès l’ouverture du chantier. Autrement, bien des communes ne pourront plus lancer de travaux.

Enfin, l’enjeu est aussi de lutter contre le chômage des jeunes. L’Établissement public d’insertion de la Défense (EPIDe) est maintenu ; 45 000 emplois d’avenir supplémentaires sont créés. Si le chômage des jeunes de moins de 25 ans est de 22,5 % à l’échelle nationale, il s’établit à 45 % dans les quartiers défavorisés. Il faut encourager la mobilisation de Pôle emploi, des missions locales et des missions d’insertion.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La multiplicité des dispositifs rend cette politique illisible. Comme Pierre Jarlier, je crois qu’il faut s’interroger sur l’efficacité de certains dispositifs.

**M. Philippe Dallier.** – Je déplore le déplacement du programme 147. Son appartenance à la mission « Égalité des territoires et logement » était plus pertinente.

Concernant le financement de l’ANRU, l’État a encore modifié les règles concernant Action logement. Tout le monde est fatigué de ces retournements incessants. Je proposerai de supprimer l’article 53 rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement » pour laquelle je suis rapporteur spécial au nom de la commission des finances, qui déplace 150 millions d’euros de l’ANRU vers le FNAL.

Les moyens de l’ANRU seront-ils suffisants pour achever le programme national de rénovation urbaine ? Sans doute, certaines avances ont-elles, en effet, été versées par l’ANRU sans que les projets aient été lancés, mais on constate surtout que l’ANRU fait tout pour ne pas verser la totalité des sommes prévues lors de la signature des conventions et pour éviter de redéployer les crédits ! Or le coût des travaux évolue avec le temps. Résultat, il reste environ 600 millions d’euros de solde : la Cour des comptes préconisait de ne pas les réaffecter afin de réaliser une économie. Enfin, la faiblesse de la trésorerie de l’ANRU m’inquiète. Cela aura des effets sur les finances des communes.

**M. François Marc.** – Vous préconisez le rejet du programme 112 à cause de la baisse de ses crédits, mais il faut saluer la simplification du dispositif de mesure de la performance grâce à la baisse du nombre d’indicateurs.

Je salue aussi l'effort de désendettement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, conforme aux préconisations du Sénat. Un effort reste à faire en effet sur la dépense fiscale. Pourquoi notre commission ne lancerait-elle pas une mission de contrôle à ce sujet ? Enfin le suivi de la performance dans le cadre du programme 162 soulève des interrogations. L'action relative à la Corse consomme l'essentiel des crédits. Nous souhaitons plus de transparence.

**M. Francis Delattre.** – En ce qui concerne l'ANRU, il est dommage que la possibilité offerte d'intervenir dans le cadre d'opérations portant sur quelques centaines de logements ait disparu. Or, si les communes maîtrisaient le foncier et les relogements dans un rayon d'un kilomètre ...

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Cela poserait des problèmes.

**M. Francis Delattre.** – Sans doute, mais cela permettrait de casser l'économie souterraine. En plus de ces deux conditions, il faudrait que le taux de TVA réduit s'applique largement pour encourager la mixité sociale et ainsi les communes disposeraient de trois leviers suffisants et ne demanderaient même plus nécessairement l'aide de l'État.

Il faudrait repenser les aides de l'ANRU pour éviter le blocage de projets en intervenant sur de plus petites opérations.

**M. Michel Bouvard.** – Le commissariat général à l'égalité des territoires n'a pas de vision d'ensemble des aides dont bénéficient les zones de revitalisation rurale (ZRR). Comment améliorer les choses ?

Les objectifs initiaux du programme des interventions territoriales de l'État (PITE) ont été perdus de vue : l'interministériel et l'interrégional ont disparu. Ces interventions sont devenues très localisées : faut-il les maintenir ?

Enfin, les CPER en cours de discussion portent sur les périmètres régionaux actuels. Qu'en sera-t-il demain, après la réforme des régions ? Les CPER vont-ils fusionner ou resteront-ils affectés à chaque région ?

**Mme Marie-France Beaufils.** – Comme l'a dit notre rapporteur, le financement de l'ANRU ne peut nous satisfaire, d'autant que l'on risque un transfert complet vers le fonds national d'aide au logement (FNAL), en risquant une importante réduction des crédits consacrés aux quartiers en difficulté.

La politique de la ville est loin d'aider les quartiers comme elle le devrait : le Gouvernement doit se réengager dans la politique de droit commun en direction des quartiers.

Les carrés de 1 000 habitants et la prise en compte du revenu moyen par habitant ont tout leur intérêt, mais certains quartiers anciens qui se sont dégradés avec le temps ne bénéficient pas de la politique de la ville alors qu'ils mériteraient d'être accompagnés, en raison des efforts menés de non concentration de l'habitat social dans les mêmes secteurs.

Toute cette politique est passée au crible de la maîtrise de la dépense publique, ce qui est inquiétant.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial.** – François Marc a remarqué à juste titre que les crédits de la mission diminuaient régulièrement. Cela dit, la politique de

l'aménagement du territoire reste en grande partie illisible ; une simplification est indispensable.

Pourquoi ne pas transposer les contrats urbains de cohésion sociale dans les zones rurales ?

Le rapport interministériel de 2009 et le récent rapport de MM. Calmette et Vigier estiment que les ZRR doivent être mieux ciblées afin de porter sur les territoires les plus en difficulté. Pourquoi ne pas créer des contrats ruraux de cohésion territoriale afin d'accompagner les stratégies des collectivités territoriales ? En outre, les moyens d'ingénierie de l'État pourraient être mis à leur disposition.

Un rapport de notre commission permettrait de poursuivre la réflexion.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – On pourrait transposer le modèle des contrats de ville au monde rural, sous réserve qu'une collectivité ou son groupement porte le projet et aille chercher les fonds disponibles.

J'ai rencontré le directeur général de l'ANRU. 150 millions d'euros de trésorerie devraient suffire mais avec 100 millions d'euros, la situation serait extrêmement tendue. Le décollage du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) devrait être possible.

On ne peut être que d'accord avec Francis Delattre, mais qui serait le porteur de ces « mini projets » de rénovation urbaine ?

**M. Francis Delattre.** – Le bloc communal ou l'intercommunalité.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Les opérations seraient alors dissociées des contrats de ville, ce qui change considérablement le champ des interventions par rapport à ce qui existe.

Madame Beauvils, jusqu'à présent l'État a toujours respecté ses engagements envers l'ANRU, ce qui n'est apparemment pas le cas de certaines collectivités. De plus, la baisse de la TVA de 7 % à 5,5 % a eu un effet certain.

Enfin, les crédits d'intervention ne diminuent que de 0,06 %. Je ne partage donc pas la remarque de Marie-France Beauvils.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».*

#### *Article 57 ter (nouveau)*

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 est de coordination, dans la mesure où l'Assemblée nationale a repoussé le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2016 des activités de l'ACSé au CGET.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 57 ter ainsi modifié.*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial**

**Enfin la commission procède à l'examen du rapport de MM. Charles Guéné et Jean Germain, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 sexies et 59 à 59 quinquies) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».**

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Après le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014, l'article 9 du projet de loi de finances propose de les diminuer encore de 3,67 milliards d'euros. L'article 58 répartit cette diminution entre les différents niveaux de collectivités territoriales, en reprenant les critères retenus en 2014. Nous avons adopté, la semaine dernière, lors de l'examen par la commission de la première partie du projet de loi de finances, un amendement minorant de 1,2 milliard d'euros la baisse des dotations afin de tenir compte des dépenses imposées par l'État aux collectivités territoriales.

Les autres mesures du projet de loi de finances pour 2015 sont essentiellement destinées à corriger les effets de la baisse des dotations. Est ainsi prévue une hausse de la péréquation verticale de 228 millions d'euros, portée à 327 millions d'euros par nos collègues députés, financée pour moitié au sein de la dotation globale de fonctionnement et pour moitié par minoration des variables d'ajustement. Cette hausse est donc entièrement à la charge des collectivités. L'amendement que nous avons adopté la semaine dernière revient au rythme d'évolution de la péréquation verticale de 2014, c'est-à-dire à une augmentation de 119 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi prévoit d'ores-et-déjà une hausse de la péréquation horizontale de 230 millions d'euros : 210 millions d'euros au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, et 20 millions d'euros pour le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France. Afin de limiter la baisse des investissements des collectivités territoriales, le montant du fonds de compensation pour la TVA a été augmenté de 26 millions d'euros, par un relèvement du taux de remboursement, et le fonds a été sorti de l'enveloppe normée. Ainsi, sa hausse (192 millions d'euros au total) ne pèse pas sur les autres concours aux collectivités locales, pour cette année au moins...

Le Gouvernement a également proposé le remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) par une dotation de soutien à l'investissement local, que nous avons choisi de supprimer la semaine dernière.

Dans son rapport sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation met en évidence les difficultés financières auxquelles seront confrontées les collectivités locales : sans mesures correctives, la baisse de 11 milliards d'euros ferait de l'impasse financière la situation de droit commun des collectivités.

Enfin, d'autres dispositions concernent plus ou moins directement les collectivités territoriales, sans être rattachées à la mission : la suppression des taxes à faible rendement perçues par les communes (article 8), le prélèvement sur le fonds de roulement des agences de

l'eau (article 16), plusieurs exonérations et abattements en matière de fiscalité locale, non compensés (articles 42, 42 *bis* et 42 *ter*), la revalorisation des valeurs locatives de 0,9 % (article 42 *quater*), et la convergence des bases minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) lorsqu'une commune rejoint un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (article 42 *quinquies*).

**M. Jean Germain, rapporteur spécial.** – Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 53,2 milliards d'euros en 2015, alors que le total des transferts financiers s'élève à 101 milliards d'euros. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente 2,7 milliards d'euros, soit 2,7 % du total et 5 % des concours financiers. Ses crédits sont stables, à l'exception d'une hausse de la dotation générale de décentralisation des régions de 62,6 millions d'euros, recouvrant les compensations versées à Réseau ferré de France pour la circulation des trains express régionaux, et les 24 millions d'euros de subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant de 1 million d'euros les crédits des travaux divers d'intérêt local. Notre premier amendement vous propose de revenir sur cette baisse de crédits.

Les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à plus de 101 milliards d'euros en 2015. Ce compte retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, et celles que l'État peut accorder à des collectivités territoriales connaissant des difficultés de trésorerie. L'évolution de ces crédits n'appelle pas de remarque particulière. Par conséquent, nous vous proposons l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi modifiés, et l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

L'article 58 modifie l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements. Au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation forfaitaire comprend la dotation de base, calculée en fonction de la population, la dotation de superficie, le complément de garantie, les compensations et la dotation parcs naturels et marins. L'article 58 consolide ces différentes dotations à partir de 2015. En d'autres termes, la dotation forfaitaire de chaque commune serait égale au montant perçu en 2014, sous deux réserves. D'une part, elle serait majorée ou minorée de la variation de la population, multipliée par un montant par habitant variant de 64,46 euros à 128,93 euros, comme c'est le cas actuellement pour la dotation de base. D'autre part, elle serait écrêtée pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale, pour financer la hausse spontanée de la DGF et, le cas échéant, la hausse de la péréquation. Actuellement, l'écrêtement porte sur les compensations et sur le complément de garantie, mais n'est péréqué que pour ce dernier.

La dotation forfaitaire des départements, qui ne comprend qu'une dotation de base et un complément de garantie, connaîtrait la même évolution.

En conséquence, les évolutions de dotation forfaitaire des communes en fonction de la démographie, à la hausse comme à la baisse, seraient de moindre ampleur, puisque le nouveau montant par habitant s'appliquerait seulement à la variation de population et non à l'ensemble de la population. L'évolution spontanée de la DGF, au niveau global, devrait être diminuée de quelques millions d'euros. Le nouveau mode d'écrêtement serait plus juste, puisqu'il s'appliquerait à une base plus large et serait intégralement péréqué.

En revanche, les résultats de cette consolidation sont difficiles à évaluer autrement que de manière individuelle, car elle fait intervenir des effets qui peuvent être contradictoires. En définitive, elle devrait conforter les situations existantes. Elle n'est qu'une réponse temporaire – en attendant la réforme de la DGF annoncée pour le projet de loi de finances pour 2016 – aux limites de la DGF actuelle.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L'article 58 procède à la répartition entre les collectivités de la baisse des dotations. Nos collègues députés ont minoré la contribution des régions d'outre-mer et de la Corse, pour près de 7 millions d'euros, qui reposeront, dès lors, sur les autres régions. Je vous proposerai un amendement n° 2 tirant les conséquences de la minoration de la baisse des dotations que nous avons adoptée la semaine dernière, sur la première partie du projet de loi de finances.

Par cohérence avec notre vote de la semaine dernière, je vous proposerai un amendement pour réduire la progression des différents dispositifs de péréquation verticale à son niveau 2014, et un amendement de cohérence avec le maintien des FDPTP et la suppression de la dotation de soutien à l'investissement local.

L'article 58 transforme la dotation de développement urbain (DDU) en dotation politique de la ville (DPV). À ce stade, il s'agit surtout d'un changement de nom. Le rapport sur la réforme de la DDU n'a toujours pas été remis. Enfin, l'article 58 tire les conséquences de la recentralisation sanitaire du dépistage des infections sexuellement transmissibles, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, et prévoit le report de la prise en compte de la compétence « urbanisme » pour le calcul de la DGF bonifiée.

L'article 59 introduit une nouvelle règle de plafonnement de la contribution au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) qui ne s'appliquera qu'en cas d'augmentation du montant de ce fonds, pour éviter qu'une seule commune contributrice ne finance plus de la moitié de cette hausse. Pour l'année 2015, la hausse de la contribution de Paris est limitée à 10 millions d'euros, soit la moitié de l'augmentation du FSRIF.

**M. Jean Germain, rapporteur spécial.** – L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements portant articles additionnels sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'article 58 *bis* assouplit l'encadrement de la répartition dérogatoire du FPIC, qu'il porte à 30 % de la répartition de droit commun. Pour l'instant, seulement 1 % des ensembles intercommunaux ont choisi une répartition dérogatoire (pour le prélèvement comme pour le reversement). Plus de 80 % des établissements publics de coopération internationale (EPCI) préfèrent la répartition de droit commun (86 % pour le prélèvement et 80 % s'agissant du reversement). Cette disposition pourrait favoriser le recours au régime dérogatoire.

L'unanimité du conseil de l'EPCI était requise pour faire application de la répartition libre. L'article 58 *ter* lui substitue une double majorité (majorité des deux tiers de l'EPCI et l'unanimité des conseils municipaux des communes membres). Ainsi, un seul conseiller communautaire ne pourrait plus bloquer la possibilité d'opter pour cette répartition ; il ne serait pas pour autant possible de prélever une commune sans l'accord de son conseil municipal. En effet, l'assouplissement de la règle d'unanimité se heurte à la nécessité constitutionnelle de garantir une répartition du FPIC qui ne mette pas en difficulté une commune en particulier. Cette procédure nous paraît particulièrement lourde, puisqu'il



faudra que chaque commune de l'EPCI délibère spécifiquement sur la question, en plus de la délibération de l'EPCI.

L'article 58 *quater* prévoit qu'en 2016, seuls les EPCI dont l'effort fiscal sera supérieur à 1 pourront bénéficier du FPIC. Notre amendement propose que le seuil de l'effort fiscal reste à 0,9 : à 1, ce sont 10 % des EPCI qui n'en bénéficieraient plus.

Enfin, l'article 58 *sexies* dispose que le Gouvernement remettra un rapport au Parlement, qui évalue notamment « la question de la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices » aux différents mécanismes de péréquation. Notre amendement précise que ce rapport étudie l'efficacité du FPIC et la soutenabilité des prélèvements combinés à la baisse des dotations. Il devra également analyser la cohérence des différents dispositifs de péréquation existant au niveau du bloc communal. Alors que la péréquation augmente chaque année, il nous semble indispensable de disposer d'une véritable évaluation de ces dispositifs.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Je propose un amendement dont l'adoption aboutirait à ce que le FPIC s'élève à 675 millions d'euros, soit une hausse de 105 millions d'euros, divisant ainsi la hausse prévue par deux.

**M. Michel Bouvard.** – Bravo !

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L'article 58 *quinquies* prend en compte les contrats à durée déterminée d'insertion pour le calcul des attributions du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI). L'Assemblée nationale a introduit un article 59 *bis* qui rectifie une erreur relative à la compensation du transfert de la TASCOM lors de la réforme de la taxe professionnelle. L'article 59 *ter* ajuste le fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises, pour que les départements ne soient pas prélevés au titre du prélèvement sur flux. Il relève également le plafond du prélèvement sur stock et la contribution des départements dont le montant de cotisation par habitant est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale. L'article 59 *quater* pérennise, d'une part, la possibilité pour les départements de relever le taux des droits de mutation à titre onéreux et, d'autre part, le fonds de solidarité des départements. L'Assemblée nationale a introduit un article 59 *quinquies* qui modifie la définition des communautés d'agglomération ; nous vous proposerons un amendement de suppression. Nous proposons un article additionnel pour conserver le bénéfice de la dotation de solidarité rurale (DSR) aux communes auxquelles la réforme de la carte cantonale pourrait faire perdre leur éligibilité à la fraction bourg centre de cette dotation.

**M. Philippe Dallier.** – Je salue vos efforts de pédagogie. Il n'en reste pas moins que nous allons « acheter un lapin dans un sac », pour reprendre l'expression de Jean Arthuis. Notre seule certitude, ce sont les résultats de l'étude Klopfer qui estime que 10 à 15 % des communes et des départements seront dans une situation très difficile. Les collectivités les plus fragiles sont celles de plus de 10 000 habitants ainsi que les départements. L'épargne brute y tourne autour de 7 à 8 %, alors qu'elle atteint 24 % dans les communes plus petites. Dans un scénario au fil de l'eau où l'on augmente les dépenses alors que les recettes stagnent ou diminuent, la situation ne peut que s'aggraver, portant à 30 % la part des communes en difficulté, en 2018.

La baisse des dotations est une catastrophe absolue. Deux tiers des collectivités en difficulté seront touchées, à commencer par les plus fragiles. Le Sénat pourrait limiter les

dégâts, en ralentissant le rythme de certains mécanismes de péréquation. L'article 58 expose clairement les moyens mis en œuvre pour réformer la dotation forfaitaire des communes. Personne ne peut prévoir les effets d'une telle réforme sur les collectivités. Comment voter dans ces conditions ? En faisant progresser la dotation de solidarité urbaine (DSU), la DSR et le FPIC, nous pourrions limiter les dégâts. Pour le reste, nous courons à la catastrophe. Même si nous limitons la baisse des investissements à 30 %, cela ne suffira pas à sortir de l'ornière les collectivités locales en difficulté. Nous devons nous attendre à une flambée des impôts locaux, accompagnée d'un effet récessif. Les investissements vont chuter et le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) trinquera. Les bras m'en tombent.

**M. Pierre Jarlier.** – Nous manquons cruellement d'une vision globale de la situation. L'on adresse un message inquiétant aux collectivités locales les plus fragiles. Avec une baisse de la péréquation, verticale et horizontale, et une diminution des dotations, les écarts de richesses – qui sont déjà de 1 à 3 000 dans le bloc communal – ne pourront que s'aggraver. C'est la double peine pour les collectivités les plus fragiles. L'augmentation de la DSR et de la DSU atténue légèrement la baisse des dotations.

Dans une période de restriction, on ne peut pas s'en remettre à la solidarité des autres collectivités, sans s'imposer à soi-même un effort fiscal. Certaines collectivités ont encore des marges d'action. Exploitions-les, avant de solliciter les voisins. L'écrêtement global de la dotation forfaitaire est la conséquence mécanique d'une baisse de plus en plus forte de la DGF que le complément de garantie et les différentes compensations ne suffisent plus à maintenir à l'équilibre. Les collectivités pourraient participer activement au redressement du pays, si on maintient leurs capacités d'investissement. La création d'une dotation spécifique pour l'investissement est une bonne mesure, mais son financement pris sur les FDPTP reste discutable. Plutôt que de supprimer ce dispositif, il faudrait créer un fonds sans dépenses supplémentaires, en calculant la baisse de rentrées fiscales provoquée par la diminution des dotations. Moins d'investissement, c'est moins de création de richesses dans les territoires. Affecter directement cette perte de recettes à un fond d'investissement contribuerait à relancer l'économie de notre pays.

**Mme Marie-France Beaufiles.** – Les rapporteurs ont eu beau essayer de l'adoucir, la facture reste lourde, trop lourde. Les mesures prévues ne suffiront pas à redresser la situation. Une réduction des dotations de l'État de 3,7 milliards d'euros aura des conséquences sur le fonctionnement des collectivités territoriales, à la fois sur les services à la population et l'activité économique. Par voie de conséquence, la collectivité nationale sera également touchée, avec une diminution des recettes de l'impôt sur cette activité économique et de l'impôt sur le revenu. Vous l'avez dit, nous manquons cruellement d'une étude d'impact pour pouvoir analyser sereinement la situation. Je suis en désaccord complet avec l'exigence de réduction des dotations des collectivités. Les propositions de l'Assemblée nationale sur la péréquation aggraveront la situation des collectivités les plus fragiles. Tant que la péréquation ne sera pas alimentée par une recette au niveau national, leur situation ne pourra que se dégrader.

**M. Michel Bouvard.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir essayé de « refroidir la machine » et d'avoir ainsi calmé l'emballlement de la machine, en reformatant le dispositif de péréquation. Une pause était indispensable afin d'y voir plus clair sur les conséquences de ce mécanisme et sur la manière dont il doit être mis en œuvre. La péréquation ne peut continuer à ignorer la réalité des charges qui pèsent sur les collectivités. Bientôt, elles n'auront plus les moyens de financer les travaux de sécurité – contre les risques d'avalanche ou d'inondation – ni de payer ce que l'État exige pour les plans de protection contre les risques technologiques.

Les mécanismes de péréquation s'additionnent les uns aux autres. Dans les départements, les prélèvements sur recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux intègrent de la péréquation ; *idem* pour les réfections en matière de DGF. Face à cette péréquation en plein et en creux, les charges ne sont pas prises en compte, hormis par le truchement du revenu moyen par habitant. Or, il faut regarder les charges réelles.

**M. François Marc.** – Vous avez fait preuve de beaucoup de pédagogie sur un sujet complexe. Il n'a pas été simple pour le Gouvernement d'élaborer la maquette de 2015, avec cette baisse de moyens. La globalisation de la dotation forfaitaire préserve les collectivités. Sans elle, beaucoup auraient une DGF négative. En 2015, l'ouverture du chantier de la réforme de la DGF apportera plus de transparence et d'efficacité. Certes, il faut limiter les dégâts. Pour moi, les dégâts, ce sont les inégalités considérables qui séparent les collectivités depuis des années, quant aux ressources dont elles disposent. En période de pénurie budgétaire, ces inégalités sont encore plus douloureuses. En préservant la montée en puissance des dispositifs de péréquation, dont certains ont récemment été mis en place par votre majorité, on compense ces inégalités. C'est pourquoi, je suis favorable aux mesures prises par le Gouvernement pour augmenter le rythme de la péréquation verticale, et maintenir celui de la péréquation horizontale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Hier, j'étais à Chartres, avec Charles Guéné, pour recevoir nos collègues de la commission des lois et le président du Sénat, à l'occasion de la première réunion du « Sénat hors les murs ». Michel Klopfer était présent, ainsi que le directeur général des collectivités locales, qui n'a pas été rassurant. Serge Morvan a évoqué des marges de manœuvre et de desserrement possibles, autrement dit des impôts nouveaux, citant l'exemple des droits de mutation à titre onéreux qui pourraient être augmentés dans les départements. La prudence s'impose sur tous ces mécanismes. Le FPIC, qui est un dispositif relativement récent a été mis en place dans un contexte différent de celui d'aujourd'hui. Les montants en jeu ne sont pas les mêmes – 3,67 milliards d'euros, aujourd'hui, cela incite à la prudence. Faute de simulation, le FPIC a des effets pervers. La prudence nous incite à ralentir son rythme de progression.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Le rapport Klopfer insiste sur la brutalité du choc que vont subir les collectivités locales avec le prélèvement – Philippe Dallier l'a rappelé. Elles vont être touchées dans leur fonctionnement, comme le disait Marie-France Beauvils. Nous devons jouer sur la fiscalité directe, autrement dit sur une incitation fiscale plutôt qu'une réduction des dépenses. Les mécanismes sont complexes, mais nous anticipons leur impact. C'est pour cela que nous avons ralenti le rythme de la péréquation, sans tout à fait la bloquer. Le rapport étudie également l'évolution de certaines communes sous l'impact de la transformation de la DGF.

Il était naturel de rappeler le contexte général, car plusieurs de nos amendements découlent de ce qui a été décidé la semaine dernière, notamment sur la péréquation. Le soutien à l'investissement local est une bonne idée, mais la suppression des FDPTP crée des problèmes *a posteriori*...

**M. Philippe Adnot.** – Ce n'est pas discutable. C'est la loi !

**M. Michel Bouvard.** – Les riches ont été protégés. On prend aux pauvres pour donner aux autres.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Dans certains départements, les sommes en jeu interpellent.

**M. François Marc.** – C'est pour cela qu'il faut y regarder de près. Les députés ont raison.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Monsieur Bouvard, la péréquation n'ignore pas les charges réelles des collectivités. Les indices synthétiques censés représenter ces charges doivent être évalués. Enfin, monsieur Marc, la diminution générale du rythme de la péréquation n'a pas été une décision facile à prendre.

Certains souhaitent bloquer le dispositif, d'autres lui laisser libre cours. La péréquation passe parfois pour une double peine. Or, l'effort au redressement de l'État n'a pas le même poids selon que les collectivités sont riches ou en difficulté. Les associations d'élus ont vu dans la péréquation un moyen de rétablir l'équité entre les territoires. Nous avons tenté de trouver une position équilibrée, en attendant la réforme de la DGF.

**M. Michel Bouvard.** – Le prélèvement est péréqué, tout au moins, la baisse de la DGF des départements.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – C'est le seul cas où il y a péréquation.

**M. Jean Germain, rapporteur spécial.** – Le groupe que je représente n'est pas hostile au principe d'une participation des collectivités territoriales au redressement de l'État. Néanmoins, leur effort doit s'étaler sur quatre ans. Tel est le sens de l'amendement que je déposerai. Mon groupe souhaite également la création d'un fonds d'investissement, mais le mode de financement tel qu'il a été prévu ne nous satisfait pas. Nos propositions sur l'investissement et la baisse de dotations ne rejoignent pas celles du rapporteur général. Par conséquent, je ne m'associe pas aux amendements de Charles Guéné, qui découlent des positions prises par la commission sur la première partie du projet de loi de finances.

Toutes les organisations que nous avons rencontrées ensemble souhaitent que la péréquation continue, mais pas forcément au même rythme. Les collectivités de taille moyenne risquent d'être touchées. C'est pourquoi, nous ferons une proposition commune sur l'effort fiscal, dont il faut évaluer l'impact avant de continuer à l'augmenter – de 0,5 il est passé à 0,75, puis à 0,8, à 0,9, et peut-être bientôt à 1. Une étude sur les ressources non fiscales des collectivités reste nécessaire – production d'énergie, utilisation du numérique ou de la 3D par les communes et les EPCI.

Tout ce qui concerne l'eau et les déchets ménagers devra être revu, dans le cadre d'une réflexion visant à adapter le principe d'unité et d'universalité des budgets communaux. Les temps ont changé : que considère-t-on désormais comme une activité industrielle et commerciale ? Des réseaux de production d'énergie se substitueront au grand système centralisé actuel où EDF produit, RTE transporte et ERDF distribue.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 revient sur la baisse d'1 million d'euros des crédits des travaux divers d'intérêt local (TDIL) relevant de l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122.

**M. Michel Bouvard.** – C'est la réserve avant la réserve.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Contre cette diminution qui s’ajouterait à celle, déjà considérable, des concours financiers de l’État, cet amendement revient au montant des crédits prévu dans la version initiale du projet de loi de finances.

**M. Pierre Jarlier.** – À quoi ces crédits servent-ils ?

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Les sommes reviennent aux collectivités.

*L’amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi modifiés.*

### **Article 58**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L’amendement n° 2 tire les conséquences de l’amendement adopté par la commission des finances à l’article 9 du présent projet de loi de finances, qui porte la baisse des dotations de 3 670 millions d’euros à 2 468 millions d’euros environ, afin de tenir compte des dépenses contraintes imposées par l’État aux collectivités.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il est cohérent avec le choix que nous avons fait la semaine dernière de compenser les charges imposées par l’État et évaluées par la commission consultative d’évaluation des normes.

*L’amendement n° 2 est adopté.*

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L’amendement n° 3 maintient pour 2015 le rythme de progression de la péréquation verticale de 2014.

**M. Pierre Jarlier.** – Je m’oppose à cet amendement pour les raisons que j’ai expliquées.

*L’amendement n° 3 est adopté.*

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L’amendement n° 4 tire les conséquences de la suppression de l’article 9 *ter* : il n’est plus nécessaire de prévoir un relèvement du plafond d’évolution annuelle des enveloppes départementales de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR).

*L’amendement n° 4 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 58 ainsi modifié.*

### **Articles additionnels après l’article 58**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L’amendement n° 5 préserve l’éligibilité des communes qui en bénéficient actuellement à la DSR « bourg centre ».

*L’amendement n° 5 est adopté.*

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 6 limite la progression du FPIC en 2015 à 105 millions d'euros au lieu de 210 millions d'euros.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**Article 58 bis**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 bis sans modification.*

**Article 58 ter**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 ter sans modification.*

**Article 58 quater**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Comme le disait Jean Germain, l'amendement n° 7 est essentiel : il maintient à 0,9 le seuil d'effort fiscal rendant éligible au FPIC, afin que le nombre de ses bénéficiaires ne soit pas excessivement réduit. L'effort fiscal – critère exclusif – repose en outre sur des valeurs locatives dont l'estimation est totalement obsolète.

**M. Pierre Jarlier.** – Si j'approuve cet amendement pour 2015, je voudrais que nous disposions de l'évaluation de son impact avant de nous prononcer sur le projet de loi de finances pour 2016.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 quater ainsi modifié.*

**Article 58 quinquies**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 quinquies sans modification.*

**Article 58 sexies**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Afin que l'instruction soit conduite à charge et à décharge, l'amendement n° 8 précise que le rapport sur le FPIC demandé par l'Assemblée nationale étudie l'efficacité du fonds et la soutenabilité des prélèvements, combinées à la baisse des dotations, ainsi que la cohérence des dispositifs de péréquation qui concernent le bloc communal.

**M. Francis Delattre.** – C'est très bien.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis favorable au principe de l'amendement ; mais la remise du rapport, fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2015, ne sera-t-elle pas trop tardive pour que nous l'utilisions lors de l'étude de la loi de finances pour 2016 ?

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Cette date a été demandée par la ministre ; nous pourrions peut-être la remplacer par le 1<sup>er</sup> septembre.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cela nous donnerait un peu plus de temps pour assimiler le rapport et en tirer les conclusions.

*L'amendement n° 8 rectifié est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 sexies ainsi modifié.*

#### **Article 59**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59 sans modification.*

#### **Article 59 bis**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59 bis sans modification.*

#### **Article 59 ter**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59 ter sans modification.*

#### **Article 59 quater**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59 quater sans modification.*

#### **Article 59 quinquies**

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 9 supprime cet article qui prévoit une nouvelle dérogation aux conditions de création d'une communauté d'agglomération en introduisant la notion obscure d'« entité urbaine continue ».

*L'amendement n° 9 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».*

*La réunion est levée à 18 h 46.*

**Mercredi 19 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

*La réunion est ouverte à 9 h 02*

**Prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles – Examen des amendements**

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission procède tout d'abord à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions des particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 1 réécrit l'article 1<sup>er</sup>. Même s'il va dans le bon sens par rapport à la rédaction initiale de l'article, j'y suis défavorable : il alourdit la fiscalité sur la quasi-totalité des véhicules, y compris les plus vertueux, et construit la taxe sur les particules comme une majoration du malus lié au carbone, alors qu'il n'y a pas de corrélation entre les deux types d'émissions.

**M. Michel Bouvard.** – Je m'interroge sur l'équilibre financier de ce dispositif : d'expérience, les systèmes de bonus et malus sont souvent mal équilibrés et nécessitent un rattrapage de financement sur l'année suivante. La recette, ici, a-t-elle été évaluée correctement ? Dispose-t-on de données précises sur la structure du parc ? Existe-t-il encore des véhicules qui ne respectent pas la norme euro 1 ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – Je ne dispose pas de ces données. Cependant, il n'y a pas de prime, mais un simple malus : il n'y a pas d'équilibre à rechercher...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 4 alourdit la fiscalité des entreprises et en particulier des petits artisans et commerçants. Et sur la forme, il serait plus judicieux de placer cette mesure fiscale dans la loi de finances : Chantal Jouanno pourra le faire cette semaine. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 4 et à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 7 rend plus facile le recours au péage urbain pour les collectivités territoriales. Cependant l'article 1609 *quater* A du code général des impôts prévoit déjà une autorisation par décret en Conseil d'État ; la procédure actuelle me semble correctement encadrée et protectrice des collectivités. Demande de retrait ou avis défavorable.



*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 7 et à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 6 aligne d'ici 2020 la fiscalité du gazole sur celle de l'essence. Ce ne me semble pas pertinent alors que la taxation du gazole est déjà en hausse dans la loi de finances pour 2015, après la prise en compte implicite d'une composante CO<sub>2</sub> dans la fixation de la taxe intérieure de consommation en 2014. Là encore, cette mesure aurait plus sa place dans une loi de finances. Retrait ou rejet.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 6 et à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 5 porte le taux de la taxe générale sur les activités polluantes sur les émissions d'oxyde d'azote (TGAP-air) de 160,8 à 500 en 2017 et 1 000 en 2019. Certes, le sujet est important. Mais avant de voter une hausse de 521 % sur deux ans, une étude d'impact serait bienvenue ! La TGAP-air a déjà été durcie en 2014. Pardon de me répéter : l'amendement est à présenter en loi de finances. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 5 et à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 3 prévoit une tarification préférentielle sur les autoroutes pour les véhicules les moins polluants. Cela rendrait encore plus complexe la renégociation par l'État des conventions avec les sociétés concessionnaires... Cette idée intéressante se heurterait également à des difficultés techniques. Retrait ou rejet.

**M. Michel Bouvard.** – La matière est soumise à la réglementation européenne.

*La commission demandera le retrait de l'amendement n° 3 et à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 3**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure.** – L'amendement n° 2 reprend une disposition inscrite à l'article 17 *bis* du projet de loi de transition énergétique, que nous examinerons prochainement. Inutile de doubler la navette ! Avis défavorable.

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

## **Loi de finances pour 2015 – Mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54) - Examen du rapport**

**Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54).**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – La mission « Égalité des territoires et logement » est très importante, à la fois parce qu'elle est au cœur des préoccupations des

Français, et parce qu'elle représente 13 milliards d'euros de crédits budgétaires – et presque autant de dépenses fiscales. Le programme 147 « Politique de la ville » a quitté le présent budget pour rejoindre la mission « Politique des territoires » ; ce nouveau changement de maquette est regrettable, même si la création du Commissariat général à l'égalité des territoires est une bonne chose.

Le Gouvernement affiche toujours un objectif de 500 000 nouveaux logements par an, dont 150 000 logements sociaux à l'horizon 2017. Or nous sommes loin du compte avec, en septembre dernier, 391 000 logements autorisés et 301 758 mis en chantier sur les douze derniers mois, soit des baisses respectives de 12,5 % et 11,7 % par rapport aux douze mois précédents, qui creusent encore la tendance observée en 2013. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime que 93 000 logements sociaux ont été financés en 2014 sur les 135 000 prévus – les 15 000 autres se répartissant entre les opérations ANRU et l'outre-mer. La conjoncture demeure très morose pour le secteur de la construction, qui avait perdu 27 000 postes en un an à fin juin 2014.

Bien tardivement, le 29 août 2014, le Gouvernement a annoncé un plan de relance de la construction de logements visant à libérer du foncier, à relancer la construction de logements neufs et la réhabilitation de l'ancien, par des mesures concernant la plus-value immobilière sur les terrains à bâtir ou le prêt à taux zéro (PTZ) ; le dispositif « Pinel » remplace le « Duflot », qui ne fut pas un grand succès.

Le volume des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement progresse : ceux-ci passent respectivement de 7,8 à 13,66 milliards d'euros, et de 7,626 à 13,427 milliards d'euros, non en raison d'une flambée de la dépense, mais essentiellement d'un changement de périmètre du financement des aides personnalisées au logement. À périmètre constant : l'augmentation est beaucoup plus faible avec environ 100 millions d'euros. Seront-ils suffisants ? Les dépenses de guichet sont par nature difficilement maîtrisables et très liées à la conjoncture.

La programmation pluriannuelle 2015-2017 prévoit une augmentation des crédits de 111 millions d'euros en 2016, puis une baisse de 158 millions d'euros en 2017, ce qui peut surprendre, au regard des ambitions politiques affichées et de la situation économique du pays. Le Gouvernement les justifie cependant par deux mesures d'économies importantes : un nouveau mode de prise en compte des ressources des allocataires d'aides personnelles au logement, économisant 296 millions d'euros en 2016 et 456 millions d'euros en 2017 ; la suppression des aides personnelles au logement « Accession », censée économiser 91 millions d'euros en 2016 et 156 millions d'euros en 2017.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016 devrait pourtant entrer en vigueur la garantie universelle des loyers, dont on ne sait toujours pas ce qu'elle deviendra : même si le Gouvernement a peu communiqué sur la question, il y a lieu de croire qu'elle disparaîtra et sera remplacée par d'autres mesures comme la caution locative pour les étudiants. Si tel n'était pas le cas, la garantie représentant un coût de 400 à 500 millions d'euros, on serait fondé à s'interroger sur la sincérité des comptes...

Malgré des moyens renforcés, avec une augmentation de 4,5 %, soit près de 60 millions d'euros supplémentaires, le budget du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sera insuffisant, puisque la dotation prévue de 1,375 milliard d'euros reste inférieure de 21 millions d'euros à l'exécution 2013. En 2014, la situation est pire encore : les 92 millions d'euros de rallonge dans la loi de finance initiale, la

réserve de précaution « dégelée » dès septembre, les redéploiements internes n'ont pas suffi : un décret d'avance a ouvert 56 millions d'euros de crédits au début du mois d'octobre au titre de l'hébergement d'urgence. Las ! Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 annonce qu'un décret d'avance devrait encore ajuster les crédits aux besoins en hébergement d'urgence. Et l'article 43 du même projet de loi ouvre 43,8 millions d'euros pour les dépenses liées à l'allocation de logement temporaire. Les crédits 2015 sont donc largement insincères. Il manquera probablement plusieurs dizaines de millions d'euros, même si une estimation précise est difficile à établir.

Sur le programme 109 « Aides à l'accès au logement », le financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal) est bouleversé par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, qui prive la branche famille de la sécurité sociale d'une partie de ses ressources pour alléger les charges pesant sur les entreprises. Le Gouvernement doit donc, à due concurrence, trouver des moyens de financement. C'est l'occasion d'une clarification bienvenue du financement du Fnal, qui sert principalement deux prestations, l'APL et allocation de logement à caractère social (ALS) ; ces deux aides seront financées essentiellement sur des crédits budgétaires, la troisième, l'allocation de logement à caractère familial (ALF), restant prise en charge par le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Les crédits budgétaires 2015 progressent ainsi de 5,9 milliards d'euros, dont 5,7 milliards d'euros à cause de ce changement de périmètre : 4,75 milliards d'euros pour remplacer les sommes qui provenaient précédemment du budget de la sécurité sociale, 300 millions d'euros pour compenser la baisse de cotisations des entreprises au FNAL pour les salariés touchant entre 1 et 1,6 Smic dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, et 671 millions pour compenser le transfert à la sécurité sociale du produit du prélèvement sur les revenus du patrimoine et les produits de placements.

Les autres ressources du FNAL se résument à 2,55 milliards d'euros au titre des cotisations employeurs et 300 millions d'euros issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette dernière est maintenue au niveau de l'an dernier par l'article 53 rattaché, alors que le Gouvernement s'était engagé vis-à-vis d'Action Logement à ne prélever que 150 millions cette année. Ce nouveau changement de pied alimente les interrogations sur l'avenir de la PEEC, dont l'utilisation des moyens échappe de plus en plus aux partenaires sociaux, puisque l'État en dispose en fonction de ses besoins.

Financement du FNAL, financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), tout cela se fait au détriment des missions initiales de la PEEC, à savoir l'aide aux salariés pour l'accession à la propriété et les travaux et construction de logements neufs. Les représentants d'Action Logement ont estimé à un milliard d'euros sur cinq ans le manque à gagner en retours sur prêts. La ressource est en train de fondre. Le Gouvernement a autorisé Action Logement à emprunter un milliard d'euros par an auprès de la CDC sur les fonds d'épargne, remplaçant ainsi une activité générant une recette par de l'emprunt. À l'évidence, le modèle économique de ce que nous appelons encore le « 1 % logement » ne va plus résister très longtemps ; et les rapports avec l'État sont aujourd'hui à la limite de la rupture.

La progression réelle des crédits budgétaires destinés au FNAL n'est donc que de 200 millions d'euros. La question est de savoir s'ils seront suffisants car c'est l'État qui garantit l'équilibre du fond... Or, après un report de crédits d'environ 80 millions d'euros de 2013 sur 2014, le report de 2014 sur 2015 devrait atteindre 200 à 250 millions. La progression

des crédits est déjà entièrement consommée ! Il faudrait que la dépense n'augmente pas d'un centime pour que la prévision soit sincère... Elle se fonde sur une stabilisation du chômage. Du reste, les prévisions de recettes issues des cotisations sur les salaires ont toujours été surestimées dans les dernières années.

Le Gouvernement justifie le montant qu'il a arrêté par la faible augmentation tendancielle des loyers et des charges, la progression des ressources de la majorité des allocataires avec la revalorisation du SMIC et du RSA et par le changement de mode de calcul des prestations, mesure d'économie estimée à 68 millions d'euros pour l'État et 19 millions d'euros pour la branche famille pour 2015. Mais ce chiffre intègre aussi la transformation des aides personnelles au logement accordées pour l'accession à la propriété en un mécanisme de sécurisation, au profit des acquéreurs qui subiraient une perte d'au moins 30 % de leurs ressources postérieurement à la signature de l'acte. Il est vrai que l'entrée en vigueur de cette disposition a été décalée à 2016 par l'Assemblée nationale. Mais comment le Gouvernement peut-il prétendre soutenir l'accession sociale à la propriété et dans le même temps supprimer les aides qui solvabilisent les acquéreurs aux revenus les plus faibles ? Si le volume des aides diminue, c'est bien sûr dû à la crise, mais ce n'est pas une raison pour les supprimer. Je vous proposerai d'aller plus loin que les députés et de supprimer l'article 52.

Les autorisations d'engagement du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat », à 522 millions d'euros, baissent de 9 % et les crédits de paiement, à 289 millions d'euros, de 28 %. Sur les aides à la pierre, les autorisations d'engagement, à 400 millions d'euros, reculent de 11 % par rapport à 2014 et les crédits de paiement, à 160 millions d'euros, de 41 %. Les crédits fondent comme jamais... Manifestement, l'État se désengage de la construction de logements sociaux et les crédits budgétaires ne financent plus que les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

**M. Jean Germain.** – Cela ne date pas d'aujourd'hui.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Certes, mais bientôt il ne restera plus de crédits du tout ! C'est que le Gouvernement va au bout de la logique. Pour compenser ces baisses, il prévoit de recourir, comme l'an dernier, à un fonds de concours, issu du fonds de péréquation créé à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cette contribution augmente, de 173 millions d'euros cette année à 216 millions d'euros en 2015.

Le soutien de l'activité est certes également porté par les nombreuses dépenses fiscales. Mais ce sont surtout d'autres acteurs qui interviennent : Action Logement est autorisé à emprunter 1 milliard d'euros par an auprès du fonds d'épargne de la CDC. Cette dernière, banquier des organismes de logement social, totalisait un encours de 137 milliards d'euros fin 2013, année record avec 16,4 millions de prêts nouveaux. En 2014, ces derniers se situent à 11,3 milliards d'euros fin septembre, la dynamique se poursuit donc ; les bailleurs sociaux ont davantage recours à leurs fonds propres – mais cela aura une fin. L'USH a mis en place un mécanisme de mutualisation entre ses adhérents – convention conclue le 22 août 2014 et approuvée par un arrêté publié le 12 septembre 2014. Les collectivités territoriales participent activement à la construction de logements sociaux, mais la baisse de leurs dotations pèsera inévitablement sur leur politique du logement.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), opérateur du programme 135, est principalement financée par le produit des mises aux enchères de quotas carbone. Avec un plafond fixé par la loi de 590 millions d'euros, elle n'a perçu que 219 millions d'euros à ce

titre pour 2013 et ne devrait pas avoir davantage en 2014. Elle perçoit également des recettes issues des certificats d'économie d'énergie. Enfin, 50 millions d'euros devraient lui être versés par Action Logement – il était pourtant prévu que ce transfert cesse à compter de 2013...

L'ANAH devrait disposer des sommes dont elle a besoin en 2015. En revanche, le problème de son financement à long terme n'est pas réglé. En juillet dernier, ayant épuisé ses ressources, elle avait été contrainte de demander aux préfets et aux collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre de ne plus traiter que les demandes ultra-prioritaires, celles des ménages les plus modestes dans le cadre de la rénovation énergétique des logements. Est-il raisonnable de financer l'ANAH au moyen d'une ressource aussi fluctuante que la vente des quotas carbone ?

À l'Assemblée nationale, pour rétablir l'équilibre général du budget, le Gouvernement a rabaissé les crédits de la mission pour aboutir à une diminution nette de 23 millions d'euros en seconde délibération qui tient compte de l'inscription des 7 millions d'euros rendus nécessaires par le rétablissement pour 2015 des aides personnelles au logement « Accession ». Il manque plusieurs centaines de millions d'euros, de 400 à 500 millions d'euros si les besoins du FNAL augmentent. Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission.

**M. Michel Bouvard.** – Merci d'avoir rappelé comment l'État ponctionne Action Logement, qui se trouve dès lors contraint d'emprunter à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). C'est un détournement de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La logique de consolidation des comptes de l'État est battue en brèche. Déjà, certains opérateurs – les agences de l'eau – ont été autorisés sous le ministère de Jean-Louis Borloo à financer des subventions par des prêts sur fonds d'épargne gagés sur des recettes futures. Ce mécanisme, de pure cavalerie, a finalement suscité des inquiétudes et a été supprimé. Les prêts à Action Logement sur fonds d'épargne de la CDC sont autorisés par le ministre de l'économie : tout cela est cousu de fil blanc ! Nous devons être très fermes sur ces questions.

**M. Marc Laménie.** – Dans les Ardennes, comme ailleurs sans doute, la direction départementale des territoires nous a demandé de soutenir l'opération « Habiter mieux » ; mais rapidement, il n'y a plus eu de crédits. C'est un problème pour les personnes aux revenus modestes, comme pour l'activité économique. Bien des entreprises du bâtiment souffrent de la baisse des aides à la pierre.

Je regrette aussi l'abandon des missions d'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) fournie par l'État : les petites communes sont aussi des donneurs d'ordre en investissement.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Le fonds de péréquation de la CGLLS est un mécanisme choquant, car il repose sur les cotisations de l'ensemble des organismes d'HLM, dont les seules ressources sont les loyers : désormais les locataires, et non plus la solidarité nationale, financeront la construction de logements sociaux ! Jusqu'à présent, les organismes cotisaient selon leur potentiel financier : seuls ceux qui construisaient peu étaient sollicités. C'est une rupture très grave dans les mécanismes de solidarité.

**M. Pierre Jarlier.** – Je constate une parfaite inadéquation entre moyens et ambitions. Le Gouvernement a eu une politique de communication très forte autour du programme « Habiter mieux », faisant croire à bien des gens qu'ils pourraient résorber leur

précarité énergétique – beau programme en soi qui répond à de très fortes attentes, mais dès juillet, les élus ont dû expliquer aux demandeurs qu'ils avaient préparé un dossier en vain. Les rallonges ne suffisent pas, le financement de l'ANAH est en danger. Il faudra trouver mieux : on ne peut pas continuer ainsi. Il est justifié d'avoir réservé les aides aux plus démunis dans cette situation ; mais ne faisons pas dans ce cas de promesses aux autres !

La perte de l'aide à l'ingénierie que constituait l'ATESAT est regrettable pour les petites communes et ce n'est pas aux départements de s'y substituer : le bloc communal doit assumer ses compétences. Évitions une tutelle d'une collectivité sur une autre. Nous avons aussi un rendez-vous en juillet 2015 sur les services instructeurs : toutes les communes de plus de 10 000 habitants ou participant à une intercommunalité comptant une commune de plus de 10 000 habitants devront assumer elles-mêmes la délivrance des permis de construire, ce qui posera un vrai problème financier. Au moment où l'on parle de fusion d'intercommunalités, c'est un frein certain, car les communes ne veulent pas franchir le seuil fatidique !

**M. Jean Germain.** – La présentation précise et dynamique de Philippe Dallier montre que les objectifs ne sont pas atteints, en matière de logement mais aussi de logement social.

Le logement reste trop cher. Nous sommes néanmoins moins sévères que vous ; il y a des améliorations : le PTZ amélioré, la TVA à 5,5 % pour l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les terrains moins taxés, le dispositif « Pinel » améliorant le « Duflo ». Il doit y avoir une corrélation entre l'action de l'État sur le logement et celle des collectivités territoriales ; construire au plus près du terrain nécessite un accord entre l'État, la région, le département, les communes et leurs groupements. Il est impossible de traiter séparément l'action de l'ANRU, les contrats de ville, le logement social, or ces questions sont désormais trop éclatées, nous privant d'une vision globale. Le logement coûte trop cher, y compris le logement social. Il est naturel de vouloir laisser quelque chose à ses enfants. Tout ce qui pénalise l'accession à la propriété des personnes modestes est un problème majeur. Lors de l'examen des amendements, nous montrerons que nous partageons certaines de vos remarques.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous examinons une mission importante, avec 13 milliards d'euros de crédits budgétaires, presque autant de dépenses fiscales. Le logement en France est caractérisé par un prix élevé et un parc vieillissant. Il faudra se pencher sur la corrélation que l'INSEE signale entre les loyers élevés et les aides publiques. Quant aux dépenses fiscales, chaque ministre du logement invente un nouveau dispositif qui remplace le précédent avant même, parfois, sa mise en application. Cette politique est illisible : la fiscalité sur la plus-value immobilière change sans cesse. Malgré le régime favorable pour les terrains à bâtir, toute cela est coûteux et apporte très peu de résultats : on n'a jamais aussi peu construit en France. La suppression du dispositif d'accession à la propriété pour les plus modestes à l'article 52 est un très mauvais signal.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Le dispositif est absurde et injuste : après cinq ans, le logement vendu en accession sociale est retiré du décompte des logements sociaux en vertu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Les bailleurs sociaux de ma ville me demandent de mettre en vente des logements sociaux au profit de leurs habitants ; si j'accepte, ces logements sont défalqués du total de nos logements sociaux. Et cela concerne des résidences entières ! Des locataires me font part de leur désir de devenir propriétaires et disent

ne pouvoir obtenir de crédit que cette année ; mais le préfet tient son compte et me juge sur un stock, pour lequel ma commune ne répond pas aux exigences alors qu'elle est plutôt bonne élève sur le flux.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Avec l'emprunt d'1 milliard d'euros à la CDC, Action Logement a de moins en moins de moyens et met le doigt dans un engrenage de mauvaise gestion. Cela ne durera pas : ses responsables sont à bout, à force de promesses non tenues. Le programme « Habiter mieux », c'est vrai, est victime de son succès – preuve qu'il répond à un vrai besoin. C'était une mauvaise idée d'asseoir une dépense certaine de l'ANAH sur une ressource aussi volatile que des ventes de quotas carbone. Espérons que les crédits seront au rendez-vous pour répondre aux objectifs fixés en 2015. Je partage votre avis sur l'assistance technique aux petites communes.

L'idée de mettre chacun à contribution pour le fonds de péréquation de la CGLLS était bonne ; mais nous pourrions en effet discuter des critères. Lors de la création de la contribution des bailleurs sociaux par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE), nous avons longuement discuté de son montant, afin que les modalités soient justes. Même si je partage votre avis, Monsieur Boulard, il faut bien trouver un financement là où il n'y a plus de crédits budgétaires. Le PTZ intéresse des demandeurs de plus en plus nombreux. Le dispositif « Pinel » remplace avantageusement le « Duflo » qui ne fonctionnait pas : certes, mais une génération coûtera malgré tout 1,7 milliard d'euros.

Les dépenses fiscales ont-elles un effet inflationniste, de même que celui que relève le rapport de l'INSEE pour les aides personnelles au logement ? Je le crois. Le vendeur intègre dans le prix tout avantage, aide ou incitation fiscale. La bonne formule n'est pas facile à trouver. On pourra à nouveau louer à ses ascendants et descendants, ce qui suscitera peut-être un effet d'aubaine excessif. Je proposerai un amendement pour l'éviter.

Je partage entièrement l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'article 55 de la loi SRU, mais je n'y peux rien : si un bailleur décide de vendre, la commune risque de passer en dessous du seuil SRU, sans que la destination des logements ou la population ait changé. C'est tout le problème de cette comptabilité en stock qui ne prend suffisamment en compte ni la situation des habitants, ni les flux.

Les crédits nécessaires étant sous-estimés de 400 à 500 millions d'euros – excusez du peu, à l'heure où nous nous efforçons de convaincre Bruxelles de la conformité du budget à nos engagements – j'en propose le rejet.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».*

#### **Article 52**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Je propose de supprimer cet article.

*L'amendement de suppression est adopté.*

#### **Article 53**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Cet article prévoit de porter à 300 millions d'euros, au lieu des 150 millions promis, le prélèvement exceptionnel sur la

PEEC au bénéfice du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Je propose de le supprimer : il est temps que le Gouvernement comprenne qu'il ne peut manquer indéfiniment à sa parole.

**M. Daniel Raoul.** – Je vous suis pleinement : il n'est pas sain de diminuer l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne car la priorité est de construire. Le rapport de l'INSEE me conforte dans l'idée que les aides personnelles au logement ont un effet inflationniste. La construction de logements est en France 30 % plus cher qu'en Allemagne. Pourquoi ?

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Il faut « utiliser le marché contre le marché ». Les mécanismes qui solvabilisent les personnes sont pris en compte par les bailleurs et les vendeurs, qui augmentent leurs prix en conséquence. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas de tels dispositifs mais il faut essayer de trouver le moyen de réguler tout ça.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Il est hallucinant d'entendre que les aides personnelles au logement font monter le prix de la construction...

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Les loyers, en tout cas.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Au-delà d'en parler ici, je me demande lequel d'entre vous irait publiquement dénoncer les aides personnelles au logement dans sa circonscription ! Le coût de la construction baisse actuellement de près de 20 %, sans que les aides personnelles au logement aient été modifiées, parce que les marges étaient auparavant excessives, faute de concurrence suffisante. Des rentes de situation s'étaient formées. Les aides personnelles au logement sont avant tout le financement des logements sociaux.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Je pense que Daniel Raoul parlait des loyers, non du coût de la construction. La fondation Abbé Pierre elle-même, avec laquelle nous discutons de ces sujets, s'interroge sur l'effet inflationniste de l'aide personnelle au logement. Dans ma commune, en plein cœur de la Seine-Saint-Denis, un deux-pièces de 50 mètres carrés a été loué 2 000 euros à une famille qui bénéficiait à la fois de l'aide personnelle au logement et d'une allocation de 600 euros au titre de ses enfants de moins de trois ans.

**M. Jean Germain.** – Le coût de la construction et les loyers sont évidemment liés. Partageant certaines objections du rapporteur, nous nous abstiendrons sur cet amendement.

*L'amendement de suppression est adopté.*

#### **Article 54**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Je propose d'adopter cet article, car il faut bien trouver l'argent quelque part.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Je déposerai un amendement pour ouvrir un débat public sur le financement de la construction neuve par les loyers des HLM : la taxe n'étant plus modulée en fonction de la situation financière des assujettis, elle est injuste. C'est la première fois dans l'histoire du logement social que le financement de la construction neuve, porté habituellement par le budget général de l'État, est payé par les locataires des logements sociaux. C'est inadmissible !



*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 54.*

**Loi de finances pour 2015 – Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi » - Examen des rapports spéciaux**

**Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. François Patriat, rapporteur spécial sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (et articles 62 et 63) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et de M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial, sur les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».**

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Dotée pour 2015 de 11,53 milliards d'euros en autorisations d'engagement (stables) et 11,26 millions en crédits de paiement (en hausse), la mission « Travail et emploi » traduit l'engagement du Gouvernement contre le chômage. C'est un budget de soutien à l'emploi et à la reprise économique, ainsi qu'aux réformes inscrites dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Près de 80 % de ces crédits seront consacrés à des dépenses d'intervention, notamment sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». La subvention de l'État au fonds de solidarité s'élèvera à 1,7 milliard d'euros. Les moyens du service public de l'emploi seront consolidés : 1,52 milliard d'euros sera versé à Pôle Emploi, comme en 2014, afin de prendre en charge l'augmentation des moyens humains de cet opérateur depuis 2012.

Avec un taux de chômage de près de 23 %, les jeunes sont les premières victimes de la crise économique. Le Gouvernement propose donc 65 000 emplois d'avenir supplémentaires en 2015, notamment dans le secteur marchand. Les dotations de la « garantie jeunes » augmentent, à 148 millions d'euros en autorisations d'engagement et 133 millions en crédits de paiement. Au total, plus de 400 000 contrats aidés supplémentaires seront créés en 2015 pour une dépense de près 3 milliards d'euros. L'article 62 rattaché prévoit en outre que 58 millions d'euros seront prélevés sur les réserves de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et sur le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), afin de financer certains de ces contrats.

L'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi bénéficieront de 5,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 1,3 milliard d'euros pour le développement de l'alternance.

L'architecture du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement de l'apprentissage » sera entièrement rénovée afin de tirer les conséquences de la réforme des aides et du financement de l'apprentissage engagée en 2013.

L'article 63 rattaché crée une aide incitative de 1 000 euros au recrutement d'un apprenti, versée par les régions aux entreprises de moins de 250 salariés sous certaines conditions. M'étant élevé contre la suppression de ces crédits – 800 millions d'euros – l'an dernier, je me félicite qu'ils soient ainsi rétablis pour endiguer la baisse du nombre d'apprentis. Après une réforme majeure de l'apprentissage, il convient désormais de stabiliser les dispositifs existants.

Le budget 2015 créant les conditions d'une amélioration de la situation de l'emploi, je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » ainsi que des articles 62 et 63 sans modification.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – Je n'étais pas un spécialiste de ces questions avant d'être chargé de rapporter pour vous ces crédits. J'ai beaucoup appris ! Je partage les principales observations de François Patriat : ce budget de sortie de crise appuiera efficacement la politique de l'emploi du Gouvernement.

Si les autorisations d'engagement de cette mission sont stabilisées, l'augmentation des crédits de paiement vise à soutenir l'emploi des jeunes, des personnes handicapées et des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Le chômage atteignant 10,2 % de la population active au deuxième semestre 2014, il était nécessaire que l'intervention de l'État soit maintenue à un niveau constant...

Responsable autant qu'exigeant, ce budget contribuera néanmoins à la maîtrise des dépenses publiques et accompagnera des réformes importantes, dans le champ du dialogue social notamment. Les crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » s'élèveront à 133,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 81,62 millions d'euros en crédits de paiement, consacrés pour un dixième environ à la mise en œuvre du deuxième cycle de la mesure de l'audience des organisations syndicales. Ces crédits financeront également le lancement de la mesure de l'audience des organisations patronales instaurée par la loi du 5 mars 2014.

En 2015 sera mise en œuvre la réforme du financement des organisations syndicales et patronales, indispensable pour améliorer la transparence. L'article 31 de la loi du 5 mars 2014 crée ainsi un fonds destiné à ce financement, abondé par une contribution des entreprises et une subvention de l'État. Ce fonds, qui sera mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sera doté de 82 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 34 millions d'euros en crédits de paiement. Il prendra en charge la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales ainsi que la participation des partenaires sociaux à la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques du travail et de l'emploi.

Les crédits demandés au programme 111 prennent en compte la prolongation des mandats des conseillers prud'hommes jusqu'en 2017 : le principe en a été voté par le Sénat le 14 octobre 2014, afin de permettre la réforme de leur mode de désignation, qui sera désormais fondé sur l'audience des organisations syndicales et patronales. Cette réforme se traduira par une économie structurelle proche de 100 millions d'euros sur cinq ans.

Le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » sera doté de 765 millions d'euros en autorisations d'engagement, 771 millions d'euros en crédits de paiement, il est donc en diminution. Dans un effort important de réduction des dépenses, 150 postes seront supprimés en 2015 (930 depuis 2010, soit une baisse de 9 % des effectifs). Les dépenses de personnel, en baisse de 1,73 %, s'élèveront à 628,5 millions d'euros.

Le schéma du programme 155 sera profondément rénové : il comptera 12 actions, contre 6 auparavant. Plus cohérente, cette architecture contribuera à mieux identifier les dépenses en fonction de leur nature.

Si les choix assumés par ce budget sont difficiles, les objectifs sont clairs : réduire le chômage des jeunes, consolider les moyens du service public de l'emploi, accompagner des réformes importantes. Je vous propose donc l'adoption sans modification des crédits de cette mission comme du compte d'affectation spéciale « Financement national de la modernisation et du développement de l'apprentissage » ainsi que des articles 62 et 63 rattachés.

**M. Éric Bocquet.** – Comment la mesure de l'audience des organisations syndicales sera-t-elle effectuée ? Les élections professionnelles constituent un instrument de mesure fiable : pourquoi et comment ce nouveau dispositif sera-t-il mis en place ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Audience et représentativité ne sont pas la même chose.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – Les résultats des élections professionnelles seront pris pour point de départ.

**M. Jean-Claude Boulard.** – Les élections prudhommales étant supprimées, il s'agit de déduire les quotas prudhommaux des élections professionnelles.

**M. François Marc.** – S'agissant de l'apprentissage, les mesures prises par le Gouvernement sont bienvenues étant donné le taux de chômage inquiétant des jeunes.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – La baisse du nombre d'apprentis est le résultat de la crise, mais aussi de difficultés soulignées par les maîtres d'apprentis, comme les normes, qui interdisent de confier à l'apprenti certains outils, le travail en hauteur, etc. À quoi bon prendre un apprenti s'il n'a le droit de rien faire ? Ces règles ont été assouplies la semaine dernière par les députés. Je salue la réduction du nombre d'organismes collecteurs, un meilleur ciblage des crédits en faveur des CFA, ainsi que l'attribution aux régions de 65 millions d'euros supplémentaires pour accompagner l'apprentissage sur le terrain. Les entreprises de moins de onze salariés recevront désormais 2 000 euros par apprenti embauché. Autant de facteurs qui inciteront les artisans et les chefs d'entreprises à se lancer !

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – Pour répondre plus complètement à Éric Bocquet : la mesure de l'audience des organisations syndicales reposera sur l'agrégat des résultats des élections professionnelles, du scrutin organisé pour les salariés des très petites entreprises et les employés à domicile, et des élections aux chambres d'agriculture. Les votes de plus de 5,456 millions de salariés ainsi exprimés font apparaître le rapport des forces. Notre collègue sera heureux d'apprendre que la CGT arrive en tête, suivie par la CFDT...

**Mme Fabienne Keller.** – En matière d'apprentissage, le Gouvernement est un pompier pyromane : après avoir fortement réduit les dotations aux régions en 2013, infligeant un coup d'arrêt au recrutement, il fait mine désormais d'encourager ce dispositif, très efficace pour l'intégration sur le marché du travail, mais qui nécessite de la cohérence et de la stabilité. D'autant que les entreprises qui recrutent des apprentis sont souvent très petites : elles ne peuvent se contenter de déclarations aléatoires et attendent des actes et de la constance dans l'engagement.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Les crédits des missions locales sont augmentés et les maisons de l'emploi sont recentrées sur leurs missions. Ce sont des progrès à souligner.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », des articles 62 et 63 et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».*

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Défense » et compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » - Examen du rapport spécial**

**Enfin la commission procède à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense » et le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».**

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Facialement, le budget de la défense pour 2015 est conforme à la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019. Les ressources totales de la défense, soit 31,4 milliards d'euros en crédits de paiement, sont stables par rapport à 2014.

La comparaison des budgets 2014 et 2015, programme par programme, est rendue difficile par la réforme, engagée en 2013, de la gouvernance des effectifs du ministère et du pilotage de sa masse salariale.

Conformément à la loi de programmation militaire (LPM), les crédits d'équipement des forces passent de 16,4 milliards d'euros en 2014 à 16,7 milliards d'euros en 2015. Afin d'améliorer la préparation et l'activité opérationnelle, les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels progressent de près de 4,5 %. Les programmes d'armement se poursuivent comme prévu, les autorisations d'engagement de la mission augmentant de 14 %. Cette hausse, conforme à la trajectoire fixée par la LPM, est rendue possible par la stabilisation des dépenses de fonctionnement et une baisse prévue de la masse salariale de 1,9 %. Les réductions d'effectifs sont d'ailleurs engagées selon le rythme fixé par la LPM – 7 500 emplois temps plein (ETP) seront supprimés en 2015 – et de nouvelles restructurations ont été récemment annoncées par le ministre.

Cette façade rassurante cache une réalité bien plus sombre : ce budget est irréaliste et insincère, sur le plan des dépenses comme des ressources.

Le premier des postes de dépenses manifestement sous-évalués est celui des OPEX. Leur coût en 2014 sera d'environ 1,1 milliard d'euros. Malgré ce dépassement de près de 650 millions d'euros, la provision destinée à couvrir ces opérations en 2015 est inchangée à 450 millions d'euros. Or je n'ai pas entendu dire que nous allions nous désengager du Mali, de la Centrafrique ou de l'Irak. Contrairement à ce qu'on a voulu nous faire croire, le ministère de la défense participe au financement des OPEX à hauteur de 30 % à travers la réserve de précaution interministérielle. D'ailleurs, 400 millions d'euros de crédits d'équipement de la mission « Défense » vont être annulés par décret d'avance pour 2014, au titre de la solidarité interministérielle

Les équipements, déjà très anciens, engagés en OPEX subissent une usure accélérée alors que nos forces en ont plus que jamais besoin. La prolongation de leur activité en attendant la livraison de nouveaux matériels pourrait coûter jusqu'à 350 millions d'euros sur la période de programmation, qui ne sont pas prévus au budget. C'est le coût des mesures de régulation des engagements, c'est-à-dire de la temporisation des commandes de nouveaux équipements provoquée par les multiples annulations de crédits que subit la mission « Défense » en cours de gestion.

Les dysfonctionnements du moteur de calcul de paie Louvois continuent de peser sur les dépenses de personnel de cette mission, qui finance l'intégralité du surcoût, selon le principe d'auto-assurance du titre 2 : 160 millions d'euros de crédits de paiement normalement destinés aux investissements seront annulés pour abonder ce titre 2.

La prévision de dépense pour 2015 ne prend pas en compte la probable répétition de ce surcoût, alors que le remplacement de Louvois ne devrait pas intervenir avant 2017. De l'ensemble de ces facteurs, qui se répéteront en 2015, il résulte que le montant des impayés reportés sur l'exercice 2015 pourrait atteindre 3,8 milliards d'euros, contre 3,4 milliards d'euros fin 2013 : la moitié des crédits d'investissement pour 2015 serviront à régler les impayés des exercices précédents, tandis que la moitié des dépenses prévues interviendront grâce à un crédit forcé sur les fournisseurs de la défense. Cette situation n'est soutenable ni pour le budget de la défense, ni pour ses fournisseurs, dont la trésorerie est mise à contribution.

La situation des ressources est tout aussi préoccupante. Pour atteindre les 31,4 milliards d'euros prévus, le budget 2014 avait complété les 29,6 milliards d'euros de crédits budgétaires par une ponction de 1,5 milliard d'euros sur le programme d'investissement d'avenir (PIA) et par 200 millions d'euros de produits de cessions. Contestable au regard des principes puisque les subventions destinées au CEA et au CNES venaient en réalité financer l'annuité 2014 de programmes d'armement déjà engagés, cette mesure avait au moins le mérite d'inscrire des ressources certaines.

La situation est bien différente pour 2015 : les crédits budgétaires proprement dits reviennent de 29,6 à 29,1 milliards d'euros. On cherche les 500 millions d'euros manquants dans des recettes exceptionnelles qui passeraient de 1,7 milliard d'euros en 2014 à 2,3 milliards d'euros en 2015... si elles se réalisaient. Or le contraire est certain, le ministre de la défense lui-même l'a reconnu. Un amendement du Gouvernement a en outre été adopté par l'Assemblée nationale : les crédits budgétaires sont encore réduits de 100 millions d'euros au titre du coup de rabot général.

Les ressources exceptionnelles censées compenser cette baisse viendraient de la vente des fréquences libérées par la TNT. Elle ne se réalisera pas dans le délai imparti. Le

Gouvernement travaille actuellement à une solution de rechange : on nous annonce le montage complexe d'une société de projet qui rachèterait des matériels au ministère de la défense pour ensuite les lui louer. Nous ne sommes pas parvenus à obtenir le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du contrôleur général des armées (CGA) sur ce sujet. Le problème posé pour l'indépendance de nos armées est manifeste, et d'un strict point de vue budgétaire, cela s'appelle de la cavalerie : il faudra un jour ou l'autre payer le coût de ce support.

La situation est d'autant plus grave que nos forces sont sollicitées au-delà de leurs capacités de régénération : la disponibilité des matériels s'effondre et la préparation des troupes en métropole en souffre. Les lacunes capacitaires se font de plus en plus criantes et les programmes d'armement censés les combler sont compromis par l'impasse financière dans laquelle se trouve la défense. Le ravitaillement en vol est assuré par des Boeing KC135 vieux de presque 60 ans, et dont la disponibilité ne cesse de diminuer. Les véhicules de l'avant blindé (VAB), eux, ont plus de 35 ans.

Quel signal envoyons-nous à nos soldats en siphonnant le financement de ces programmes vitaux pour notre sécurité ? On nous demande de voter un budget présentant 3,8 milliards de reports et 2,2 milliards d'euros de recettes exceptionnelles qui, de l'aveu même du ministre, ne se feront pas ; s'y ajoute le surcoût réel des OPEX, qui se montera à 0,2 ou 0,3 milliard d'euros pour le seul ministère de la défense. Ce budget est insincère à hauteur de 6 à 6, 2 milliards d'euros sur un total de 31 milliards d'euros.

Nous pourrions être tentés de faire confiance au Gouvernement, mais la nouvelle dégradation budgétaire dont l'Assemblée a été le théâtre la semaine dernière nous l'interdit. C'est un signe suffisamment grave pour que je vous invite, à regret, à ne pas voter à ce stade les crédits de la mission « Défense ». Nous nous associerions par-là à un mensonge d'État.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La tradition, pour la majorité sénatoriale, était de voter ou de s'abstenir sur les crédits de la défense. La gravité des éléments rapportés par Dominique de Legge la remet en cause. La France est sans doute le pays le plus engagé à l'extérieur. Certaines novations budgétaires sont inadmissibles : l'équilibre de ce budget repose sur des recettes exceptionnelles et aléatoires, pour ne pas dire illusoire. Il est donc insincère. Quant à l'idée d'une société de projet, si le ministère de la défense recourt déjà à des partenariats public privé (PPP), nous ne les avons jamais étendus aux armes létales. Nous sommes tout simplement en présence d'une technique de débudgétisation appliquée à l'armement. J'appelle à contrecœur l'attention du Gouvernement sur la gravité de ses choix.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je salue la lucidité de ce rapport. Je m'étais opposé à la loi de programmation militaire, qui promettait son lot de désillusions. La théorie des recettes exceptionnelles ne peut reposer que sur la durée ; à défaut, elle fait peser un risque important sur notre outil de défense, sur l'industrie, qui pâtit durement de l'absence de grands programmes, et bien sûr sur la situation de nos soldats présents sur différents fronts. L'idée de location de matériels ne doit pas être rejetée *a priori*, mais étudiée avec prudence.

**M. Philippe Dallier.** – Je crains de voir venir le moment où, après un événement grave sur un théâtre d'opérations extérieur, le matériel sera incriminé et où l'on nous demandera ce que nous avons fait. Nous ne sommes pas à la hauteur du courage de ceux que nous envoyons en opérations extérieures. Nous le répéterons avec force dans l'hémicycle : il n'est pas question pour nous d'approuver ces crédits.

**M. Jean Germain.** – Refuser les crédits de la défense nationale serait très grave à l’heure où la France, conformément à la tradition suivie depuis le général de Gaulle, est engagée seule dans plusieurs opérations extérieures. Nous devons pouvoir continuer à moderniser notre armée et à faire fonctionner l’industrie de la défense. Atteindre un consensus sur ces trois points suppose des équilibres complexes. Le sujet n’est pas uniquement budgétaire et comptable. Chacun en conviendra, le ministre de la défense se bat pour maintenir les capacités de l’armée française. C’est pourquoi je suis moins réservé que vous sur l’accélération des commandes à nos industries – Airbus Group, Dassault, Thales, Safran, la DCNS, le groupe de formation DCI…

La France vient de recevoir de l’Arabie saoudite une commande de 3 milliards de dollars de matériel militaire destiné au Liban. Nous pourrions créer un *Special Purpose Vehicle* (SPV), suivant l’exemple des États-Unis et d’Israël, afin de financer des achats d’armement moderne. Il ne s’agirait pas d’une société privée : l’État y détiendrait, moyennant 2 milliards d’euros ou 2,5 milliards d’euros, une minorité de blocage. Ce mode de financement de matériel militaire sophistiqué ne peut être écarté d’un revers de main. Avant d’entrer en guerre en 1917, les Américains ont acheté des chars Renault : cette réussite de Clemenceau a largement contribué à financer l’effort de guerre. Clemenceau ou de Gaulle ne sont pas des symboles de déclin.

**M. Maurice Vincent.** – Dispose-t-on d’une évaluation consolidée du coût de l’opération Louvois ? Je suis plus circonspect que vous sur celui du projet Balard. Les PPP ont fait l’objet d’évaluations critiques, notamment par le Sénat. Pour Balard, vous nous dites que le surcoût des travaux pourrait être compensé par la faiblesse des taux d’intérêt, en quelque sorte par accident. Ce n’est pas un argument que l’on peut retenir. S’il faut compter sur une baisse hypothétique sur les prochaines années, on peut se faire du souci.

**M. Roger Karoutchi.** – Le président Wilson aurait aussi voulu que les Américains participent à la SDN, monsieur Germain. J’ai toujours voté les crédits de la défense, ou bien je me suis abstenu, quels que soient les gouvernements. C’est donc avec amertume que je me dispose à voter contre, en dépit de mon estime pour Jean-Yves Le Drian. Le chef d’état-major nous dit que nos soldats n’ont plus les moyens de s’entraîner et de faire sortir les blindés des casernes. On ne peut demander à notre armée d’être partout présente pour défendre nos valeurs tout en lui refusant les moyens. Mon refus sera un vote d’appel au Gouvernement : la rigueur budgétaire ne doit pas compromettre notre défense, ce serait pour nous parlementaires une responsabilité dramatique.

**M. François Marc.** – Je voterai ces crédits pour démontrer la mobilisation de nos forces politiques au côté de nos forces militaires, malgré les arbitrages douloureux auxquels il nous faut consentir. Que pense le rapporteur spécial des mutualisations à l’échelle européenne ?

**M. Vincent Delahaye.** – Réticent sur les PPP, je m’étais opposé à la désastreuse opération Balard. Je suis très réservé, pour les mêmes raisons, au recours à des sociétés pour louer du matériel. C’est une usine à gaz imaginée pour dissimuler l’insincérité de ce budget, que je ne voterai pas.

**M. Claude Raynal.** – La droite est pourtant coutumière du recours aux PPP, notamment dans ses politiques locales. Il ne s’agit ici que d’un système financier remplaçant des acquisitions par des locations. Il serait intéressant de comparer l’effort de la France pour sa défense à celui de l’Allemagne…

La France consent un effort considérable au nom de toute l'Europe. Chaque rapporteur a fait une proposition de réduction de crédits. Quelle augmentation préconiserez-vous ici ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Le problème est bien, comme l'a dit le rapporteur général, celui de l'adéquation entre nos ambitions et nos moyens. La société de projet ne figure pas dans le budget que nous votons : l'évoquer revient à reconnaître que les recettes exceptionnelles inscrites dans ce budget ne se feront pas.

Nous n'avons pas obtenu communication du rapport que le Gouvernement a demandé à l'IGF – cela finira par un contrôle sur place et sur pièces. S'agirait-il de sociétés publiques ou privées ? Comment peut-on incriminer le PPP de Balard et en proposer de nouveaux pour l'armement ?

L'opération Louvois est un désastre dont nous subissons les conséquences. Le remplacement a été décidé fin 2013, la bascule aura lieu en 2017. Le coût exact semble difficile à obtenir. Se pose dans l'immédiat la difficulté de recalculer toutes les fiches de paye : si certains n'ont pas touché leur dû, beaucoup ont bénéficié de trop-perçus – qui ne reviendront pas dans le budget des armées.

**M. Gérard Longuet.** – Le logiciel Louvois a d'abord été testé de manière satisfaisante dans le service de santé des armées, qui compte 10 000 fonctionnaires. Puis il a été utilisé dans l'armée de terre. Il est très vite apparu qu'il n'était pas adapté à la complexité du paiement des soldats en campagne. Cela ne concernait théoriquement que 1,5 à 2 % des effectifs... mais jamais les mêmes ! En réalité, tous les soldats étaient susceptibles d'être affectés. Les épouses des militaires lésés se sont mobilisées pour réclamer à l'Etat les sommes non versées. A l'inverse, les engagés volontaires qui ont bénéficié de trop-versé ont quitté l'armée au terme de leur contrat sans rien signaler et le recouvrement des sommes payées à tort supposait des procédures complexes. Dans la marine, la mise en place de Louvois, demandée par l'État-major, s'est bien déroulée.

Grâce à Louvois, l'on aurait pu supprimer 800 emplois administratifs, soit l'équivalent d'un régiment qui aurait ainsi été sauvé. Le système n'a pas fonctionné car la paie du soldat est diabolique : chaque mouvement, chaque sortie du quartier ou de la caserne, chaque entraînement engendre des indemnités dont le montant est variable et imprévisible. Le logiciel était adapté pour des petits effectifs mais non pour de grands effectifs centralisés.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – La défense européenne n'est pas un élément nouveau. Il est loisible d'inscrire en recette exceptionnelle des contributions de nos alliés ; il appartient au Gouvernement de se rapprocher de ceux-ci pour garantir la recette attendue. En l'état actuel des choses, le budget est totalement déséquilibré.

Je partage l'analyse de François Marc selon laquelle il faut démontrer la mobilisation des forces politiques malgré les arbitrages. Mais de quelle mobilisation parle-t-on lorsque, la semaine dernière, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement diminuant les crédits des armées ? Il est excessivement grave de continuer à inscrire des recettes dont chacun sait, y compris le ministre, qu'elles sont inexistantes.



Comme Jean Germain, je suis gêné de conclure à la non adoption de ces crédits mais c'est le meilleur service à rendre à nos armées. Nous ne pouvons laisser croire que nous pensons ce budget réaliste. Je veux espérer que, lors de la discussion en séance plénière, le Gouvernement annoncera qu'il va respecter la loi de programmation militaire et qu'il pourra trouver dans un délai raisonnable les 2,3 milliards d'euros de recettes exceptionnelles qui manquent actuellement. Nous reverrons alors notre position. En l'état du projet de Jean-Yves Le Drian, nous avons toutes les raisons de penser que cette recette n'existera pas en 2015. Ce vote est un appel au Gouvernement à se ressaisir et à dire la vérité au moment où nos forces armées sont engagées au péril de leurs vies.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat ne pas adopter les crédits de la mission « Défense ».*

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Les crédits du CAS sont tout aussi insincères. Je recommande le même vote.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».*

*La réunion est levée à 16h45.*

**Jeudi 20 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

*La réunion est ouverte à 9 h 05*

## **Loi de finances pour 2015 - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie**

**Enfin, la commission procède à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le projet de loi de finances pour 2015 a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale mardi et transmis ce matin au Sénat. Nous pouvons confronter les votes que nous avons émis par anticipation avec ceux de l'Assemblée nationale.

Le solde du budget de l'État s'établit désormais à – 75,77 milliards d'euros, soit une dégradation de 103 millions d'euros par rapport au projet du Gouvernement. Cette évolution s'explique par une baisse des recettes fiscales, à l'issue du vote de la première partie, d'environ 6,7 millions d'euros ; une hausse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales – c'est-à-dire une moindre recette pour l'État – de 212 millions d'euros ; une augmentation des dépenses de 586 millions d'euros ; enfin, des économies de l'ordre de 800 millions d'euros.

À l'issue de la première partie, le solde s'était amélioré d'environ 4 millions d'euros, le Gouvernement ayant choisi de minorer les dépenses à due concurrence de la diminution des recettes résultant des votes de l'Assemblée nationale. Ce solde net cache d'importantes évolutions. D'une part, la suppression d'exonérations de la taxe sur le diesel se traduit par une hausse d'impôts de 332 millions d'euros affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport, afin de compenser l'abandon de l'écotaxe. D'autre part, les prélèvements sur recettes progressent de 212 millions d'euros, à raison d'une majoration de 166 millions d'euros du montant à verser pour l'ensemble des allocations compensatrices de fiscalité directe locale, minorées dans le projet de loi initial afin de compenser le dynamisme du FCTVA entre 2014 et 2015, d'une majoration de 26 millions d'euros due au relèvement à 16,404 % du taux de remboursement du FCTVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, ainsi que d'un nouveau prélèvement de 20 millions d'euros destiné à compenser les pertes de recettes pour les communes, consécutives à la suppression de l'impôt sur les spectacles.

Quant à la seconde partie, nette des remboursements et dégrèvements, les dépenses du budget général ont d'abord augmenté d'environ 585 millions d'euros, dont 175 millions pour financer 45 000 contrats aidés supplémentaires, 60 millions pour une aide à l'embauche d'apprentis de 1 000 euros par mois, 25 millions pour augmenter le nombre de volontaires du service civique (soit 45 000 au total), 103 millions pour l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires, 131,5 millions du fait de la suppression de l'article prévoyant la dématérialisation de la propagande électorale et, enfin, 40 millions pour le financement de la lutte contre l'épidémie Ebola.

Le Gouvernement s'est engagé à gager intégralement ces ouvertures de crédits afin de respecter la norme de dépenses. Or l'addition des moindres recettes résultant des votes de première partie et des augmentations de dépenses résultant des votes de seconde partie conduit à un total de 808 millions d'euros. Le Gouvernement a choisi de réaliser des économies sur les missions budgétaires pour environ 770 millions d'euros, auxquels s'ajoute une diminution de 29 millions d'euros du fait de l'instauration d'une contribution annuelle par le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) au bénéfice de l'Agence de services et de paiement destinée au financement des emplois aidés. Pour les 8 millions d'euros restant, il procédera, dans le cadre du collectif budgétaire, à des prélèvements sur différents fonds de roulement excédentaires d'agences du ministère de l'intérieur.

La seconde délibération a procédé à un coup de rabot sur presque toutes les missions, à l'exception des crédits du ministère de la culture (missions « Culture » et « Médias »).

Le Gouvernement a enfin ouvert 100 millions d'euros de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du spectre hertzien », en indiquant que cette dépense serait gagée par une recette d'un montant équivalent inscrite ultérieurement. La dégradation du solde de 103 millions d'euros ne serait donc que « provisoire ».

## **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 5 novembre, la commission a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. **En seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 10 millions d'euros les crédits de cette mission.**

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Cette diminution des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix n'est pas acceptable car ces dépenses obligatoires devront bien être financées. Il s'agit donc d'une fausse économie. L'amendement n° A1 annule en conséquence l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, autant que le permet le respect de l'article 40 de la Constitution. J'avais proposé de réduire de 10 millions les crédits de la conférence de Paris sur le climat (COP 21) afin d'inciter le Gouvernement à rechercher des partenaires, notamment privés. J'ai d'ailleurs constaté, depuis lors, qu'il s'était engagé dans une telle démarche.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par les amendements adoptés par la commission des finances le 5 novembre et par l'amendement n° A1.

**M. Vincent Delahaye.** – N'est-il pas gênant de rehausser des crédits par amendement ? De combien baissent-ils au juste ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – De 0,6 %.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Le Gouvernement pouvait, suivant une proposition que nous avons faite, trouver ces 10 millions ailleurs.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements adoptés le 5 novembre et par l'amendement n° A1.*

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT  
ET ARTICLES 45 ET 46**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'Assemblée nationale a supprimé l'article 46, suppression que nous avons nous-même proposée en adoptant un amendement le 22 octobre.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que de l'article 45 et confirme la suppression de l'article 46. Dès lors l'amendement de suppression qu'elle avait adopté à l'article 46 devient sans objet.*

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES**

***Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »  
et article 47***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer nos votes.

**M. Jean Germain.** – Nous ne vous suivons pas.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, d'adopter sans modification les crédits du compte spécial et de supprimer l'article 47.*

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

*Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – *Après avoir pris acte de la réduction de 11 millions des crédits de la mission en deuxième délibération, je vous propose de confirmer notre vote positif.*

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Abstention.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial.*

## ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

*Articles 48, 49 et 50*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – *Nous avons adopté ces crédits.*

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Abstention.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission, ainsi que des articles 48, 49 et 50.*

## CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – *Même proposition.*

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Même abstention.*

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

## CULTURE

*Articles 50 bis (nouveau)*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – *Confirmons notre position.*

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Abstention !*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que de l'article 50 bis.*

## DÉFENSE

*Compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État »*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial.*

## DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

**Budget annexe « Publications officielles et information administrative »**

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels qu'elle les a modifiés, ainsi que l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe.*

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

**Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »****Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »****Compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »****Articles 50 ter (nouveau), 50 quater (nouveau), 50 quinquies (nouveau) et 64 (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 13 novembre, la commission a réservé sa position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

Depuis notre réunion, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission de 33 millions d'euros au titre des économies.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Les articles 50 *ter* et 50 *quater*, introduits à l'Assemblée à la suite du rapport de Bruno Le Roux sur la compétitivité des transports aériens, ne sont susceptibles de s'appliquer qu'à partir de 2016 : ils autorisent la réduction, pour les passagers en correspondance, de la taxe sur l'aviation civile afin d'accroître la compétitivité de nos compagnies et d'Aéroports de Paris. Se posera pour 2016 la question des ressources nécessaires pour compenser cette réduction. Mon amendement n° A2 à l'article 50 *quater* est rédactionnel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La France semble être l'un des rares pays européens à appliquer une taxation spéciale aux passagers en correspondance. Je propose donc l'adoption sans modification de l'article 50 *ter* et celle de l'article 50 *quater* tel que modifié par l'amendement du rapporteur spécial.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Abstention.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – L'article 64 prévoit une provision de cinq millions d'euros destinée à un dispositif singulier : la DGAC considère qu'après 57 ans, les contrôleurs n'ont plus l'acuité visuelle nécessaire à leurs fonctions, et le Conseil d'État a débouté ceux qui prétendaient continuer à travailler au-delà de cette limite. Reste à financer cette mise à la retraite précoce. Nous interpellons le Gouvernement à ce sujet.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis le rapporteur spécial sans enthousiasme : s'il est exclu de remettre en cause la sécurité aérienne, une reconversion n'est-elle pas possible ? J'interrogerai le Gouvernement sur ce point.

**M. Francis Delattre.** – J’ai réalisé une enquête à ce sujet : les contrôleurs aériens font partie des emplois publics qui bénéficient déjà d’une réduction de durée de cotisation retraite au titre de leur pénibilité.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je préférerais un dispositif de passerelles vers d’autres métiers de la fonction publique.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je lirai avec intérêt le rapport de Francis Delattre.

**M. Éric Doligé.** – Lorsque les pompiers ne sont plus aptes à leur mission première, ils sont affectés aux services administratifs, où ils excellent.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Abstention.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l’Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial « Aides à l’acquisition de véhicules propres », d’adopter sans modification les crédits du budget annexe et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et d’adopter sans modification l’article 50 quinquies. Elle décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 50 quater modifié par l’amendement n° A2 et d’adopter sans modification les articles 50 ter et 64.*

#### ÉCONOMIE

*Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »*

##### *Article 51*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d’adopter, sans modification, les crédits de la mission et du compte de concours financier, ainsi que de ne pas adopter l’article 51.*

#### ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

##### *Articles 52, 53 et 54*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, de supprimer les articles 52 et 5 et d’adopter, sans modification, l’article 54.*

#### ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L’ÉTAT

*Comptes d’affectation spéciale « Participations financières de l’État » et « Participation de la France au désendettement de la Grèce »*

*Comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics »*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission et des comptes spéciaux.*

## ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

**Article 55**

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 55.*

## COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

## « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial.*

## GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

## PROVISIONS

**Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Nous aurions besoin d'un tableau récapitulatif.*

**Mme Michèle André, présidente.** – *Nous confirmons le plus souvent nos votes, et nous prononçons, lorsqu'il y a lieu, sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale et que nous n'avons pas encore examinées.*

**Mme Marie-France Beaufils.** – *Je voterai contre.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par ses amendements, l'adoption d'un amendement portant article additionnel rattaché à cette mission, l'adoption des crédits de la mission « Provisions », tels que modifiés par son amendement, l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial et l'adoption d'un amendement portant article additionnel, rattaché au compte spécial.*

## IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.*

## JUSTICE

**Articles 56, 56 bis (nouveau), 56 ter (nouveau) et 56 quater (nouveau)**

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que des articles 56, 56 bis, 56 ter et 56 quater.*

## MÉDIAS, LIVRES ET INDUSTRIES CULTURELLES

**Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »****Articles 56 quinquies (nouveau) et 56 sexies (nouveau)**

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial, ainsi que d'adopter sans modification les articles 56 quinquies et 56 sexies.*

#### OUTRE-MER

##### *Articles 57 et 57 bis (nouveau)*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 4 novembre, nous avons décidé de proposer l'adoption de ces crédits et de l'article 57. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté l'article 57 bis, qui supprime l'indexation de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. En lieu et place d'une indexation, le Gouvernement propose d'inscrire un montant ferme de dotation globale d'autonomie. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 4 millions d'euros. Je vous propose de confirmer notre adoption des crédits de la mission et l'article 57, et de rejeter l'article 57 bis.

**Mme Teura Iriti, rapporteure spéciale.** – Je m'oppose au vote de ces crédits, inéquitablement répartis.

**MM. Vincent Delahaye.** – Abstention.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que de l'article 57. Elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 57 bis.*

#### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial.*

#### POLITIQUE DES TERRITOIRES

##### *Articles 57 ter (nouveau)*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et d'adopter l'article 57 ter, tel que modifié par son amendement.*

#### POUVOIRS PUBLICS

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

#### RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Depuis que nous adoptés les crédits de la mission, modifiés par un amendement, l'Assemblée nationale a, en seconde délibération, réduit ses crédits de 136 millions d'euros, ce qui en fait la plus forte contributrice à l'effort d'économie.

**M. Michel Bouvard.** – Ce n'est plus un coup de rabot, mais de varlope !



**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette mesure est contradictoire avec la volonté du Gouvernement de créer des emplois dans l'enseignement supérieur et trahit l'absence de priorités claires et pérennes. Je vous propose donc, en accord avec Philippe Adnot, rapporteur spécial, de rejeter les crédits de la mission et de confirmer l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 57 ter.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. En conséquence, l'amendement sur les crédits de la mission qu'elle avait précédemment adopté devient sans objet. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter un amendement portant article additionnel après l'article 57 ter.*

#### RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

##### *Compte d'affectation spéciale « Pensions »*

##### *Article 65 (nouveau)*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial, ainsi que de l'article 65.*

#### RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

##### *Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »*

##### *Articles 58, 58 bis (nouveau), 58 ter (nouveau), 58 quater (nouveau), 58 quinquies (nouveau), 58 sexies (nouveau), 59, 59 bis (nouveau), 59 ter (nouveau), 59 quater (nouveau) et 59 quinquies (nouveau)*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, ainsi que des crédits du compte de concours financiers, l'adoption des articles 58 quater et 58 sexies, tels que modifiés par ses amendements, l'adoption de deux amendements portant articles additionnels après l'article 58 et l'adoption, sans modification, des articles 58 bis, 58 ter, 58 quinquies, 59, 59 bis, 59 ter et 59 quater. Elle décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 58 modifié par les trois amendements précédemment adoptés et par l'amendement de coordination A3 présenté par les rapporteurs spéciaux. Elle décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 59 quinquies, modifié par l'amendement A4 présenté par le rapporteur général. En conséquence, l'amendement de suppression précédemment adopté devient sans objet.*

#### REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

#### SANTÉ

##### *Article 59 sexies (nouveau)*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, ainsi que l'adoption de l'article 59 sexies, tel que modifié par son amendement.*

## SÉCURITÉS

*Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »***Article 59 septies (nouveau)**

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 59 septies, l'adoption des crédits du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle confirme également l'adoption d'un amendement portant article additionnel rattaché au compte spécial.*

## SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

**Article 60**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Rejeté lors de notre réunion du 30 octobre, suivant l'avis du rapporteur spécial, l'article 60 prévoit que l'État finance, comme tous les ans, le RSA-jeunes via le Fonds national des solidarités actives. S'il n'est pas possible de prévoir des financements dérogatoires dans l'attente d'une réforme dont le calendrier n'est pas connu, la suppression de cet article conduirait à un accroissement de la charge pour les départements, qui devraient alors payer le RSA-socle pour les jeunes de moins de 25 ans. Je vous propose donc de l'adopter sans modification.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 60 et confirme sa décision de lui proposer de ne pas adopter les crédits de la mission.*

## SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

**Article 61**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons, suivant l'avis du rapporteur, adopté les crédits de la mission modifiés par un amendement. En première délibération, l'Assemblée nationale a procédé à des mouvements de crédits entre programmes à hauteur de 520 000 euros, afin de garantir le maintien de la subvention versée par l'État au Fonds de développement de la vie associative (FDVA), et majoré les crédits de 25 millions d'euros afin d'ouvrir le service civique à davantage de jeunes. En seconde délibération, elle a minoré les crédits de 4,4 millions d'euros au titre des économies.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – L'amendement relatif au service civique permet de lisser la montée en puissance du dispositif d'ici à 2017, ce qui est sain. Peut-être conviendra-t-il de refaire une opération de ce type l'an prochain, la marche à gravir entre les années 2016 et 2017 restant élevée. L'autre amendement de première délibération a une portée moindre. Quant à l'amendement de seconde délibération, il a procédé à une réduction de crédits dont le financement pourra être assuré en exécution.

Ces modifications ne sont donc pas de nature à modifier mon appréciation sur les crédits de cette mission.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, et l'adoption, sans modification, de l'article 61.*

## TRAVAIL ET EMPLOI

*Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**Articles 62 et 63 (nouveau)*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement A5 revient sur la création, par l'Assemblée nationale, de 45 000 emplois aidés supplémentaires, dont 30 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi et 15 000 emplois d'avenir. Étant donné les résultats limités de ces contrats en matière d'insertion dans l'emploi, seul 35,9 % des bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ont accédé à l'emploi à l'issue de leur engagement ; ce taux n'est que de 21,9 % s'agissant de l'emploi durable. Il est préférable de réduire les charges sociales des entreprises afin de créer des emplois durables dans le secteur marchand.

**M. Maurice Vincent.** – Cet amendement est étonnant dans la situation économique difficile que nous connaissons. Leur taux d'insertion, 52 %, est supérieur au taux des jeunes qui accèdent à un contrat à durée indéterminée directement. Je ne comprends pas votre amendement.

**M. Serge Dassault.** – Emplois aidés, emplois d'avenir, emplois-jeunes... Nous connaissons ces dispositifs qui visent à subventionner les entreprises pour embaucher des jeunes qui ne savent rien faire. Nous n'avons plus les moyens de ces emplois d'avenir qui ne servent à rien. Mieux vaudrait mettre ces jeunes en apprentissage ou en formation. Ce n'est pas avec les contrats aidés qu'ils apprendront un métier. Les jeunes à la sortie ne trouvent pas d'emploi. La formation devrait commencer au collège – j'ai toujours été contre le collège unique. Il fabrique des chômeurs, parce que les jeunes n'y apprennent rien, beaucoup s'ennuient. Il n'est pas étonnant que certains, désœuvrés, deviennent délinquants dans les quartiers...

**M. Jean Germain.** – Les jeunes ne sont pas tous des paresseux ni des bons à rien ! Il faut avoir conscience des difficultés économiques de notre pays. Qui n'a pas dans son entourage, voire dans sa famille quelqu'un dans cette situation ? En Allemagne, les Länder complètent par des subventions les salaires des travailleurs pauvres qui gagnent moins de 762 euros par mois, comme les titulaires de mini-jobs. La question est délicate. Pour retrouver le plein-emploi, vu le contexte économique qui prévaut en Europe, il faudrait un sacré taux croissance ! En attendant, peut-on laisser les gens sur le bord de la route ? Les difficultés ne concernent pas que les banlieues défavorisées. Les petites villes et les campagnes souffrent aussi. Attention aux caricatures qui conduisent à regretter le bon temps d'autrefois où, soi-disant, les jeunes sortaient de l'école avec un savoir-faire. Était-ce vraiment le bon temps ? L'Assemblée nationale a pris ses responsabilités. Nous soutenons sa position.

**Mme Marie-France Beauvils.** – Le budget prévoit 40 milliards d'euros pour aider les entreprises à créer des emplois. Comment dire que nous n'avons pas les moyens ? Toutefois, le nombre des contrats aidés n'est pas la seule question. Je suis réservée car la conception même du mécanisme me semble biaisée : les emplois aidés servent trop souvent à compenser des non-remplacements. C'est pourquoi nous nous abstenons.

**M. Bernard Lalande.** – Les baisses de charges sont tout de suite répercutées dans les prix de vente ; elles ne dégagent pas des marges supplémentaires pour embaucher. À

l'inverse, les salaires versés aux titulaires des contrats aidés soutiennent la consommation et bénéficient à l'économie car ils sont immédiatement dépensés et non épargnés. Enfin, mieux vaut payer des gens à travailler qu'à ne rien faire ! Ces contrats ont aussi une vocation sociale.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Tous les gouvernements ont eu recours à des formes de traitement social du chômage. Je ne suis pas enthousiaste à l'égard des contrats aidés, mais il faut reconnaître qu'ils ont l'avantage de mettre le pied à l'étrier à des jeunes sans emploi. Tout est affaire de curseur. Je voterai l'amendement du rapporteur général. Il existe d'autres dispositifs de retour à l'emploi qui méritent d'être développés.

**M. Philippe Dallier.** – Tous les gouvernements ont eu recours à des contrats aidés. Il s'agit le plus souvent d'emplois publics. Mais comment feront les collectivités territoriales ? D'un côté, on baisse leurs dotations, de l'autre, on leur demande d'embaucher des jeunes en contrats aidés, et ensuite, si ceux-ci ne trouvent pas d'emploi, de payer leur indemnité de chômage car les collectivités territoriales sont leur propre assureur...

**M. Claude Raynal.** – Je n'aime pas beaucoup ce débat. Nous vivons une période difficile où le taux de chômage des jeunes est élevé. Évidemment les contrats aidés ne sont pas parfaits. Mieux vaudrait que les jeunes entrent en apprentissage. Mais voilà, bien des jeunes ne trouvent pas de stage. Les entreprises n'ont pas confiance dans l'avenir et ne recrutent pas. Dès lors comment refuser d'ouvrir de nouveaux contrats aidés ? En outre il faut aussi aider les seniors sans emploi à trois ou quatre années de la retraite. Les besoins sont énormes. Je ne comprends pas votre amendement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Tous les gouvernements ont eu recours au traitement social du chômage. Ce projet de loi de finances prévoit déjà 270 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi pour un coût de 1,56 milliard, et 50 000 emplois d'avenir, pour un coût de 1,2 milliard. Faut-il aller au-delà ? Le taux d'insertion des jeunes après un contrat d'avenir est de 52 %, de 21,9 % seulement dans le cas des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). En outre, seul un cinquième des jeunes a reçu une formation lors de ces contrats. Il ne s'agit pas de remettre en cause les 320 000 postes prévus, mais nous ne souhaitons pas en créer davantage. Il existe d'autres dispositifs à soutenir pour favoriser l'emploi durable.

**M. Serge Dassault.** – Les entreprises embauchent si elles peuvent vendre, non parce qu'on leur donnera des subventions ! Elles embaucheront quand elles pourront licencier en cas de difficulté. La flexibilité du marché du travail, voilà la solution ! Il suffirait de relever les seuils sociaux, cela ne coûte rien, mais les syndicats y sont hostiles car ils ne veulent pas perdre une partie de leurs pouvoirs... Créons aussi un contrat de mission, comme cela se fait dans le bâtiment.

*La commission adopte l'amendement n° A5.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission ainsi modifiés.*

**M. Serge Dassault.** – Je déposerai des amendements. Ainsi le gouvernement veut supprimer l'indemnité de départ à la retraite des petits artisans et commerçants. C'est stupide, cela ne coûte pas cher. Il faut aussi revenir sur la baisse des fonds des chambres de commerce et d'industrie.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons déjà voté des amendements en ce sens.

*La séance est levée à 10 h 25.*

**Lundi 24 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

*La réunion est ouverte à 19 h 41*

### **Projet de décret d'avance, relatif au fonctionnement de dépenses urgentes – Communication**

**La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission du 18 novembre 2014, en application de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sommes saisis d'un projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2014, portant ouverture et annulation de 1 733 857 266 euros en autorisations d'engagement et de 1 268 961 883 euros en crédits de paiement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le projet de décret d'avance a pour objet le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses d'intervention liées principalement à l'hébergement d'urgence et, de façon moins habituelle, des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et d'autres ministères.

La condition d'urgence semble avérée pour les opérations extérieures, l'hébergement d'urgence, les contrats aidés et le paiement des personnels de l'État. Ces ouvertures de crédits sont bien gagées par des annulations de même montant. On peut toutefois relever le fait que plus des deux tiers du total des crédits ouverts ne sont pas gagés par des annulations de crédits au sein de la même mission, comme le prévoit le principe d'auto-assurance. Par ailleurs, on constate que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Les conditions de régularité du recours au décret d'avance sont donc réunies.

Si les conditions formelles sont respectées, ce projet de décret d'avance n'est cependant pas exempt de toute critique. Tout d'abord, le caractère urgent de ces dépenses ne signifie pas qu'elles fussent imprévisibles. Je souhaite souligner ici la sur-exécution systématique de certaines dépenses. Chaque année, il manque de l'argent pour l'hébergement d'urgence et les opérations extérieures. En particulier, pour la défense, il y a déjà eu ouverture de crédits par décret d'avance en 2012 et 2013. Pour 2014, le surcoût relatif aux opérations extérieures constitue près de la moitié des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance. Différents dispositifs de solidarité sont également sous-budgétisés et leur dynamique n'est pas maîtrisée.

En tenant compte du projet de loi de finances rectificative pour 2014 en cours d'examen par le Parlement, ce sont plus de 2,1 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2014.

On peut également critiquer les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire, qui se sont révélées trop favorables en 2014. Ce risque avait déjà été souligné par la Cour des comptes.

Tout ceci conduit à s'interroger sur la sincérité de la budgétisation initiale des dépenses contraintes. Nous invitons donc le Gouvernement à engager des réformes permettant de maîtriser l'évolution de ces dépenses à moyen terme, en revenant sur le principe de stabilité des effectifs de l'État et en engageant des travaux sur les critères et les modalités d'attribution des prestations précitées, afin d'en réduire le coût.

Sous le bénéfice de ces observations, il vous est proposé d'émettre un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

**M. Michel Bouvard.** – Concernant les insuffisances de crédits pour les opérations extérieures, je pense qu'il serait honnête d'admettre qu'elles ne remontent pas à 2012. Un mouvement avait été entamé il y a quelques années pour rapprocher progressivement le montant inscrit en loi de finances initiale du montant de dépenses réellement constatées. Il s'est interrompu, ce qui est critiquable. Un autre problème est relatif au fait que ces ouvertures sont gagées, une nouvelle fois, par des annulations massives sur les investissements. Eu égard à la faiblesse des dépenses d'investissement, cela mérite d'être souligné.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage les observations de Michel Bouvard. Chaque année, les mêmes postes sont concernés par des ouvertures de crédits en fin d'exécution. Je suis certain que nous aurons les mêmes problèmes en 2015. On peut difficilement émettre un avis défavorable à ce projet de décret d'avance qui concerne des dépenses urgentes. Mais je suis tout à fait d'accord avec l'observation du rapporteur général concernant le manque de sincérité de la budgétisation initiale.

**M. Jean Germain.** – Ces ouvertures de crédits sont gagées par des annulations qui concernent, une fois de plus, la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cela soulève beaucoup d'interrogations. La recherche et l'enseignement supérieur constituent des investissements d'avenir. Les multiples annulations de crédits en matière de recherche et d'enseignement supérieur ne sont pas raisonnables. Je n'exprime pas cet avis uniquement en mon nom personnel.

**M. Daniel Raoul.** – Les crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur avaient été présentés comme « sanctuarisés ». Or on constate que des annulations importantes sont proposées pour 2014. Je crains que le même cas de figure ne se reproduise en 2015. Il y a peut-être des marges de manœuvre dans le fonctionnement des universités mais je suis très inquiet concernant les investissements en matière de recherche.

**M. Michel Berson.** – Je partage tout à fait les observations de mes collègues. À chaque fois que le Gouvernement doit ajuster le budget, les crédits de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement de la recherche, sont en ligne de mire. Nous avons eu l'occasion de le constater il y a quelques jours, lorsqu'il a fallu équilibrer le projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale, avec un « coup de rabot » de 135 millions d'euros sur l'enseignement supérieur et la recherche. On constate que Bercy a une propension

très grande à réduire les crédits qui sont censés faire l'objet d'une sanctuarisation. Le président de la République a beau déclarer la sanctuarisation, mois après mois on s'aperçoit que l'on rogne sur les crédits de ce ministère. C'est la raison pour laquelle, il me paraissait nécessaire, en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Enseignement supérieur et recherche », de formuler cette remarque.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je note deux principales critiques. La première est, qu'en matière de défense, on annule des crédits d'équipement des forces pour financer les dépenses de fonctionnement. La deuxième concerne les annulations des investissements en matière de recherche.

**M. Francis Delattre.** – J'ajouterais simplement un mot sur l'hébergement d'urgence. Aujourd'hui, des hôtels sont réquisitionnés, ce qui déstabilise certains équilibres locaux. Je souhaiterais, madame la présidente, qu'une mission soit mise en place sur ce sujet.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je pense que nos collègues de la commission des affaires sociales sont également préoccupés par ce sujet. Peut-être faudrait-il mettre en place un groupe de travail qui ferait le point sur cette question.

*La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information. Elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.*

*L'avis est ainsi rédigé :*

*La commission des finances,*

*Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;*

*Vu la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;*

*Vu le projet de décret d'avance notifié le 18 novembre 2014, portant ouverture et annulation de 1 733 857 266 euros en autorisations d'engagement et de 1 268 961 883 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général de la commission des finances ;*

*1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, des dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et d'autres ministères ainsi que des dépenses d'intervention liées principalement à l'hébergement d'urgence ;*

*2. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité d'assurer la continuité du paiement des personnels de l'État, de poursuivre les opérations extérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence et d'assurer le paiement des contrats aidés conclus ;*

*3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant ;*

4. Constate que plus des deux tiers du total des crédits ouverts ne sont pas gagés par des annulations de crédits au sein de la même mission, ne respectant donc que partiellement le principe d'auto-assurance posé par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et rappelé par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publique ;

5. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

6. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc réunies ;

7. Considère cependant que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et note en particulier que les opérations extérieures, les dépenses de personnel de l'État et certaines dépenses dites « de guichet » font systématiquement l'objet d'une sur-exécution par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ;

8. Relève que le surcoût relatif aux opérations extérieures de la Défense pour 2014 constitue près de la moitié des crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance, pesant principalement sur l'équipement des forces et conduisant à une augmentation des reports de charges paraissant difficilement soutenable pour le budget du ministère de la défense et pour ses fournisseurs ;

9. Observe qu'ont été annulés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » 193,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264,3 millions d'euros en crédits de paiement, alors même que ces crédits constituent un investissement en faveur de la croissance à long terme ;

10. Souligne que le présent projet de décret d'avance doit être analysé de façon conjointe au projet de loi de finances rectificative en cours d'examen par le Parlement ; qu'au total, ce sont plus de 2,1 milliards d'euros qui sont nécessaires pour assurer la fin de gestion 2014, dont 555 millions au titre de divers dispositifs de solidarité dont la dynamique n'est pas maîtrisée ;

11. Observe en particulier que les financements supplémentaires à hauteur de 56 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence prévus par le décret d'avance du 22 septembre 2014 n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des besoins et qu'aux crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance s'ajoutent 103 millions d'euros supplémentaires prévus par le projet de loi de finances rectificative précité au titre de l'hébergement d'urgence, de l'hébergement des demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ;

12. Relève que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale au titre de l'enseignement scolaire se sont révélées trop favorables en 2014, en particulier concernant le « glissement vieillesse technicité » (GVT), comme la Cour des comptes en avait souligné le risque dès son rapport de juin 2014 ; que ces hypothèses restent optimistes pour 2015, laissant craindre un nouveau dépassement ;



13. *Observe que l'ampleur des ajustements apportés aux crédits des différentes missions en fin d'année traduit les difficultés de gestion résultant du dynamisme des dépenses de personnel et des prestations sociales dites « de guichet » et conduit à s'interroger sur la sincérité de la budgétisation initiale de ces dépenses contraintes ;*

14. *Invite le Gouvernement à engager des réformes permettant de maîtriser l'évolution de ces dépenses à moyen terme, en revenant sur le principe de stabilité des effectifs de l'État et en engageant des travaux sur les critères et les modalités d'attribution des prestations précitées, afin d'en réduire le coût ;*

15. *Émet, sous le bénéfice de ces observations, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.*

**M. Francis Delattre.** – J'ai une question concernant l'organisation des travaux du Sénat et l'ordre du jour de la séance publique. L'examen de la mission « Santé » était initialement prévu jeudi 27 novembre au soir ; il serait reporté le samedi 29 novembre dans l'après-midi. Il est compliqué de s'organiser dans ces conditions...

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous avons en effet été avisés que l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 en nouvelle lecture pourrait se dérouler sur la journée entière. De ce fait, les missions concernées seront déplacées au samedi, conformément à la conférence des présidents relative au calendrier d'examen du projet de loi de finances pour 2015.

*La réunion est levée à 20 h 07.*

**Mardi 25 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

*La réunion est ouverte à 21 h 00*

### **Loi de finances pour 2015 – Examen de l'article 17**

**La commission examine trois amendements sur l'article 17 du projet de loi de finances pour 2015.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Le Sénat a réservé son examen de l'article 17 jusqu'à la reprise de nos travaux de ce soir. Je donne la parole au rapporteur général pour présenter trois amendements à l'article 17.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – **Le nouvel amendement que je présente** constitue la synthèse des modifications souhaitées par notre commission aux modalités de répartition du prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il vise à exclure tous les investissements décidés par les CCI et approuvés par la tutelle de l'assiette du prélèvement, à prendre les comptes de l'année 2013 comme base pour le calcul du prélèvement, et non pas les comptes de l'année 2012 comme c'est actuellement le cas, et à renvoyer à un décret le tableau de répartition du prélèvement, celui-ci devant tenir compte de la modification des critères proposée par le présent amendement.

L'amendement n° 61 rectifié *quinquies* du groupe socialiste ne vise pas tous les investissements, mais seulement les investissements portant sur la formation professionnelle en alternance décidés dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA).

Enfin, l'amendement n° 343 rectifié *bis* du groupe UMP propose un dispositif proche de celui de l'amendement de la commission. Mais il prévoit en outre de supprimer la répartition de 150 millions d'euros sur les 500 millions d'euros du prélèvement sur le fonds de roulement en fonction du « poids économique » des CCI.

Il est important que les investissements des CCI soient préservés. À cet égard, j'estime que prendre en compte que les seuls investissements d'avenir sur la formation professionnelle, comme le fait l'amendement n° 61, serait trop restrictif. Quant à la question de la prise en compte du « poids économique » des CCI dans les critères de répartition, il s'agit d'un débat interne au réseau des CCI – dont j'ai reçu le président, André Marcon – et dans lequel je ne souhaite pas rentrer. J'estime en effet que nous n'avons pas de légitimité à prendre telle ou telle position.

**M. Jean Germain.** – Le groupe socialiste ne souhaite pas se rallier à un amendement qui a reçu un avis défavorable de la commission des finances lors de sa réunion du 21 novembre, à savoir l'amendement du groupe UMP. Nous souhaitons en revanche pouvoir faire le lien entre l'amendement du rapporteur général et le nôtre.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il existe une nuance importante entre l'amendement du groupe socialiste et celui que je présente, sur le périmètre des investissements à « protéger ». La solution que je vous propose vise à refléter la position de la commission indépendamment des options retenues par tel ou tel groupe politique.

**M. Jean Germain.** – Essayons de trouver une formulation consensuelle pour viser les investissements.

**M. Philippe Dallier.** – Qu'en est-il, de la prise en compte des investissements dans les concessions portuaires et aéroportuaires ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il me paraît important de ne pas restreindre le champ d'application à la seule formation professionnelle en alternance ; s'agissant des investissements dans les concessions gérées par les CCI, ils sont déjà exclus du calcul du prélèvement dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Il nous faut effectivement rechercher l'accord le plus large possible. L'amendement du groupe UMP sera néanmoins défendu. La question de la suppression du critère du « poids économique », qui correspond à la demande de certaines petites CCI, mérite d'être prise en considération ; la péréquation actuelle ne convient pas aux CCI. Nous cherchons une réponse au regard des sollicitations des CCI.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je comprendrais tout à fait de ne pas être suivi en tant que rapporteur général. Aucun des trois amendements n'est inacceptable. Doit-on considérer que chacun est libre de son vote ou faut-il rechercher une position commune ? Les points en débat sont d'une part le périmètre des investissements à retenir, et d'autre part la prise en compte du « poids économique » des CCI dans la répartition du prélèvement.

**M. Daniel Raoul.** – Pour aller dans le sens de l’amendement du rapporteur général, il me semble que dès lors que les investissements sont validés par la tutelle, les priorités de cette dernière devraient se refléter dans le choix des investissements. En tout cas, nous devrions parvenir à un compromis, dès lors que nous sommes d’accord sur l’essentiel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement que je propose vise à compléter le texte par les mots : « ainsi que les besoins de financement sur fonds propres votés et expressément ou tacitement approuvés par la tutelle jusqu’au titre de l’exercice 2014, correspondant à des investissements ».

**M. Daniel Raoul.** – Il devrait donc s’agir des mêmes priorités que celles de la tutelle.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – La position du rapporteur général me semble équilibrée. Nous avons intérêt à définir une position claire du Sénat et devons savoir clore ce débat. Au demeurant, le texte pourra être modifié lors de la navette parlementaire.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous avez mille fois raison.

**M. Daniel Raoul.** – Parvenir à une unité sur un texte de cette nature aura forcément du poids.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si le Sénat prend position à une large majorité, quelle que soit l’issue de la commission mixte paritaire, le Gouvernement sera conforté dans l’idée qu’il faut agir. Il ne s’agit pas de retenir la position du groupe UMP ou celle du groupe socialiste.

**M. Jean Germain.** – Nous sommes d’accord pour reprendre l’amendement de la commission.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La question du poids économique des CCI restera cependant posée.

**Mme Michèle André, présidente.** – Le président André Marcon a été clair : il n’est pas hostile à un prélèvement, mais il considère que celui-ci doit être modulé en fonction des investissements.

**M. Philippe Dallier.** – Nous avons le choix entre apporter ces précisions dans la loi ou laisser faire les CCI.

**M. Jacques Chiron.** – Nous aurions besoin des chiffres de l’année 2013 pour clarifier ce débat. Sans doute disposerons-nous de ces données en nouvelle lecture.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sortirons renforcés d’un accord sur une seule proposition.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La question des 150 millions d’euros pourra être abordée dans la suite de la navette.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° FINC.43 et demande le retrait des amendements n° I-61 rect. quinquies et n° I-343 rect. bis au profit de l’amendement n° FINC.43.*

*La séance est levée à 21 h 25*

**Mercredi 26 novembre 2014**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

*La réunion est ouverte à 14 h 16*

**Loi de finances pour 2015 – Examen de l’amendement du Gouvernement à l’article d’équilibre (sera publié ultérieurement)**

**La commission procède à l’examen de l’amendement du Gouvernement à l’article d’équilibre du projet de loi de finances pour 2015.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est levée à 14 h 25*

**COMMISSION DES LOIS****Mardi 25 novembre 2014****- Présidence de Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures***Nomination de rapporteur**

*M. Michel Mercier est nommé rapporteur de la proposition de loi n° 77 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »).**

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Succédant à Bernard Saugey dont les analyses ont éclairé notre commission pendant des années, il me revient de rappeler que la mission « Relations avec les collectivités territoriales » se concentre sur un périmètre restreint : avec 2,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,68 milliards d'euros en crédits de paiement, elle représente 3 % seulement des 101 milliards d'euros de transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales. Bernard Saugey regrettait à juste titre que la composition de cet effort financier ne soit pas clarifiée. En effet, aux crédits de la mission s'ajoutent les crédits inclus dans l'enveloppe normée, ceux qui ne le sont pas, les dégrèvements et compensations, les transferts de fiscalité. Une présentation plus lisible donnerait une vision globale et, partant, une meilleure appréciation des aides que l'État dégage pour les collectivités locales. C'est important, en période de budget restreint.

Après trois années de gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales entre 2011 et 2013, les prélèvements sur recettes dont elles ont bénéficié ont diminué de 1,5 milliard d'euros en 2014. Le président de la République a annoncé un effort de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017, pour ramener le déficit public sous le seuil des 3 % du PIB et financer le pacte de responsabilité pour relancer la compétitivité et l'économie du pays. Le Premier ministre a précisé que les collectivités participeraient à hauteur de 11 milliards d'euros, contribution représentative de leur part dans la dépense publique. Correspondant à un abattement annuel de 3,67 milliards d'euros sur trois ans, cette participation devrait entraîner, selon le Gouvernement, une baisse des dépenses des collectivités territoriales d'un même montant. Le bloc communal supportera 56 % de cet effort, avec une baisse de dotation de 2,071 milliards d'euros, dont 30 % pour les EPCI et 70 % pour les communes ; les départements en prendront en charge 31 % (1,15 milliard d'euros) et les régions 12 % (0,4 milliard d'euros).

Plusieurs correctifs sont cependant prévus dans le projet de loi de finances pour 2015. La péréquation verticale augmente de 228 millions d'euros (218 millions d'euros pour le bloc communal, à travers une majoration des dotations de solidarité urbaine, de la solidarité rurale et de la dotation nationale de péréquation, et 10 millions d'euros pour les départements). Le taux forfaitaire du FCTVA passerait à 16,404 % (+ 5 %), et serait exclu du champ de l'enveloppe normée, son dynamisme pouvant peser sur le montant des autres concours.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) – représentant 423 millions d'euros – seraient remplacés par une dotation de soutien à l'investissement local d'un même montant, dont la répartition reste à préciser. À l'initiative de son rapporteur général, M. Albéric de Montgolfier, la commission des finances du Sénat a supprimé ce dispositif qui risquerait de fragiliser les communes et les EPCI bénéficiant des attributions versées au titre des FDPTP.

Enfin, la commission des finances a proposé un amendement pour minorer la baisse des dotations des collectivités territoriales, en déduisant les dépenses qui leur sont imposées par l'État – estimées à 1,2 milliard d'euros en 2013 par la Commission consultative d'évaluation des normes. La baisse des dotations serait ainsi ramenée à 2,47 milliards d'euros.

Selon le Gouvernement, la diminution de 12,5 milliards d'euros – 1,5 milliard d'euros en 2014 et 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 – des dotations de l'État devrait s'accompagner d'une moindre dépense des collectivités territoriales. L'impact sur les politiques publiques et les projets d'investissement des collectivités reste difficile à évaluer, d'autant que le remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises a déjà orienté leurs recettes à la baisse. Les auditions que j'ai conduites et le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, publié en octobre 2014, indiquent que les économies pourraient porter sur les dépenses de fonctionnement, *via* la mise en place d'une gestion plus rigoureuse des personnels. Les collectivités territoriales devraient ainsi mettre un terme à leur politique d'avancements automatiques de grade et d'échelon, ou de durée de temps de travail. Quant aux politiques d'investissement, elles seront directement affectées par le nouveau référentiel de décision imposé aux élus locaux, et l'effet cumulatif de la baisse des dotations de 3,7 milliards d'euros par an entre 2015 et 2017. Enfin, la proposition de loi sur les communes nouvelles de M. Jacques Pélissard, député et président de l'Association des Maires de France, vise à assouplir les dispositions de regroupement des communes, en proposant notamment une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans.

Sur l'ensemble de ces sujets d'une extrême sensibilité, je vous laisse avec sagesse nous dire quel est votre avis sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

**M. François Pillet.** – Malgré votre synthèse talentueuse, voilà des perspectives peu enthousiasmantes – nous nous y attendions. Pour que les collectivités locales continuent à participer au redressement du pays, il aurait été plus satisfaisant de maintenir le gel de leurs dotations. Tout le monde s'accorde à dire que leur baisse aura une incidence sur l'investissement. Dans les années à venir, certaines communes ne pourront pas engager les projets qu'elles avaient prévus. D'autres ont déjà abandonné ceux de 2013, vidant ainsi les carnets de commandes des entreprises locales. Les communes rurales sont très fragilisées par cette baisse de l'investissement qui affecte surtout les petites entreprises. En effet, lorsqu'un maire décide de rénover la salle communale, de refaire une toiture, un enduit ou une tranchée,

c'est à elles qu'il s'adresse. Si les commandes baissent, le petit tissu local sera le premier à en souffrir. Deux, trois ou quatre compagnons sans travail, c'est autant de dégât social. Le défaitisme s'installe, qui bloque l'imagination de l'investissement. Cette phase risque de s'aggraver en 2016. En tant qu'élu d'un département rural, je suis très inquiet. Les catastrophes humaines iront s'additionnant. On parle beaucoup des plans de licenciements dans les grandes entreprises, mais trop peu des entreprises familiales. Les difficultés qu'elles vont connaître auront des conséquences sociales dont nous n'avons pas suffisamment mesuré l'ampleur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le rapport peut se lire de deux manières. Dans la version pour enfants que nous a livrée notre rapporteur, les collectivités locales sont incitées à participer au redressement des finances publiques. Dans la version pour adultes, il s'agit de les faire contribuer à l'approfondissement de la crise économique qui secoue notre pays. Selon les dernières estimations de l'INSEE, notre appareil de production tourne à 80 % de sa capacité. Les collectivités territoriales représentent 70 % de l'investissement public. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation vient de publier un excellent rapport qui donne une bonne vision de l'avenir. Jacques Mézard nous en parlera. On critique régulièrement le manque de lisibilité du dispositif, alors qu'il tient en partie à la structure même de la LOLF, ce miracle des miracles réduit à une entreprise d'enfumage. Dans la pratique, on noie tout. On prend 100 et on redonne 2, personne n'a rien vu et tout le monde est content. Le meilleur exemple est le fonds de péréquation départemental de la taxe professionnelle. En le modifiant, on transforme des recettes de fonctionnement en recettes d'investissement, et l'on fait participer les communes au sauvetage des départements, en captant une partie de leur dotation. Personne ne se rend compte que nous courons à la catastrophe.

**M. Jacques Mézard.** – Avec MM. Charles Guéné et Philippe Dallier, nous venons de présenter un bilan d'étape, mesurant les conséquences de la baisse des dotations à échéance de 2017. Nous nous sommes livrés à une analyse mathématique avec l'aide du cabinet Klopfer. Les chiffres sont révélateurs. En 2017, cela représentera une diminution de 6 % de leurs recettes pour les 38 000 collectivités. Elles auront du mal à y faire face, car on ne peut pas diminuer d'un coup les charges de personnel. La fin du rapport est instructive, avec le détail chiffré des conséquences strate par strate. Une majorité des départements et des communes de plus de 10 000 habitants seront en situation de double déficit. Ce n'est pas possible. Le bilan chiffré existe ; il n'est pas contestable. Nous sommes partis d'une évolution au fil de l'eau sur les chiffres de programmation du Gouvernement. Même sans baisse des dotations, le nombre des collectivités en situation difficile est en hausse. Avec la baisse, c'est la majorité des collectivités qui ne pourra plus faire face à leurs dépenses. Je ne dis pas qu'il ne faut pas de baisse de dotations ; il faut trouver les moyens d'absorber le choc.

**M. Christian Favier.** – Le régime auquel les collectivités locales vont être soumises créera des difficultés de fonctionnement et d'investissement pour un résultat qui est loin d'être acquis en matière de relance économique. Dans les autres pays européens, la baisse de l'investissement public a systématiquement été accompagnée par une hausse du chômage. Je ne crois pas à cette solution. Je ne crois pas non plus que l'effort demandé aux collectivités soit proportionné : elles représentent moins de 10 % de la dette publique ; on leur demande un effort bien plus important – 28 milliards d'euros en cumulé. Beaucoup de collectivités, et pas seulement rurales, seront en grande difficulté. Je réunis, vendredi, dans mon département, 160 entreprises qui s'inquiètent de l'évolution à la baisse de la dépense publique. Les collectivités locales ont déjà réalisé des efforts considérables pour participer au redressement du pays ; on doit les prendre en compte. L'Assemblée des Départements de France (ADF) a

chiffré à 48 milliards d'euros la non-compensation du coût du versement des allocations de solidarité assumé par les collectivités départementales en lieu et place de l'État. Une baisse des dotations laisse envisager deux solutions impossibles : soit de nouvelles fermetures de services publics, alors qu'en période de crise, les populations ont besoin de notre solidarité, soit une augmentation de la fiscalité, qui atteint déjà un niveau insupportable pour nos concitoyens.

Non, les collectivités territoriales n'ont pas une politique trop généreuse à l'égard de leurs personnels. Certains agents de la fonction publique ont un niveau de revenus à peine supérieur au SMIC et leur indice est gelé depuis des années. Enfin, on n'a pas forcément besoin de la loi, mais surtout de l'intelligence des élus pour mieux mutualiser les moyens dont ils disposent. Soumettre les collectivités locales à une cure d'austérité n'est pas la solution pour redresser le pays.

**M. Alain Marc.** – La disparition des FDPTP m'inquiète pour la péréquation. Quel système les remplacera ? Il ne va pas de soi que la mutualisation dégage des économies. À chaque fois que l'on agrège des collectivités locales, ce sont des frais de fonctionnement en plus. Il faudrait évaluer de manière précise les économies que cela représente. Bien souvent, la mutualisation fait peser sur les petites communes un soupçon de mauvaise gestion, avec en arrière-pensée l'idée de les supprimer. Or, sur le terrain, on constate que les communes les mieux gérées sont souvent de petite taille. La secrétaire de mairie n'y travaille qu'aux deux tiers de son temps, ce qui autorise des investissements pour rénover une salle de classe, etc. Les technocrates nous assènent toujours le postulat selon lequel la mutualisation génère des économies de fonctionnement. Cela commence à être indécent ; il est temps de réagir.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Depuis vingt-cinq ans, l'État supprime des impôts locaux qu'il remplace par des dotations attribuées selon des critères bizarres. On a ainsi créé la dotation globale d'équipement, distribuée par le préfet, ce qui était une voie de recentralisation. En conséquence de quoi, l'autonomie des collectivités s'est fortement affaiblie, surtout celle des régions.

Que les dettes de collectivités comptent dans la comptabilité nationale ne justifie pas de leur imposer plus d'économies qu'à l'État : elles ne sont pas responsables des déficits puisqu'elles sont obligées de gérer leur budget à l'équilibre. Le bloc communal constitue une entreprise de services – crèches, haltes garderies, etc. Elles ont des personnels de catégorie C dont les salaires sont souvent faibles. Si l'on ne peut plus accorder d'avancement de grade, c'est un peu sévère...

Les collectivités doivent participer à l'effort de redressement du pays, sans pour autant que ce soit suicidaire. J'étais à Chartres, avec la commission des lois ainsi que M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances, pour la présentation du rapport de Michel Klopfler. Il faut s'attendre dans les deux ans à une catastrophe industrielle monumentale pour le secteur du BTP.

**M. Didier Marie.** – Je remercie la rapporteure pour sa présentation mesurée. Nous voici à front renversé par rapport aux débats qui avaient cours il y a quelques années sur le même sujet.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Nous ne partageons pas la politique de gel des dotations des collectivités locales.



**M. Didier Marie.** – Pas autant. Quelle que soit notre formation politique, nous sommes tous d'accord sur la nécessité de réduire les déficits. La question du rythme, seulement, nous partage. En fixant le déficit public à 4,4 % cette année et à 4,3 % l'an prochain, le Gouvernement a choisi de ne pas casser le moteur de la croissance. L'effort doit être partagé. Celui qui est demandé aux collectivités locales est proportionnel à leur part dans la dépense publique. L'augmentation de 0,9 % des bases de la fiscalité locale devrait compenser en partie la diminution de leurs dotations. Enfin, le faible taux d'inflation leur est favorable. Les efforts ne sont jamais agréables à consentir mais ils sont absolument indispensables.

En période de restriction budgétaire, il faut donner plus à ceux qui ont moins. L'augmentation de 8 % des dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale (DSU et DSR) contribue à cet effort de péréquation, ainsi que la mise en place d'un fonds d'investissement, dont le financement reste à définir. Si l'on a supprimé les FDPTP, c'est parce que la taxe professionnelle n'existe plus.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – C'est facile...

**M. Didier Marie.** – Il faut requalifier ce fonds et le répartir différemment. Il ne doit pas pour autant être retiré aux communes qui en bénéficient (704 des 745 communes de mon département !). Il faut maintenir ce financement. Si l'on trouve le moyen de l'alimenter, le fonds d'investissement contribuera à la péréquation, en aidant les collectivités à investir davantage.

Élu local comme vous, je sais que les difficultés ne datent pas d'aujourd'hui. Depuis quelques années, les collectivités se sont efforcées à la maîtrise des dépenses et ce qui apparaissait impossible alors s'est révélé réalisable. Nous devons évaluer avec justesse l'effort que peuvent encore livrer les communes, en veillant à ne pas mettre à mal leur capacité d'investissement.

**M. Yves Détraigne.** – Les politiques menées par les administrations centrales entrent de plus en plus en contradiction avec les moyens des administrations déconcentrées. L'État baisse ses dotations, tout en imposant aux collectivités des obligations nouvelles : la mise en place d'activités périscolaires, par exemple, est catastrophique pour les finances de beaucoup de communes. L'écart se creuse entre les administrations normatives dont la machine tourne toute seule, et les équipes sur le terrain, en région ou en département. Notre commission pourrait étudier cette inadéquation, qui explique en grande partie l'impasse où se trouvent les collectivités locales.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Tout le monde est d'accord pour réduire la dépense et le déficit publics.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Un grand nombre d'entre nous l'est. Cela affectera forcément les collectivités locales. Regardez les déclarations de certains partis politiques qui voudraient multiplier nos efforts par deux. Les collectivités locales aussi seront concernées. Je ne souhaite pas reprendre à mon compte, comme mon collègue M. Alain Marc, l'idée que l'intercommunalité entraîne des dépenses supplémentaires. Dans mon département, la situation est contrastée, selon les décisions des élus qui peuvent choisir de bâtir un hôtel communautaire ou bien se réunir dans la salle du conseil municipal de l'une des communes

membres. En elle-même, l'intercommunalité ne crée pas de coûts supplémentaires ; tout dépend de la manière dont elle est mise en œuvre. Les efforts en termes de péréquation se font au sein d'une enveloppe qui reste constante. Cependant, alors que la part des dotations de l'État dans les ressources des collectivités locales a augmenté, celle des péréquations est restée la même. L'État peut faire de la péréquation, mais la DGF est très peu péréquatrice, en réalité. Il reste un gros effort à accomplir. Réduire la part des dotations peut se justifier, si la capacité des collectivités à lever des impôts locaux s'accroît. Dans les régions, les recettes viennent essentiellement des dotations de l'État. Il faut du courage politique pour les réduire et créer des impôts nouveaux.

**M. Jean-Patrick Courtois.** – L'idéologie ne fera pas avancer les choses. Je suis en train de faire le budget de la commune de Mâcon. Le rapport de la chambre régionale des comptes est excellent et nous avons le triple A. Si l'on applique les mesures gouvernementales, la ville subira une baisse de 2 millions d'euros de DGF. Elle devra trouver 400 000 euros non compensés pour financer la réforme des rythmes scolaires, et 250 000 euros pour financer des mesures catégorielles pour le personnel. Nous devons trouver 2,65 millions en section de fonctionnement, laquelle doit être équilibrée, voire être en excédent, et qu'on ne peut financer par l'emprunt. La seule solution consiste à faire des économies sur les dépenses ou, plus précisément, sur les dépenses facultatives. Le champ se réduit aux dépenses sur le personnel contractuel, à celles sur les travaux de voirie et de bâtiments, et aux subventions aux associations. Les recettes ne peuvent en effet venir que des trois impôts. Les taxes sur le foncier bâti et le foncier non bâti ne rapportent pas des sommes considérables. La seule solution pour garder l'équilibre, à Mâcon, est de combiner ces mesures, d'augmenter les impôts de 20 % sur trois ans, de baisser les subventions aux associations de 15 % et de diminuer les travaux d'entretien de 40 %. Le préfet m'avait d'abord dit que je dramatisais, mais des maires socialistes lui tiennent le même discours.

**M. Philippe Bas, président.** – Si nous nous accordons pour considérer que les collectivités territoriales doivent contribuer à l'effort national, les modalités et le montant de ces économies, qu'il s'agit désormais de doubler, font débat. Car les charges de nos collectivités augmentent par le transfert, souvent insidieux, des charges de l'État, qui réduit dans le même temps ses dotations. Ces économies doivent en outre être prises non sur les dépenses de fonctionnement, mais d'investissement, ce qui aura des conséquences économiques majeures. Cette situation, bien différente de celle des services de l'État, est critique.

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Le sujet n'est ni facile ni enthousiasmant. Le rapport de Jacques Mézard et de ses collègues, que j'avais initié en tant que présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a irrigué la réflexion de mon rapport : je sais combien les analyses du cabinet Klopfer sont pertinentes.

J'ai évoqué les propositions du Gouvernement et de la Cour des comptes relatives au personnel : si la situation salariale de la catégorie C est médiocre, certains notent sans penser aux conséquences indemnitaires.

Si je partage l'avis d'Alain Marc sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, je remarque que les critères en sont très différents d'un département à l'autre. Il ne s'agit pas pour autant de les supprimer.

Jean-Jacques Hyst le soulignait avec raison, les suppressions répétées de recettes locales et de dégrèvements se conjuguent pour donner le sentiment que nous arrivons au bout d'un système. Posons, en parallèle à l'effort des collectivités territoriales, celui que doit faire l'État.

Yves Détraigne a évoqué les dépenses nouvelles consécutives à la production de normes : la commission des finances les a évaluées à 1,2 milliard et demandé une réduction égale de la baisse des dotations de l'État. Elle s'est également prononcée en faveur d'une diminution de la péréquation horizontale la ramenant de 228 à 119 millions d'euros.

La mutualisation peut être source d'économies, j'en suis persuadée, pour l'avoir expérimenté moi-même. L'intercommunalité, en revanche, si elle n'est pas toujours source d'économies, a apporté des services nouveaux.

La baisse des dotations sera évidemment plus sensible pour les communes très endettées et entraînera, comme le disait Christian Favier, une diminution des investissements. Ayons l'honnêteté de reconnaître que cela pourra parfois être une bonne chose de reconsidérer certains projets.

Face à ces réserves, je propose un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

### **Loi de finances pour 2015 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Pouvoirs publics »).**

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis.** – Cette mission recouvre le Conseil constitutionnel, la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour de justice de la République et les chaînes parlementaires. Établi à 988 millions d'euros, le budget de l'ensemble de ces institutions, en baisse de 1,89 million, traduit un important effort d'économie.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Une baisse modeste...

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis.** – Reçu par la directrice de cabinet du président de la République, j'ai constaté que la dotation de l'État à la présidence passait pour la première fois sous la barre symbolique des 100 millions d'euros : elle fait des économies notables. Ses effectifs ont été réduits de 21 % en six ans : de 1 051 agents en décembre 2007, ils sont passés à 836 équivalents temps plein (ETP) en décembre 2013, et cette tendance se poursuivra ; 83 % de ces personnels sont mis à disposition contre remboursement. Les charges de fonctionnement augmenteront de 4,4 % parce que le coût du pavillon de la Lanterne sera comptabilisé en année pleine. Les sommes affectées à la lutte contre les cyber-attaques progressent : la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic) porte un ambitieux programme de rationalisation

de l'offre de *data centers* pour l'État. Une part importante des infrastructures informatiques de la présidence sera hébergée dans un centre public hautement sécurisé qui couvrira également certaines prestations relevant de la défense nationale et de la gendarmerie, l'idée étant de mutualiser les dispositifs.

Des économies notables seront réalisées sur les déplacements présidentiels : le coût de leur préparation sera moindre, les délégations moins nombreuses et les dépenses liées aux réceptions, notamment dans le domaine audio-visuel, seront réduites, conformément à la recommandation de la Cour des comptes.

Les ressources propres de la présidence sont gérées rigoureusement : elle perçoit des loyers, notamment de logements situés quai Branly ; les usagers de la restauration à l'Élysée en acquittent le prix, et un grand nombre de personnes participant aux voyages présidentiels le font à leurs frais. De grands crûs conservés dans les caves de la présidence de la République ont été vendus aux enchères, et le produit de cette vente affecté à l'acquisition de vins de garde, moins onéreux : c'est un investissement sur dix ou quinze ans.

Les dépenses d'investissement de l'Assemblée nationale baissent, ses dépenses de fonctionnement stagnent. Sa dotation se montant à 518 millions d'euros, son budget pour 2015 s'équilibre à 537 millions : la différence est prise sur ses réserves. Les indemnités parlementaires diminuent grâce à la baisse structurelle du nombre de pensionnés traditionnellement constatée après chaque renouvellement sénatorial : certains députés ont rejoint nos bancs.

Le Sénat, après avoir reconduit entre 2008 et 2011 sa demande de dotation en euros constants, l'a réduite de 3 % en 2012. Les crédits qui lui sont alloués se stabiliseront en 2015 pour la troisième année consécutive, grâce à un prélèvement de 11,6 millions d'euros sur ses disponibilités.

Les crédits de la chaîne LCP-Assemblée nationale sont reconduits ; au sein de la mission « Pouvoirs publics », seuls ceux de Public Sénat augmentent, dans le cadre d'un plan triennal qui prévoit que la chaîne acquitte désormais un loyer pour les locaux qu'elle occupe dans nos murs, et que le Sénat ne mette plus de personnels à sa disposition. Il sera sage que cette augmentation ne se prolonge pas. Je pourrai, si vous le souhaitez, poser dans mon rapport la question rituelle de savoir si une seule chaîne ne suffirait pas. Je plaiderai en tout cas pour certaines mutualisations.

Le Conseil constitutionnel, où nous nous sommes rendus, est un gestionnaire particulièrement vertueux : sa dotation a baissé de 18,22 % en six ans, alors que son activité a triplé depuis l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité en mai 2010. Ses effectifs de catégorie A ont nécessairement crû, au détriment de ceux de catégorie B. Leur total est passé de 50 ETP en 2008 à 53,3 en 2015. Nous avons constaté sur place l'opportunité des investissements réalisés dans le souci de restaurer le patrimoine : le « salon vert » est magnifique. L'investissement informatique diminuera, le logiciel de jurisprudence ayant été mis en œuvre en 2014. Une version mobile du site Internet du Conseil, destinée au *smartphone*, sera créée en 2015. Il a enfin diminué les frais d'entretien de ses bâtiments, restreint son parc automobile – seul le président continuant à disposer d'un chauffeur affecté – et réduit ses frais de représentation.

Si le président Jean-Louis Debré ne s'attend pas à une réduction du nombre des questions prioritaires de constitutionnalité – sur 2 211 soulevées devant les juridictions depuis

la réforme constitutionnelle, 424 ont été renvoyées au Conseil –, elles devraient néanmoins concerner davantage, à l'avenir, des dispositions techniques que les libertés fondamentales. Il considère que leur multiplication influence le contrôle *a priori*. Il peut être utile que des décisions prennent effet après un certain temps, cela pouvant être problématique dans d'autres cas, comme on l'a vu au sujet du harcèlement sexuel ou de la garde à vue.

La Cour de justice de la République compte une commission des requêtes, composée de trois magistrats du siège de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres de la Cour des comptes ; une commission d'instruction réunissant trois conseillers de la Cour de cassation, enfin une formation de jugement composée de douze parlementaires et de trois magistrats du siège de la Cour de cassation. Ses crédits baissent de 866 à 861,5 millions d'euros. Le rapport de Lionel Jospin proposait que les ministres soient jugés par des juridictions de droit commun. La commission d'instruction parvient à filtrer un certain nombre de requêtes.

La Cour a avantageusement renégocié son bail, arrivé à échéance en 2013 ; espérons que les projets du ministère de la justice l'autorisent à rejoindre l'île de la Cité, où elle pourrait être accueillie dans des conditions moins onéreuses.

La quasi-totalité de ces institutions consentant un effort d'économie, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits qui leurs sont destinés.

**M. Philippe Bas, président.** – Les budgets des pouvoirs publics constitutionnels doivent être appréhendés dans leur contexte : la séparation des pouvoirs. La tradition républicaine veut que les assemblées votent ces budgets sans que leur contrôle soit de même nature que celui qu'elles exercent sur l'ensemble des budgets de l'État : des pouvoirs séparés doivent pouvoir fonctionner de manière indépendante.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – 1,9 million d'euros d'économies sur 988 millions, c'est bien peu comparé à l'effort demandé aux collectivités. Quant aux 856 ETP de l'Élysée, n'est-ce pas un effectif considérable pour un arbitre ? Si le Premier ministre n'est qu'un collaborateur, pourquoi ne pas mutualiser leurs services ?

**M. François Bonhomme.** – La période actuelle de renouvellement des présidents des chaînes parlementaires n'est-elle pas propice à trancher la question récurrente de leur fusion ? À combien les économies correspondantes se monteraient-elles ?

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis.** – Le principe de l'autonomie de chaque assemblée est excipé depuis plusieurs années pour justifier l'existence des deux chaînes. Si une fusion complète n'est guère envisageable à court terme, on peut de manière plus réaliste prévoir une mutualisation importante, lorsqu'il s'agit, par exemple, de couvrir un même congrès.

Pierre-Yves Collombat mérite indiscutablement le prix de l'humour parlementaire. Si les économies que j'ai présentées sont limitées au regard de l'ensemble du budget de l'État, je tiens à rendre hommage à ceux qui les ont réalisées, notamment aux responsables du Conseil constitutionnel, qui font preuve d'une très forte volonté d'économie. La directrice de cabinet du président de la République a en outre répondu de façon très détaillée à notre questionnaire, faisant apparaître un effort remarquable de réduction des coûts.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Immigration, asile et intégration » –  
Crédits « Asile » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport pour avis de Mme Esther Benbassa sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « asile »).**

**Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis.** – Le projet de réforme en débat à l'Assemblée nationale trouve son origine dans la nécessité de transposer, avant le mois de juillet 2015, deux directives européennes relatives à l'accueil des demandeurs d'asile et à la procédure d'examen de leur demande. Il prévoit que celle-ci se déroule dans un délai de neuf mois, et y apporte des modifications : réforme de la procédure prioritaire, du déroulé de l'entretien, meilleure prise en compte de la vulnérabilité du demandeur au cours de la procédure. Les auditions que nous avons conduites, ainsi que notre déplacement, ont fait apparaître certains manques.

Ce budget de transition tente d'assurer la pérennité du financement de la politique d'asile tout en anticipant cette réforme. Il en résulte de nombreuses incertitudes, en particulier pour le secteur associatif. En 2015, les crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile augmenteront de 2,24 %, passant de 498,5 millions d'euros à 509,7 millions. La progression de 6,7 millions de la subvention pour charges de service public de l'OFPPRA tient à la création de 55 postes d'agents de protection supplémentaires afin de réduire le stock de demandes.

Les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par l'action 7 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » augmenteront de près de 3 %, passant de 22,23 millions d'euros à 22,87 millions, afin de financer neuf emplois supplémentaires affectés à la CNDA et de réduire les délais de jugement des recours. Cette hausse est donc sans commune mesure avec celle que connaît l'OFPPRA. Il nous faut être vigilants car si ce projet a été écarté pour le moment, il a été envisagé de transférer le contentieux de l'asile aux juridictions administratives de droit commun.

Après les efforts de sincérité budgétaire salués par notre commission depuis 2012, nous ne pouvons que regretter le manque de réalisme des prévisions, en particulier pour l'allocation temporaire d'attente (ATA). Les dépenses d'intervention de l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 ne progressent ainsi que de moins de 1 %, passant de 459,2 millions d'euros à 463,7 millions. L'exécution de ces dépenses en 2013 s'élevait pourtant à 498 millions d'euros en autorisations d'engagement et 497 millions en crédits de paiement, auxquels doivent être ajoutés 41 millions d'euros au titre de l'ATA dont le versement a été reporté sur 2014.

Les crédits destinés au financement des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) atteignent 220,8 millions, contre 213,8 millions en 2014. Le nombre de places en CADA atteindra 25 689 à la fin de cette année. Ce chiffre reste insuffisant au regard des 35 000 places fixées comme objectif à l'horizon 2019 par le rapport des inspections générales d'avril 2013. Rien n'apparaît à ce sujet dans ce projet de loi de finances.

Après avoir baissé en 2014, le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile augmente de 14,8 %, atteignant 132,5 millions d'euros en 2015. Les crédits destinés à l'ATA continuent en revanche de baisser pour s'établir à 110 millions d'euros.

Dans le cadre de la réforme de l'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui contribue à la politique d'accueil des demandeurs d'asile, voit considérablement s'accroître sa charge de travail sans que le projet de loi de finances prévoie une augmentation de ses moyens. S'il assure aujourd'hui la coordination du réseau des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile, il s'appuie largement sur le secteur associatif pour leur gestion. Il est cependant prévu, dans la perspective du guichet unique, que l'OFII internalise nombre des prestations dispensées par les associations. Sera-t-il en mesure d'assumer ces nouvelles missions avec ce budget ?

Les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) ont été mises en place par le milieu associatif depuis l'année 2000 à la demande des pouvoirs publics afin de pallier les limites du dispositif national d'accueil (DNA) et de réduire les délais d'attente pour entrer en CADA. Ces structures jouent un rôle primordial dans le premier accueil des demandeurs d'asile en assurant leur domiciliation et en les accompagnant dans leurs démarches. Certaines assurent également l'orientation vers une solution d'hébergement d'urgence et suivent les demandeurs d'asile dans l'instruction de leur dossier par l'OFPRA puis, le cas échéant, devant la CNDA.

Assurant une mission de service public, ces plateformes associatives sont financées par des subventions provenant majoritairement de l'OFII et du budget européen, les collectivités territoriales apportant le solde. De l'avis de toutes les associations rencontrées, ce mode de financement pose problème : la demande et surtout le versement des financements européens obéissent à une procédure très lente et inadaptée. Des déconvenues surviennent au moment du règlement. Ce mode de financement entraîne la nécessité pour les associations d'effectuer des avances à l'État, parfois sur plusieurs années, ce qui suscite des difficultés de trésorerie.

L'avenir des PADA et de leur financement est incertain. Le Gouvernement prévoit la création d'un guichet unique d'enregistrement de la demande et d'entrée dans le dispositif d'accueil : le demandeur d'asile, qui doit actuellement rencontrer cinq interlocuteurs différents – la PADA, la préfecture, l'OFII, l'OFPRA et Pôle Emploi – n'aurait plus affaire qu'à l'OFII qui procéderait au premier accueil en l'informant sur la procédure et en lui présentant une offre de prise en charge, et à l'OFPRA.

Si tous les acteurs reconnaissent que l'État doit retrouver son rôle dans le premier accueil des demandeurs d'asile, beaucoup expriment des doutes quant à la capacité de l'OFII de reprendre l'intégralité des missions aujourd'hui assurées par les PADA. C'est pourquoi il a été décidé de maintenir, ne serait-ce qu'en 2015, les missions de celles-ci ainsi que leur financement à hauteur de 8,5 millions d'euros provenant de l'OFII en attendant de mener une réflexion plus approfondie sur les modalités de la mise en place du guichet unique.

Je vous propose, malgré les réserves que j'ai émises, de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je suis inquiet des résultats de la réforme en cours. J'ai été rapporteur de la dernière loi sur l'asile lorsque Dominique de Villepin était ministre des

affaires étrangères : ses ambitions étaient les mêmes et elles se sont heurtées à la réalité. Je ne vois pas, dans la réforme proposée, ce qui réduira les délais d'instruction. Or c'est indispensable pour limiter le séjour prolongé des demandeurs d'asile et les coûts conséquents que cela entraîne.

Une épée de Damoclès pèserait, selon vous, sur la CNDA ? J'aimerais être rassuré sur son avenir.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le budget de l'OFPPRA tient bien compte des nouvelles charges qui pèseront sur lui après la réforme, tout en tentant de répondre à l'enjeu du raccourcissement des procédures, essentiel pour des raisons humanitaires comme financières : le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile revient à plus de 30 millions d'euros par mois. Et il est bien différent d'être débouté après six mois ou après trois ans.

Je suis moi aussi inquiet pour la CNDA, qui recevra davantage de demandes de recours. S'y ajoute la question du traitement, en amont, des demandes déposées en préfecture et des moyens affectés au premier accueil des demandeurs.

Notre dispositif doit véritablement être renouvelé : l'ensemble des pays européens font face à une augmentation des demandes d'asile, pas la France. Notre politique n'est-elle pas devenue dissuasive ? Nous ne prenons pas notre part dans l'accueil des citoyens du monde qui méritent protection. On le voit quotidiennement à Calais car, malgré la publicité sur la possibilité de déposer une demande d'asile en France, les migrants préfèrent traverser la Manche.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ayant eu l'honneur de présenter ce rapport ces trois dernières années, je me réjouis que les crédits « Asile » fassent toujours l'objet d'un rapport spécifique, distinct de celui consacré aux crédits « Immigration » : l'asile est un droit garanti par la convention de Genève, l'immigration relève d'une politique.

L'intention du ministre de l'intérieur de raccourcir le délai d'instruction est très louable. Des efforts remarquables ont été accomplis en ce sens au sein de l'OFPPRA par Pascal Brice et à la CNDA sous l'autorité de sa présidente. Il était paradoxal que davantage de décisions de droit à l'asile soient prises par la CNDA, instance de recours, que par l'OFPPRA. Je partage les interrogations de mes collègues sur l'accueil en préfecture, l'OFII, et la procédure accélérée, qui suscite l'inquiétude, notamment dans les instances internationales. Toutes les procédures doivent évidemment être les plus rapides possibles dans le respect des droits des personnes. Il importera, Madame la rapporteure pour avis, que vous insistiez avec force sur notre profond attachement à la CNDA : ce serait un recul que les recours en matière d'asile s'exercent devant les juridictions de droit commun.

**M. Christophe-André Frassa.** – Le débat sur le projet de loi relatif à l'asile sera l'occasion de revenir sur les points évoqués par Jean-Pierre Sueur. Jean-Yves Leconte et moi avons rédigé, au nom de la commission des lois, un rapport d'information sur ce sujet, assorti de quelques propositions que nous ne manquerons pas de rappeler. Je m'inquiète moi aussi des faibles crédits de la CNDA qui manque cruellement de moyens. Ceux de l'OFPPRA sont enfin suffisants. Renforcer ces deux institutions, c'est faire chuter les coûts exorbitants de l'attente, en elle-même insupportable pour les demandeurs. En l'absence de vision politique, ces crédits sont un replâtrage ; ils seraient bien mieux investis s'ils étaient concentrés en amont sur l'accueil et l'orientation des demandeurs, ainsi que sur le recrutement et la formation des officiers de protection de l'OFPPRA.



**Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis.** – Certains acteurs avaient critiqué les délais ainsi que le fonctionnement de la CNDA et un transfert du contentieux à la juridiction de droit commun avait été envisagé. L'idée a été écartée...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Heureusement !

**Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis.** – Sur le triennal 2015-2017, la CNDA disposera de 27 nouveaux emplois et bénéficiera de neuf créations de postes dès 2015. Le guichet unique devrait rassembler des agents de préfecture ainsi que des agents de l'OFII, c'est pourquoi il y a lieu de s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de la réforme par l'OFII. Par ailleurs, que deviendront les associations qui gèrent les plateformes d'accueil ? Enfin, je peux vous indiquer l'inversion des taux de protection accordée par l'OFPRA et la CNDA pour la première fois en 2013 : l'OFPRA a accordé plus de 52 % des protections.

Je vous propose de donner un avis favorable à ces crédits.

**M. Christian Favier.** – Je voterai contre.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration, crédits « Asile ».*

*La réunion est levée à 11 heures*

- Présidence de Philippe Bas, président, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

**Nouvelle organisation territoriale de la République – Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale avec Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, Ministre-présidente du Land de Sarre, et M. Peter Friedrich, Ministre du Land-de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales**

**Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, Ministre-présidente du Land de Sarre et de M. Peter Friedrich, Ministre du Land de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales, en commun avec la commission des affaires européennes.**

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – M. le président Jean Bizet et moi-même sommes heureux d'accueillir Mme Annegret Kramp-Karrenbauer et M. Peter Friedrich.

Mme Annegret Kramp-Karrenbauer est aujourd'hui ministre-présidente de Sarre. Elle a commencé sa carrière publique en 1984 comme conseillère municipale de Püttlingen puis est entrée au Bundestag en 1998. En 1999, elle fut élue au parlement de Sarre et elle a rejoint en 2000 le gouvernement de la Sarre où elle a occupé différentes fonctions ministérielles. Mme Kramp-Karrenbauer est devenue Ministre-présidente de la Sarre le 10 août 2011. Elle a présidé en 2008 la Conférence permanente des ministres de l'éducation

des Länder et elle est plénipotentiaire chargée des affaires culturelles franco-allemandes depuis août 2011.

M. Peter Friedrich est devenu en 1992 suppléant du président régional de l'organisation de jeunesse du Bade-Wurtemberg, puis en 1997 président régional de la même organisation. Parallèlement, il devient membre du comité directeur du SPD. En 2005, il fut membre du Parlement fédéral allemand et, depuis mai 2011, il est ministre chargé du Bundesrat, de l'Europe et des affaires internationales du Land de Bade-Wurtemberg, ce qui fait de lui un membre du Bundesrat. Depuis mai 2011, il est également président de la commission des questions de l'Union européenne au Bundesrat.

Nous vous avons invités car nous sommes en train d'examiner le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui vise à mieux répartir les compétences entre les différents niveaux de collectivités. La commission des lois a nommé deux rapporteurs, M. Jean-Jacques Hyst, membre du groupe UMP, et M. René Vandierendonck, membre du groupe socialiste. Ce choix démontre notre volonté de parvenir à un large consensus sur cette réforme et c'est pourquoi il nous a semblé utile de comparer notre organisation territoriale à la vôtre, qui est fort différente. Notre pays est traditionnellement centralisé et les collectivités territoriales dépendent fortement de l'État pour leur financement, la part des impôts étant minoritaire dans leurs ressources.

Le texte vise à renforcer le pouvoir des régions au détriment de celui des départements. En outre, et cela vous étonnera sans doute, notre gouvernement a souhaité redessiner la carte des régions, chose qui serait impensable dans votre pays. Nos régions ne sont pas héritières d'une longue histoire mais le fruit d'une décision politique nationale.

Votre système fédéral nous intéresse car, en dépit de notre centralisation historique, notre pays accorde depuis 1982 de plus en plus de pouvoirs aux collectivités.

Enfin, la Constitution confie au Sénat le soin de représenter les collectivités territoriales, si bien qu'il examinera ce projet de loi avant l'Assemblée nationale. La commission des lois poursuivra donc son travail jusqu'à la mi-décembre avant que ne commence le débat dans l'hémicycle.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – À mon tour, je salue Mme Annegret Kramp-Karrenbauer et M. Peter Friedrich. Je me permets également de saluer votre ambassadeur, Mme Susanne Wasum-Rainer, avec laquelle nous avons des contacts suivis puisque l'ambassade d'Allemagne nous invite très régulièrement.

À l'occasion de la réforme de la PAC de 2011, des membres du Bundesrat étaient venus nous rendre visite pour que nous parvenions à une position commune : lorsque c'est le cas, la France et l'Allemagne se font plus aisément entendre à Bruxelles.

Nos systèmes respectifs sont largement le résultat des legs de l'histoire. Le fédéralisme a marqué l'unité allemande alors que la France privilégiait un système unitaire qui s'est décentralisé depuis une trentaine d'années avec, parfois, des tentatives de recentralisation.

Comment gérer au mieux nos services publics, comment prendre en charge l'action sociale, comment favoriser le développement économique dans nos territoires, quelles infrastructures devons-nous réaliser, comment promouvoir un développement durable ? Voilà

quelques-unes des grandes questions auxquelles toutes nos collectivités doivent apporter des réponses. Pourrez-vous donner des précisions sur les moyens financiers et humains dont vous disposez pour exercer vos compétences ? Les nouvelles réglementations européennes induisent des préoccupations communes : nous échangerons prochainement avec M. Friedrich au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) lors de la session à Rome. La commission des affaires européenne a récemment émis un avis politique après un débat sur le paquet déchet qui inquiète les collectivités, qu'elles soient françaises ou allemandes.

Nous portons aussi une attention toute particulière aux fonds structurels : la consommation des crédits n'est pas toujours satisfaisante. Nous devons donc identifier les blocages.

Enfin, nous travaillerons avec la commission des affaires économiques sur le plan d'investissement de 300 milliards d'euros que la Commission européenne va présenter.

**Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, ministre-présidente du Land de Sarre.** – Cette invitation témoigne d'une profonde confiance entre votre pays et le mien et de l'intense et fructueux échange que nous entretenons.

Aujourd'hui, 60 % des enfants de Sarre apprennent le français, soit le taux le plus élevé de tous les Länder. Le gouvernement de Sarre a présenté en janvier dernier un ambitieux projet pour l'avenir européen puisqu'il souhaite que la Sarre devienne plurilingue en l'espace d'une génération, le français complétant l'allemand. La Sarre sera alors le seul Land plurilingue de la République fédérale d'Allemagne. Des éducateurs de langue maternelle française accompagneront dès le plus jeune âge la génération qui vient de naître.

La Sarre veut être le médiateur des intérêts français et une porte d'entrée sur l'Allemagne.

La Sarre va créer des pôles de compétitivité, des *clusters*, sur le modèle français. Nous souhaitons commencer par l'industrie automobile qui est aujourd'hui le secteur industriel le plus important avec 80 000 employés au niveau transfrontalier. Cette coopération suppose de comprendre et de connaître son partenaire. La coopération transfrontalière entre nos deux pays est unique en Europe et elle va permettre de construire l'avenir.

Mon quotidien est marqué par les acquis de notre coopération. Ainsi en est-il de l'université franco-allemande de Sarrebruck qui permet à plus de 5 000 étudiants par an de passer la moitié de leurs études en Allemagne et l'autre moitié en France, du secrétariat franco-allemand des échanges en formation professionnelle avec plus de 4 000 apprentis par an dans 50 domaines d'apprentissage, du lycée franco-allemand avec plus de 1 000 élèves. La coopération franco-allemande universitaire concerne 450 étudiants et 2 500 jeunes ont déjà obtenu un double diplôme. Il existe aussi un réseau de 100 crèches bilingues en Allemagne et en France.

Chaque jour, 18 000 frontaliers se rendent en Sarre, 1 000 en Lorraine et 8 000 au Luxembourg. Environ 70 % des importations et des exportations sarroises sont réalisées dans l'Union ; 106 filiales et succursales d'entreprises françaises sont enregistrées en Sarre où elles y emploient 3 000 personnes et 67 entreprises sarroises avec 119 succursales sont implantées en France.

Des textes permettent de signer des accords et des traités au niveau régional : nous voulons garantir la sécurité juridique des structures de coopération afin de maintenir la continuité des réseaux et des structures transfrontalières. Le droit à l'expérimentation en France nous semble opportun car il donnera aux régions transfrontalières une certaine autonomie, notamment pour gérer les fonds européens.

Les régions transfrontalières sont confrontées à des défis particuliers : la grande région Saar-Lor-Lux est un réseau de coopération dont l'intensité est unique dans l'Union européenne : un État national souverain, le Luxembourg, collabore avec succès avec des Länder fédérés mais aussi avec la Lorraine et la Wallonie.

En France, nous sommes confrontés aux défis des différentes structures administratives. Il serait souhaitable que votre réforme territoriale renforce les relations franco-allemandes en prenant en compte l'importance des régions transfrontalières.

Vive la France, vive l'Allemagne et vive la coopération transfrontalière !

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour cette intervention qui a touché le cœur de mes collègues. Vous avez montré votre intérêt pour le droit à l'expérimentation et pour la coopération transfrontalière qui peut aller au-delà de nos régions respectives.

Merci aussi de vous être exprimée en français.

**M. Peter Friedrich, ministre du Land de Bade-Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales.** – Merci pour votre invitation.

Le Bade-Wurtemberg et la France ont une frontière très perméable de 184 kilomètres. Ma région n'aurait jamais existé sans Napoléon et divers Länder ont dû leur création à la France. *A contrario*, Montbéliard était la résidence du duc de Wurtemberg au XIV<sup>ème</sup> siècle. Nous avons donc des liens étroits depuis très longtemps. Les Allemands se rappelleront toujours du discours de Charles de Gaulle en 1963 sur le traité d'amitié franco-allemand... Le Bade-Wurtemberg est proche de l'Alsace et il s'agit du premier foyer de coopération européenne. Nous avons un euro-campus avec Fribourg, Strasbourg, Karlsruhe et Bâle. Notre région accueille plusieurs dizaine de milliers de frontaliers chaque jour. Il s'agit d'un exemple vraiment réussi d'intégration européenne. N'oublions pas les 400 jumelages entre nos villes

Nous voulons développer la formation en alternance avec l'accord-cadre sur la formation professionnelle ainsi que la transition énergétique bien que nous n'ayons pas les mêmes intérêts de part et d'autre. Pour les déchets, nos initiatives mutuelles pourraient déboucher sur des projets de coopération à l'exportation.

Votre réforme territoriale sera certainement décisive pour votre pays mais aussi pour la coopération transfrontalière. Le maire de Kehl, lors de son départ, a dit que pendant ses seize ans de mandat, il avait travaillé en bonne intelligence avec Strasbourg, mais qu'il n'avait toujours pas compris comment la mairie fonctionnait. Et M. Ries peut en dire de même pour la mairie de Kehl. Mais ces incompréhensions n'empêchent pas de travailler ensemble.

Votre réforme territoriale ne peut aboutir à une parfaite homogénéité entre nos institutions. En revanche, nos relations doivent être parfaites. Notre système fédéral tient au fait que l'État allemand est né très tard et que les Länder, les communes et les villes ont

toujours joué un rôle de premier plan. Leur autonomie en matière de recettes n'est pas totale. En revanche, elle l'est pour les dépenses. Notre système fiscal nous permet de collecter directement certaines taxes. Le Bade-Wurtemberg compte 10,5 millions d'habitants et son budget annuel s'élève à 40 milliards d'euros.

L'échelon national est compétent en matière de défense et d'emploi, mais la plupart des organes d'exécution sont aux mains des Länder et des communes.

La loi accorde aux Länder des dotations financières et un pouvoir de décision. Ils jouent un rôle national très important : le Bundesrat est la seule chambre parlementaire au monde qui est constituée de gouvernements. En matière de droit européen, le Bundesrat a quasiment le même rôle que l'État fédéral. Bien qu'ils n'aient pas de pouvoir en matière de politique étrangère, ils mènent des politiques d'accompagnement, notamment en matière transfrontalière. Dans le domaine éducatif et culturel, le Bundesrat représente la République fédérale d'Allemagne et il dispose d'une représentation à Bruxelles. Enfin, il a conclu des partenariats régionaux, notamment avec l'Alsace et la région Rhône-Alpes.

Nous avons constamment des débats sur l'évolution du fédéralisme, en particulier sur la répartition des moyens financiers entre l'État fédéral et les Länder. Nos compétences sont réparties entre les différents échelons et, parfois, nos marges de manœuvre sont un peu limitées, surtout en matière européenne.

Je ne vais pas vous donner de conseils sur le découpage de vos régions mais nous espérons que nous pourrions continuer à travailler ensemble. Je crains que nous nous retrouvions avec des régions immenses ce qui diluerait l'intérêt des projets transfrontaliers.

Nous avons mis en place un certain nombre de structures transfrontalières, comme les eurodistricts ou la conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur. Si nous arrivons à tirer profit de notre potentiel géographique, nous aurons sans doute plus d'écoles et d'universités que d'autres régions plus centrales, à condition de travailler de façon transfrontalière. Avec la France, nous avons affaire à des trinités de compétences : le département, la région et l'État. Nous espérons que la réforme dira qui est compétent et dans quel domaine. La répartition des compétences est plus importante que le découpage des régions.

Comme l'a dit Mme Kramp-Karrenbauer, vive l'amitié franco-allemande !

**M. Philippe Bas, président.** – Mes collègues ont beaucoup apprécié votre intervention qui nous a permis de comprendre comment vous perceviez notre pays, même si vous avez pris soin de ne pas interférer avec nos débats en cours.

Vous appelez de vos vœux une meilleure répartition des pouvoirs entre l'État et les régions alors que le projet de loi insiste plutôt sur la répartition de ceux-ci entre les départements et les régions : la définition des compétences est au cœur de nos réflexions.

**M. Jean Bizet, président.** – Les répartitions de compétences vous semblent plus importantes que le tracé des régions, mais notre gouvernement a commencé autrement.

Depuis des décennies, la France a du mal à faire émerger un modèle de formation par alternance aussi performant que le vôtre. En Allemagne, les métiers manuels sont bien plus valorisés que chez nous. Comment faire pour améliorer les choses en dépassant le cadre transfrontalier ?

Notre région n'arrive pas à consommer les fonds structurels européens. Comment faites-vous ? Avec les nouvelles modalités de répartition, les régions qui ne consomment pas la totalité des fonds qui leur sont attribués se voient pénalisés l'année suivante par de moindres dotations.

**M. Jean-Jacques Hiest, co-rapporteur.** – Nos collègues députés auraient dû écouter M. Friedrich : leur regard aurait peut-être été moins hexagonal lors du découpage des régions.

Vous évoquez des coopérations transfrontalières mais aussi des difficultés avec la France dues aux diverses strates de compétences. En Allemagne, qui est compétent en matière d'université, de recherche et d'emploi ? Nos régions ne seraient-elles pas mieux à même de traiter de ces questions ?

**M. René Vandierendonck, co-rapporteur.** – Est-il préférable d'avoir des dotations garanties par la Constitution ou une autonomie fiscale contingente ?

Vous prônez l'expérimentation pour les territoires transfrontaliers. Enfin, vous souhaitez la simplification des compétences dans notre pays. Comment adapter la réglementation à la diversité des situations et des territoires, sachant que nous sommes soumis à un contrôle de légalité ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je remercie nos invités. En France, l'Allemagne est une référence, mais j'ai cru comprendre que la répartition des compétences n'y est pas toujours aussi claire, car les Länder sont le bras armé de l'État fédéral, d'où certains chevauchements.

**M. Jacques Bigot.** – Pour améliorer les relations transfrontalières avec la Sarre et le Bade-Wurtemberg, il faut l'Alsace-Lorraine !

La France cherche à doter les grandes régions de compétences économiques. Qu'en est-il en Allemagne ? Nous sommes focalisés sur nos très grandes entreprises alors que l'économie allemande semble plus portée par les entreprises elles-mêmes que par le politique.

**M. Michel Amiel.** – La réforme des métropoles va se faire dans les Bouches-du-Rhône contre l'avis de 109 maires sur 119. En Allemagne, qui est compétent en matière sociale et de droit du sol ?

**M. Mathieu Darnaud.** – Le budget de la région Rhône-Alpes s'élève à 2,5 milliards d'euros, alors que le Bade-Wurtemberg dispose de 40 milliards d'euros.

Dans le débat sur la réforme territoriale, il y a les tenants du département et ceux de la région. Dans le Bade-Wurtemberg, comment s'exerce la répartition des pouvoirs entre le Länder et le Länderkreis ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Même au Sénat, certaines régions sont plus fortes que d'autres : les Normands dirigent cinq commissions sur sept, plus la questure !

J'ai longtemps fait partie de l'inspection générale de l'éducation nationale. Quoique l'un de ses ministres l'ait comparée à un mammoth, sa structure centrale est assez faible ; beaucoup de compétences sont exercées au niveau local, mais toujours *a minima* : les budgets sont gérés depuis Paris, les inspecteurs d'académie n'ont pas tout pouvoir, le nombre

d'enseignants par discipline étant déterminé au niveau central... Les seules compétences véritablement décentralisées sont la construction des établissements et la gestion des agents techniques et de service. Ce ministère serait depuis longtemps plus efficace s'il était davantage décentralisé. Comment nos amis allemands gèrent-ils leur système éducatif ?

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – Les Länder subventionnent-ils les projets d'investissement des districts et des villes qui les composent ? Qui s'occupe de la construction et de l'entretien des routes ? Qui décide de l'implantation des collèges ? Les districts, enfin, ont-ils des compétences en matière de développement économique ?

**Mme Annegret Kramp-Karrenbauer.** – Nous n'avons pas la même conception de l'État. L'Allemagne fédérale a toujours eu une structure décentralisée : les Länder sont l'ossature de la République. Il n'est pas faux de parler de « mythes » : 90 % des parents allemands vous diraient qu'ils préfèrent le système d'éducation centralisé à la française. Or les Länder ont les compétences de la politique scolaire, de la gestion de la police et d'une partie de celle de la justice. Il en résulte une concurrence entre Länder, du fait notamment que les structures scolaires ne sont pas partout les mêmes. Près de 60 % des écoliers de Sarre apprennent le français, mais ne retrouvent pas cette possibilité s'ils déménagent, par exemple, en Rhénanie-Palatinat. L'équivalent allemand du baccalauréat varie d'une région à l'autre. L'étude Pisa a révélé les difficultés qui découlent de ces disparités. La perception des problématiques varie d'un Land à l'autre – à l'exception de la formation en alternance : l'administration fédérale contribue à son organisation, en coordination avec les employeurs et les syndicats, afin de définir les différents métiers et les contenus enseignés. C'est un aspect de notre système qui fonctionne très bien. L'enseignement supérieur est, lui, du ressort des Länder, même si l'État fédéral s'est beaucoup engagé, ces dernières années, dans le domaine de la recherche et si la Loi Fondamentale a été modifiée en ce sens. Les Länder débattent actuellement d'une extension de cette coopération à l'enseignement secondaire.

En matière de sécurité intérieure, seule la police aux frontières relève de l'État fédéral. L'administration de la justice dépend elle aussi largement des Länder. La coopération avec l'État s'est cependant améliorée dans ce domaine comme dans celui de l'éducation. Les cadres des forces de police suivent des formations communes et nombre de tactiques sont développées en commun. Des effectifs peuvent, en cas de besoin, être détachés d'un Land à l'autre.

Les finances des Länder présentent d'importantes différences. La Sarre, région industrielle, a été rattachée tardivement à l'Allemagne, si bien que les sièges de ses grands groupes se trouvent plutôt au Bade-Wurtemberg, qui perçoit l'essentiel des recettes fiscales. Un système de péréquation est donc nécessaire, tant entre Länder qu'entre échelon fédéral et régional. C'est une pierre d'achoppement de nos négociations.

Le développement de notre économie bénéficie de certains programmes européens ; les Länder en pilotent d'autres. La Sarre s'attache à les concerter pour en obtenir le meilleur impact. Nous souhaitons pouvoir proposer des zones industrielles à des prix intéressants afin de soutenir les entreprises qui créent des emplois.

La question des infrastructures est d'actualité : outre les autoroutes, construites et entretenues par l'État, les projets des Länder concernant leur propre réseau routier sont annoncés dans le cadre de plans de transport. Nous avons également besoin d'infrastructures

numériques établissant des connexions rapides, notamment grâce à la fibre optique : c'est un argument important pour attirer les entreprises.

La coopération transfrontalière a fait en quelques années des progrès considérables, même si des difficultés surgissent parfois lorsque nous traitons avec des régions autonomes. Le sommet des grandes régions européennes peut être une occasion d'étonnement : nous ne savons pas toujours qui, parmi les représentants de différentes institutions françaises, est notre véritable interlocuteur. Ils ne sont d'ailleurs pas toujours d'accord entre eux, ni bien au fait des intérêts qu'ils défendent.

Le droit à l'expérimentation doit être défini en adoptant le point de vue des citoyens. Certains habitants de la Sarre se rendent quotidiennement en Moselle ; pour eux, le passage transfrontalier est une réalité bien plus concrète que l'État fédéral : Paris est plus proche que Berlin. Mes concitoyens aspirent à une bonne qualité de vie, à un accès facile aux emplois et à la sécurité, sans obstacle aux frontières. Les policiers français doivent pouvoir poursuivre un malfaiteur en Allemagne, avec leurs armes, sans autorisation spéciale ; un malade doit pouvoir accéder aux urgences de l'hôpital le plus proche, même s'il se trouve de l'autre côté de la frontière.

La formation en alternance est l'un des aspects concrets du phénomène transfrontalier. Près de 8 % des jeunes de Sarre sont au chômage et, du fait de l'évolution démographique, six cents places d'apprentis n'ont pas été pourvues. La Lorraine elle-même compte plus de 20 % de jeunes chômeurs. Une convention cadre permet désormais aux jeunes Français de suivre une formation en alternance dont la partie pratique se déroule en Allemagne, tandis que les cours ont lieu en France. L'inverse est proposé aux Allemands. Si les divers aspects administratifs ont été réglés, des obstacles culturels subsistent dans les esprits. Les parents français restent réticents à l'égard de la formation en alternance, en dépit d'exemples de réussite : je me suis rendue en janvier dernier dans la première section franco-allemande d'un lycée professionnel qui forme des mécaniciens de l'avionique. Elle a attiré de nombreux élèves parce que la partie française a organisé un concours de recrutement, chose impensable en Allemagne car synonyme d'élitisme. Notre ambition est de créer un réseau de lycées professionnels franco-allemands, notamment dans le domaine social et paramédical. Une action concertée en ce sens, notamment avec la Lorraine dont nous partageons beaucoup d'intérêts, a davantage de chances de réussir. Les éducateurs, comme les personnels soignants de part et d'autre de la frontière, devraient être formés ensemble. La difficulté sera évidemment d'adapter l'apport allemand aux spécificités françaises.

Certaines de nos entreprises qui apparaissent comme de grands groupes à l'étranger sont pour nous des petites et moyennes entreprises (PME), même si elles emploient plusieurs milliers de salariés. Elles sont les véritables moteurs de l'innovation qui permet à l'économie allemande de progresser. La Sarre compte ainsi plusieurs producteurs d'équipement minier qui, dans le passé, réalisaient 90 % de leur chiffre d'affaires en Rhénanie-Westphalie ou en Sarre, et 10 % à l'étranger. Cette proportion s'est inversée : la technologie de cette industrie est désormais exportée vers les mines colombiennes ou chinoises, pour un chiffre d'affaires annuel de 260 millions d'euros concentré dans une PME familiale qui n'est pas cotée en bourse. Voilà l'intérêt d'être plus novateur et plus flexible : les PME forment un tissu économique plus résistant aux crises que quelques grands groupes.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, madame la ministre-présidente. Votre réponse très complète nous a fait toucher du doigt la puissance des Länder allemands



lorsqu'ils interviennent dans des domaines d'action dont certains échappent évidemment à nos présidents de région.

**M. Peter Friedrich.** – La réalité est une composition complexe de divers éléments : les citoyens allemands ont sur notre efficacité un point de vue analogue à celui des citoyens français sur celle de leur administration. Nous avons, nous aussi, beaucoup d'améliorations à faire. Le président Bizet m'interrogeait sur l'emploi des fonds européens : ils font l'objet en Allemagne d'une gestion décentralisée, particulièrement efficace pour la répartition du Fonds social européen (FSE).

Nos communes jouissent d'une grande liberté d'autogestion : elles disposent de leur budget et d'une compétence règlementaire en matière d'aménagement, d'urbanisme ou encore de gestion des déchets. Les districts sont organisés sur le même modèle : des compétences leurs sont attribuées et ils remplissent des missions, notamment pour le *Bund*. Les communes perçoivent elles-mêmes certains impôts, et peuvent en faire varier le taux. Les districts sont financés par une redevance des communes et par une subvention du Land. Nous nous efforçons de ne pas laisser la concurrence fiscale s'introduire entre nos territoires, l'évasion fiscale étant une préoccupation générale.

Les Länder sont compétents en matière d'éducation : ils sont les employeurs des enseignants et des chercheurs. Les communes mettent les locaux à disposition et déterminent les sites des nouveaux établissements. Outre ses 100 000 enseignants, le Bade-Wurtemberg emploie encore 40 000 policiers : ce sont ses deux principaux ensembles de salariés. Le Land est également compétent en matière de justice et en matière fiscale – d'où des velléités de concurrence pour attirer les entreprises. Si le *Bund* fait les lois, elles sont mises en œuvre par nos agences, comme les caisses d'assurances maladie, d'assurance chômage ou de retraite, qui se gèrent elles-mêmes. Les chambres de commerce et d'industrie, ou encore d'artisanat, assurent, elles aussi, des missions de service public, notamment en matière de formation professionnelle et de contrôle économique.

L'application uniforme des lois est assurée par les juridictions, dont la hiérarchie est dominée par la Cour constitutionnelle. Leur jurisprudence est particulièrement importante dans le domaine des médias.

Les plans locaux d'urbanisme, les cadastres et, en général, le droit foncier sont du ressort des communes. Elles peuvent, lorsqu'elles se voient chargées de missions incombant normalement au Land, demander à en être relevées par l'intermédiaire du district.

Si le Bade-Wurtemberg abrite les groupes Daimler, Mercedes-Benz, Porsche, Bosch ou Hugo Boss, ils ne représentent que 2 % de notre économie. Le reste repose sur les PME qui se gèrent elles-mêmes.

La coopération transfrontalière devrait autoriser des collectivités territoriales des deux pays à se réunir en districts administratifs auxquels elles délègueraient des missions. La langue n'est pas nécessairement un obstacle : notre coopération avec la Suisse allemande n'est pas plus facile qu'avec la France.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour vos réponses, monsieur le ministre. Les Français ont parfois une réputation d'arrogance, mais nous sommes aussi capables d'admettre humblement que nous sommes moins bien organisés que nos voisins. Nos échanges auront fait apparaître nos préoccupations communes, tout en facilitant l'acceptation

de nos différences. Je laisse à Jean Bizet, orfèvre en matière de relations franco-allemandes, le soin de conclure notre séance.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous nous avez apporté, monsieur le ministre, des pistes de réflexion nouvelles pour le moment où nous nous pencherons sur les compétences de nos collectivités. Dans les régions transfrontalières comme la Sarre, l'esprit européen a bien plus d'influence qu'ailleurs. Le droit à l'expérimentation avait jadis été évoqué dans certaines régions, l'exemple allemand nous incite à l'essayer à nouveau.

La formation en alternance est un enjeu fondamental qui mérite que l'on aille au-delà de la coopération transfrontalière. La sélection des élèves français par concours lui apporterait un prestige supplémentaire.

La péréquation financière est également au cœur de nos réflexions, de même que la mise à plat de la fiscalité locale. Voilà plus de vingt ans que je la défends : la mutualisation entre nos structures va dans le sens de l'histoire.

Vous avez parlé du numérique : c'est un point sur lequel nous pourrions avancer de concert. Le rapport de nos collègues Gaëtan Gorce et de Catherine Morin-Desailly sur la gouvernance européenne de l'internet a fait apparaître notre communauté de vision sur l'enjeu de l'*open data*. Nous ne pourrions la mettre en œuvre qu'ensemble.

J'ai noté avec intérêt que vous aviez décentralisé la consommation des fonds structurels. Nous devrions peut-être nous en inspirer : la Basse-Normandie a manqué récemment d'obtenir 4 millions d'euros du cadre financier pluriannuel.

Vous nous donnez, dans l'ensemble, l'impression d'un grand pragmatisme : lorsqu'un Land ne peut assurer la mise en œuvre de telle ou telle opération, vous n'hésitez pas à la déléguer. Nous aurons donc toujours intérêt à observer ce qui se passe de l'autre côté de ce qui ne doit plus être une frontière, dans le cadre de l'Europe élargie. Essayons de nous enrichir de nos différences.

*La réunion est levée à 18 h 20*

**Mercredi 26 novembre 2014**

- Présidence de Catherine Troendlé, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures*

## **Loi de finances pour 2015 – Programme « Développement des entreprises et du tourisme » – Examen du rapport pour avis**

**Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède enfin à l'examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Développement des entreprises et du tourisme »).**

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Je souhaite d'abord rendre hommage à notre collègue Antoine Lefèvre, qui a été le premier titulaire de cet avis budgétaire en 2011, puisque notre commission n'examinait pas ce programme auparavant. Il a

particulièrement approfondi la question de l'exercice des missions de protection des consommateurs par les services déconcentrés et les motifs du faible succès du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Le programme n° 134 « Développement des entreprises » recouvre une partie des crédits de la direction générale des entreprises, ainsi que l'intégralité des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de l'Autorité de la concurrence. Il recouvre aussi une partie des crédits de la direction générale du Trésor, ainsi que les crédits de deux autorités de régulation sectorielles.

Dans ce programme, cinq actions intéressent plus particulièrement notre commission au titre de ses compétences en droit des affaires et droit de la consommation, ainsi que deux opérateurs associés à la mission, l'Institut national de la propriété industrielle et l'Agence pour la création d'entreprises.

Quelques mots d'abord sur l'évolution du programme et de ses crédits. Ce programme est l'un des trois programmes pérennes de la mission « Économie ».

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les crédits diminuent de 10 % environ, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, avec respectivement 867 et 874 millions d'euros. Cette diminution s'impute pour moitié sur les crédits de fonctionnement, pour moitié sur les crédits d'intervention, tandis que les dépenses de personnel ne devraient diminuer que de moins de 3 millions, sur un total de plus de 410 millions. Ces évolutions résultent à la fois de changements significatifs de périmètre et de réductions de certaines dépenses de fonctionnement et d'intervention, ce qui rend difficile l'appréciation de l'évolution des crédits.

Je relève deux changements de périmètre importants : le transfert vers le ministère des affaires étrangères d'une subvention de 30 millions d'euros à Atout France, en raison de la nouvelle compétence de ce ministère en matière de tourisme, qui s'intègre dans la diplomatie économique chère au ministre, ainsi que le transfert du fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts toxiques, ce qui correspondait à une préconisation de notre collègue Antoine Lefèvre, car ceci n'avait rien à voir avec le développement des entreprises.

Il faut noter en particulier une réduction de 20 millions d'euros des crédits d'intervention sur les dispositifs d'aide aux entreprises en matière de commerce, ainsi qu'une diminution de 500 000 euros des crédits de l'Autorité de la concurrence, sur un total un peu supérieur à 20 millions. S'agissant des crédits de la DGCCRF, ils devraient connaître une progression de 2 % environ, pour atteindre un peu plus de 240 millions d'euros, constitués pour la grande majorité de dépenses de personnel. C'est une deuxième année de répit bienvenue pour une administration jusque-là fortement mise à contribution par l'effort budgétaire.

Pour conclure sur cette analyse des crédits, l'Assemblée nationale a majoré les crédits du programme de 8 millions d'euros, pour abonder le FISAC – on en a parlé en séance –, et en seconde délibération, le programme a connu un coup de rabot de 7,7 millions d'euros, comme beaucoup d'autres, pour « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* ».

J'en viens à présent à mes observations sur l'activité et les perspectives des différentes administrations et organismes qui contribuent à la mise en œuvre du programme.

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services a été réorganisée en octobre 2014, à périmètre constant, en direction générale des entreprises. C'est la principale direction d'administration centrale tournée vers les entreprises, qui pilote une partie des DIRECCTE au niveau régional. La contraction continue de ses crédits la conduit aujourd'hui à faire des choix structurels sur ses missions, par exemple la réforme du FISAC pour passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet ou encore la réduction du soutien au fonctionnement des pôles de compétitivité, invitant les régions à les soutenir davantage.

La DGE contribue aussi à la politique de simplification de la vie des entreprises. Je veux citer un exemple précis : le portail internet « guichet entreprises ». Tout créateur peut réaliser en ligne l'ensemble des formalités de création de son entreprise, ainsi que les procédures supplémentaires spécifiques qui concernent 17 professions sur 105. L'ensemble de ces formalités supplémentaires doivent être prises en charge dans les prochains mois, de sorte que le guichet n'est pas aujourd'hui complètement fonctionnel. Seulement 7 600 entreprises ont été créées par ce moyen en 2013, après 11 500 en 2012.

Lors des dernières années, l'activité de la DGCCRF a été profondément affectée par deux facteurs : une forte mise à contribution budgétaire, avec une diminution de 10 % des effectifs en sept ans – on est un peu en dessous de 3000 emplois aujourd'hui – et une réorganisation drastique des services déconcentrés qui a coupé l'administration centrale de ses agents dans ses anciens services départementaux, rattachés au préfet dans le cadre des directions départementales interministérielles, les DDPP et DDCSPP. Ce sujet reste très sensible pour les agents, c'est un traumatisme qui n'est pas encore digéré. Le résultat, c'est une baisse continue des statistiques d'activité, qui se poursuit en 2014 malgré la stabilisation des effectifs. On m'a dit, ce qui est un peu étonnant, que les agents souffraient d'un défaut d'encadrement qui pénalisait leur activité. Cette diminution, de notoriété publique, n'est pas satisfaisante.

Dans ce contexte, il a y eu une nécessité de réagir au scandale de la viande de cheval, qui a été une fraude économique et non un problème sanitaire. On pourrait dire que, grâce à ce scandale, la DGCCRF a pu interrompre la baisse de ses effectifs : 15 postes créés en 2014 sur cette priorité et un effectif stable prévu pour 2015. La situation reste fragile, d'autant que la DGCCRF doit aussi contrôler les nouvelles dispositions issues de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Le président de l'Autorité de la concurrence m'a fait part de sa grande préoccupation quant à l'érosion régulière de ses crédits et de ses effectifs, alors que les missions de l'Autorité s'accroissent et génèrent des ressources importantes pour le budget de l'État, avec 350 millions d'euros d'amende en moyenne par an, à rapporter à son budget de 20 millions.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est un bon retour sur investissement !

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Il faut aussi savoir que l'extension de ses prérogatives outre-mer en 2012 s'est faite sans effectifs supplémentaires. Victime de son succès, l'Autorité est de plus en plus souvent sollicitée par le Gouvernement pour son expertise, comme sur les concessions autoroutières.

Les nouvelles missions annoncées pour l’Autorité dans le cadre du projet de loi relatif à la croissance vont accentuer cette fragilité budgétaire, alors qu’elles sont assez éloignées de son cœur de métier. Songeons qu’on pourrait lui confier le contrôle de l’installation et l’indemnisation des notaires... Il y a un vrai risque d’effet de ciseau ne lui permettant plus d’accomplir correctement des missions croissantes avec des moyens décroissants, au détriment de sa mission première de contrôle de la concurrence.

L’Institut national de la propriété industrielle est un établissement public de 750 personnes, qui vit de ses ressources propres que sont les redevances payées au titre de l’enregistrement des brevets, des marques, des dessins et modèles. La protection de l’innovation est un élément essentiel de la compétitivité des entreprises.

L’INPI devra bientôt gérer deux innovations récentes : l’enregistrement d’indications géographiques non alimentaires, pour protéger les savoir-faire industriels et artisanaux locaux, car les entreprises artisanales méritent d’être protégées, et le droit d’opposition sur les demandes de protection de marques dans le domaine des indications géographiques agricoles. Cela concerne les collectivités territoriales, lorsqu’une entreprise veut s’emparer de leur nom.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Laguiole...

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – La dématérialisation de l’ensemble des procédures auprès de l’INPI doit être achevée en mars 2015, ce qui devrait permettre de réorienter une partie des emplois vers des missions d’amélioration du service aux entreprises, notamment plus de visites d’entreprise, comme le prévoit le contrat d’objectif avec l’État.

L’Agence pour la création d’entreprises a pour mission de promouvoir l’esprit d’entreprise et de diffuser de l’information sur la création d’entreprise, par l’intermédiaire notamment d’un site internet, qui atteint 10 millions de visiteurs cumulés par an. L’APCE a perdu en 2014 son statut d’opérateur de l’État, en raison de la décision prise de supprimer progressivement la subvention qui lui est attribuée, à la suite d’un rapport de la Cour des comptes en 2013 qui était assez vitriolique... Une réorganisation a donc été engagée, avec un nouveau président et un plan de départ de près du quart des salariés.

La question de la pérennité de la structure s’est posée. À présent, il faut diversifier les ressources et rechercher d’autres partenaires : là encore, nous retrouvons les régions ! Le président de l’APCE n’a pas pu venir en audition car il faisait le tour des régions... L’État reste néanmoins au conseil d’administration, et les autres partenaires – réseaux consulaires, Caisse des dépôts, ordre des experts-comptables et conseil national des barreaux – souhaitent la pérennité de cette structure. Je trouve que beaucoup de personnes s’occupent de la création d’entreprises, l’APCE n’en est qu’une parmi d’autres, mais son expertise semble reconnue. Il faut toutefois qu’elle trouve un nouveau modèle économique.

Sous réserve de ces observations, qui appellent de notre part une certaine vigilance sur les points dont je vous ai parlé, je vous propose de donner un avis favorable à l’adoption des crédits du programme « Développement des entreprises ». Je rappelle que la commission des finances a donné un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Économie », au sein de laquelle se trouve ce programme.

**M. Philippe Bas, président.** – La qualité de votre rapport montre que le manque de temps ne vous a pas empêché de procéder à un examen approfondi, rien ne vous a échappé. Nous suivons l'avis de notre rapporteur.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme ».*

### **Loi de finances pour 2015 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis**

**Puis la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).**

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis.** – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comprend trois programmes d'inégale importance.

- le programme 232, « Vie politique, culturelle et associative » pour lequel je me limiterai à préciser que ses crédits sont affectés aux actions de « financement des partis » (58,3 M€) en baisse de 10% par rapport au précédent budget ; de financement des élections (236,4M€), en hausse compte tenu des échéances de mars et de décembre 2015 ; de financement de la vie associative et des cultes (quelque 2 millions d'euros). Au total 302,3 millions d'euros.

- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », dont les crédits représentent 719 millions d'euros, et sont affectés aux fonctions support du ministère de l'intérieur (ressources humaines et moyens informatiques, affaires immobilières notamment) et à la gestion des affaires juridiques et contentieuses.

- le programme 307, « Administration territoriale », 1,718 millions d'euros en autorisation d'engagement et 1,717 millions d'euros en crédits de paiement sur lequel je m'arrêterai plus longuement.

Ces chiffres représentent une baisse de 0,5 % en autorisations d'engagement et de 0,4 % en crédits de paiements par rapport à 2014 soit 3,8 millions d'euros de moins en crédits de fonctionnement et une perte de 180 ETP.

Si l'on passe de la considération brute de chiffres à leur mise en perspective, force est de constater que depuis 2008, changements de majorité ou pas, l'administration territoriale de l'État vit sous le signe de la réforme permanente. Sous des noms différents, « RéATE » pour le gouvernement précédent, « MAP » pour le gouvernement actuel, l'objectif est le même : réorganiser, mutualiser, réduire les effectifs. Pour ce qui les concerne, en 8 ans, les services préfectoraux ont perdu 10 % de leurs effectifs, passant de 30 228 EPTP en 2007 à 27 143 prévus pour 2015.

Les objectifs de cette politique sont doublement ambigus selon moi :

- première ambiguïté : optimiser l'affectation des crédits disponibles, améliorer l'efficacité du service public, souci de tout gestionnaire qui se respecte et, en même temps

donner la priorité à la réduction des dépenses publiques, ce qui renvoie à un choix politique particulier : bien dépenser *versus* moins dépenser ;

- deuxième ambiguïté : améliorer l'efficacité de l'État gestionnaire de services à la population et assurer la présence, de l'État républicain, des symboles et marques d'une République « une et indivisible » sur l'ensemble du territoire : « manager » *versus* gouverner. Ce qui pose la question d'une éventuelle redistribution des sous-préfets sur l'ensemble du territoire et de ses conséquences en termes politiques, la question aussi de l'éventuel remplacement du corps des préfets par un cadre d'emploi fonctionnel, ce que souhaite la cour des comptes.

Je vous renvoie au rapport pour plus de détails à moins que vos questions ne m'amènent à développer l'un ou l'autre sujet.

Ces objectifs contradictoires, la rhétorique officielle les présente un peu vite comme toujours conciliables, pourvu qu'on stimule le sens du service public et l'imagination des fonctionnaires, ce que les faits ne vérifient pas. Ainsi, malgré l'évidente bonne volonté des personnels, malgré leur capacité à s'adapter et à innover, le principe selon lequel réduire les crédits c'est mieux les employer, moins de fonctionnaires c'est plus d'efficacité du service public, atteint aujourd'hui ses limites. D'où la suspicion que ne peut pas ne pas susciter chaque réforme nouvelle. Ainsi en va-t-il de la récente création des « maisons de l'État ». Mesure de réorganisation de la localisation des services et regroupement des moyens, de bon sens, comme on a pu le constater lors d'un déplacement à Castellane, elle nourrit aussi la crainte de préparer discrètement la disparition des sous-préfets en secteur rural, remplacés par des chefs de bureau moins coûteux.

Force est aussi de constater que l'amélioration de la gestion des services au public dont le Gouvernement peut, à juste titre se prévaloir, par exemple la réduction de la durée d'obtention de titres, est parfois obtenue au prix de la mobilisation des moyens sur cet objectif au détriment d'autres. Les indicateurs de performance les ignorent, tel le conseil aux élus, ou sont formulés en termes tels qu'ils ne permettent aucun contrôle réel. Que signifie un taux de contrôle des actes dits prioritaires des collectivités en l'absence d'une définition stricte de la frontière entre ces actes prioritaires et les autres.

De réforme en réforme, réalisée ou annoncée, comme celle de la carte des sous-préfectures, de réduction des effectifs en redéploiements, les agents des services déconcentrés, qui se sont adaptés comme ils ont pu, touchent le seuil de saturation. Leur constat est celui de l'inadéquation grandissante entre les moyens alloués à l'administration territoriale au regard de ses missions, nombreuses et diverses puisqu'elles vont de l'appui aux collectivités locales et du conseil aux élus, au contrôle de légalité, en passant par la délivrance des titres ou la coordination des services déconcentrés de l'État sur un territoire. D'une manière générale, ceux qui gèrent au quotidien l'administration déconcentrée souhaiteraient avoir une vision claire de l'avenir, pouvoir s'appuyer sur le cadre pérenne leur permettant de gérer leurs moyens et leurs missions au moins sur le moyen terme.

Or cette instabilité a vocation à perdurer voire à s'amplifier, avec le lancement dès 2015 d'une nouvelle réforme de l'État, prévoyant notamment le transfert de nouvelles missions vers les administrations déconcentrées.

Côté élus cette fois, on peine aussi à voir le lien entre la réorganisation territoriale version « Mapam » puis « NOTRe » et les réformes successives de l'administration

déconcentrée alors qu'une bonne articulation entre les deux est essentielle à la réussite de chacune, plus essentielle, en tous cas, que la taille des collectivités. L'impression qui domine est celle de réformes parallèles conduites selon leurs logiques propres, quand ce ne sont pas des logiques changeantes comme on a pu le constater s'agissant de la réforme territoriale. Que les parallèles soient appelées à se rejoindre à l'infini n'est pas spécialement rassurant.

Si je n'étais pas rapporteur je donnerai un avis négatif sur les propositions budgétaires relatives au programme 307. Etant rapporteur et pour une fois prudent, je m'en remets à la sagesse de notre commission.

**M. Philippe Bas, président.** – . – Cher collègue, nous devons donner un avis.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis.** – Alors il est défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je voudrais remercier Pierre-Yves Collombat pour son rapport, comme toujours extrêmement lucide, qui ne sombre jamais dans l'exhaustivité mais qui fait preuve de la rigueur intellectuelle que nous lui connaissons. Certains prétendent que l'administration de l'État doit disparaître au profit des collectivités territoriales, mais je ne suis pas de cet avis.

Nous avons besoin d'un État substantiel, pas d'un État fédéral. La décentralisation doit être prolongée par un État ayant toute sa force. Des réformes sont certes nécessaires, visant par exemple à regrouper des services trop petits, mais pour la gestion des missions de l'État, on ne doit pas se contenter d'un État minimaliste. Parmi les missions fondamentales de l'État, je pense en particulier à la solidarité : l'addition de mesures prises par chaque collectivité territoriale ne permet pas forcément de réaliser le bien commun ni d'assurer une juste répartition des ressources sur le territoire.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – J'estime que l'administration territoriale a atteint un seuil de danger. L'État n'est plus du tout présent dans les départements. Parler de contrôle de légalité « prioritaire » revient en fait à renoncer à ce contrôle. La fonction de conseil n'existe plus car il faut des gens qualifiés et des compétences pour conseiller les collectivités territoriales. Au contraire, on assiste à des absurdités.

Je remarque que l'administration déconcentrée de l'État n'est forte que de 30 000 personnes ; c'est en administration centrale qu'il faudrait effectuer des ajustements. L'État s'en trouverait plus fort. En outre, on gagnerait du temps : on réglerait moins.

Sans le dire, on veut supprimer les sous-préfets : c'est le but poursuivi, lorsqu'on remplace les sous-préfets par des attachés principaux. Les préfets sont, quant à eux, placés sous l'autorité hiérarchique de certains directeurs régionaux. Avec de grandes régions, cette tendance s'aggraverait encore. Comme l'a dit Pierre-Yves Collombat, beaucoup de réformes sont menées de front, totalement injustes parfois, car politiciennes ; ainsi, certaines sous-préfectures, déjà en sous-effectifs, ont encore perdu des fonctionnaires, alors que des préfectures ont vu leurs effectifs augmenter sans justification. Nos brillants énarques finiront par ne plus choisir le corps préfectoral.

**M. Christophe Béchu.** – Je serai bref. Le débat actuel est difficile car on ne connaît pas les objectifs du Gouvernement. On a le sentiment qu'il refuse d'endosser l'idée qu'il diminue les moyens, alors même qu'il y a des difficultés sur le terrain. En conséquence, il rabote les dépenses dans les endroits les moins sensibles : ce n'est pas du tout une manière



de réformer. C'est ce qui me dérange. Dans le passé, nous avions un système aveugle visant à supprimer un poste sur deux. Aujourd'hui, le système est en outre opaque.

**M. François Grosdidier.** – Je partage ce qu'ont dit mes collègues. Je souhaiterais revenir sur l'expérimentation menée dans les deux départements d'Alsace et dans la Moselle visant à réorganiser le réseau de sous-préfectures. Les sous-préfets ont été remplacés par des fonctionnaires de catégorie A, voire B, dans l'incapacité d'être les interlocuteurs des acteurs des territoires, en particulier des maires, qui ont pourtant besoin de conseil. En conséquence, on assiste à une explosion du contentieux. J'ajoute que beaucoup de recours sont le fait de requérants systématiques ou d'opposants politiques qui utilisent des voies procédurales plutôt que politiques.

Dans l'exercice de missions relatives à l'ordre public, à la gestion des catastrophes ou au passage des gens du voyage, les collectivités ont besoin d'un représentant de l'État régalien, pas uniquement d'un officier de gendarmerie. On ne peut donc avaliser l'évolution actuelle. Autant il est possible de s'appuyer sur des agences techniques départementales et même sur des agences privées pour la réalisation de prestations techniques, autant l'État est irremplaçable dans l'exercice de ses missions régaliennes.

Aujourd'hui, on assiste à un renforcement des services techniques départementaux qui supplantent l'État régalien, alors que c'est ce dernier qui représente l'intérêt général et la coordination interministérielle. Il faut enrayer cette évolution !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis.** – Dans la suite de la table ronde d'hier avec des personnalités allemandes, je voudrais souligner qu'un système ne peut évoluer que selon sa logique. La France n'est pas un État fédéral mais une République, une et indivisible. C'est dans cette logique-là qu'il faut se situer, et non pas importer des méthodes alternatives. Comme l'a dit Jean-Pierre Sueur, il faut la présence de l'État sur les territoires, en tant qu'État.

Il faut également dire qu'une réforme doit être digérée avant d'en lancer une autre. Lors de notre déplacement, on a constaté par exemple que le personnel des sous-préfectures a le souci de bien accomplir ses missions. Cela gêne les agents de dire que cela ne va pas ; il faut vraiment insister pour qu'ils l'admettent. Ils ont l'impression de voir le métier se dévaluer avec l'irruption de tâches répétitives au détriment de leur fonction de conseil aux collectivités qui est une mission motivante. On retrouve cela à l'échelle des sous-préfets et des préfets. Transformer les préfets en directeurs généraux des services de l'État, tout en oubliant qu'ils représentent l'État, c'est confondre gouverner et « manager ».

**M. Philippe Bas, président.** – Il existe un syndrome dans l'administration préfectorale : les préfets deviennent les porte-paroles de leurs services techniques, lesquels n'ayant plus le temps d'interpréter les règles et de consacrer l'expertise nécessaire à l'étude des projets développés par les initiatives locales, s'y opposent alors.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Immigration, asile et intégration »,  
crédits « Immigration » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration »).**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis.** – Je souhaiterais principalement évoquer deux points à l'occasion de l'examen du budget « Immigration » hors « Asile » : la gestion des centres de rétention administrative et la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en situation régulière. Je ne traiterai pas des crédits de l'asile : en effet, ma collègue Esther Benbassa les a présentés hier.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les crédits examinés se montent à 146,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 156,4 en crédits de paiement (CP). On constate une baisse de 2,5 millions d'euros en AE et de 3,9 millions d'euros en CP.

Comme en 2014, ce sont les mêmes principes qui ont guidé l'élaboration du budget pour l'année 2015 : une légère augmentation des crédits de l'asile compensée par une diminution des crédits dédiés à l'immigration et à l'intégration des étrangers primo-arrivants.

Toutefois, pour 2015, les crédits dédiés à l'immigration irrégulière feront l'objet d'une stabilisation alors qu'ils ont diminués de 10 % en 2014 par rapport à 2013, ce qui est une bonne chose.

La gestion des centres de rétention administrative (CRA) doit être encore rationalisée. Décidée en 2011, la reconstruction du CRA de Mayotte a notamment pris beaucoup de retard : l'échéance est désormais fixée au 4 juin 2015. Le CRA de Coquelles va faire l'objet d'une extension : nous en verrons les résultats l'an prochain.

La sous-occupation des CRA se maintient : le taux d'occupation était de 48 % en 2013, il est de 54,7 % au premier semestre 2014. Cela reste relativement faible.

Les salles d'audience délocalisées n'ont permis que des économies modestes : pour les 23 CRA et les 16 zones d'attente, il n'existe que 6 salles d'audience dont 3 sont en réalité utilisées : Coquelles, Marseille et Le Mesnil-Amelot.

Le deuxième point que je souhaite aborder a trait à l'accueil et à l'insertion des étrangers en situation régulière.

Tout d'abord, un état des lieux de l'immigration régulière : les tendances constatées depuis plusieurs années sont confirmées : le Maghreb et la Chine sont encore les principaux pays sources avec une montée en puissance plus récente de la Corée du Sud, du Sri Lanka et du Mali. Le Sénégal est le premier pays africain source, en huitième position, derrière le Brésil. L'immigration en provenance des États-Unis diminue fortement confirmant une tendance de 2011. L'immigration économique est significative en provenance des États-Unis, du Maroc, de Tunisie et d'Inde. L'immigration familiale demeure prédominante en provenance des trois pays du Maghreb. Les étudiants étrangers les plus nombreux sont originaires de Chine et du Maroc. On assiste enfin à une forte augmentation de l'immigration des Comoriens.

Globalement, le nombre de titres de séjour délivrés a augmenté de 13 %.

Le prochain projet de loi relatif au droit des étrangers déposé à l'Assemblée nationale prend en compte le caractère perfectible de la délivrance de titres de séjour puisque l'article 11 du texte institue un titre de séjour pluriannuel de quatre ans, l'étranger devant suivre « avec assiduité et sérieux » les objectifs du contrat d'accueil et d'intégration pour en bénéficier. Ce sera un point important du prochain texte.

Pour les demandes de naturalisation, les plateformes interdépartementales vont être expérimentées dans trois régions pour l'année 2014 : en Lorraine, en Franche-Comté et en Picardie.

Je souhaiterais revenir sur les conditions d'accueil et d'intégration, pour souligner le faible niveau d'exigence de langue en France. Je rappelle qu'il y a six niveaux de langue dans le cadre européen commun de référence pour les langues (CECR), élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe : A1 équivaut à un niveau de découverte, A2 permet une communication simple, B1 correspond à une communication plus élaborée, permettant notamment d'exprimer ses idées, B2 correspond au niveau d'un utilisateur indépendant ou avancé, C1 à celui d'un utilisateur autonome et C2 à un niveau de langue parfaitement maîtrisé. Or le niveau actuellement exigé est A1.1, un seuil qui n'est même pas défini mais qui est inférieur au niveau A1, déjà très faible.

À propos de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le Gouvernement veut lui donner des missions supplémentaires. À ce titre, je rappelle que le dispositif d'aide au retour a fait l'objet d'une forte baisse en 2014.

En outre, l'OFII assumera d'importantes missions en matière d'asile qui vont augmenter ses charges de personnels et ses dépenses. Or, ses crédits sont réduits pour l'année 2015, ce qui pose une question sur sa capacité à remplir ses missions. Sous ces réserves, je vous propose un avis favorable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'aurai une remarque concernant l'externalisation du recueil des données biométriques pour l'élaboration des visas. Je ne comprends pas pourquoi il appartient à l'État de financer les équipements mis à disposition des prestataires extérieurs. La plupart de nos partenaires européens ont fait le choix de faire payer ces équipements aux prestataires. J'attire votre attention sur le coût que cela représente – 5 millions d'euros, ce n'est pas négligeable –, mais aussi, et surtout, sur les conséquences que cela entraîne en termes d'attractivité de la France. Il résulte en effet de ce choix que nous limitons le déploiement de la délivrance des visas dans certains pays, ce qui a pour effet un déficit d'attractivité de notre pays.

S'agissant des centres de rétention administrative, je m'interroge sur l'indicateur relatif à leur taux d'occupation, qui est assez faible. Il me semble que ce qui importe, ce n'est pas tant ce taux d'occupation, mais le fait que les personnes qui y sont placées sont effectivement éloignables et que l'on n'y place pas de manière abusive des personnes dont la situation est peu claire.

Enfin, les documents budgétaires ne font pas apparaître le nombre de reconduites à la frontière de ressortissants communautaires, ce qui est dommage car cela est cher pour un résultat mitigé.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis.** – Pour répondre sur l'équipement de recueil des données biométriques, je suppose qu'il faut y voir la volonté de l'État de maîtriser le dispositif, qu'il s'agit d'une question de sécurité. Mais on peut interroger le Gouvernement plus avant sur ce point.

Quant au taux d'occupation des centres de rétention, qui est faible, vous l'avez rappelé, il me semble intéressant dans la mesure où il peut nous aider à envisager les redimensionnements nécessaires. Ainsi, à Nîmes, on a pu constater une sous-occupation, ce qui a conduit à une réduction de 50 % des capacités d'accueil du centre. Il ne faut pas rechercher de trop grandes, ou au contraire de trop petites structures. Il faut avoir une approche pragmatique et chercher à adapter la taille des centres aux véritables besoins.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « immigration, asile et intégration », hors crédits « asile ».*

### **Loi de finances pour 2015 – Mission « Sécurités » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Patrick Courtois sur le projet de loi de finances pour 2015 (mission « Sécurités »).**

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis.** – Je voudrais tout d'abord saluer le travail important effectué par mon prédécesseur, notre collègue Éliane Assassi, qui rapportait auparavant les crédits de la mission « Sécurités », hors sécurité civile. Je voudrais également rendre hommage aux forces de l'ordre dont certains des agents ont fait le sacrifice de leur vie pour assurer les missions qui leur étaient dévolues.

Le présent rapport pour avis est consacré à trois des quatre programmes que compte la mission « Sécurités » : les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurité et éducation routières ». Le programme 161 « Sécurité civile » fait l'objet d'un rapport spécifique de notre collègue Catherine Troendlé.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les crédits examinés se montent à 17,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur un total de 18,2 milliards d'euros pour la mission, soit une stabilisation des crédits en euros courants par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour l'année 2014.

Je souhaiterais évoquer tout d'abord les difficultés liées aux moyens de fonctionnement des deux forces de police et de la gendarmerie nationales en ce qui concerne surtout le parc immobilier et le parc de véhicules.

Je présenterai ensuite les récentes opérations de mutualisation de moyens opérées entre les services de la police et de la gendarmerie, dans la continuité de ce qui a déjà été fait depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Je me suis également rendu à l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, chargé notamment de lutter contre les infractions commises sur Internet. Le rôle de l'office est vraisemblablement appelé à monter en puissance dans les

prochaines années, au regard de l'émergence de nouvelles menaces sur Internet, notamment terroristes.

Enfin, ce rapport est l'occasion de faire un bilan des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et de présenter un bilan de la lutte contre les organisations criminelles en 2013.

Les difficultés liées aux moyens de fonctionnement de la gendarmerie et de la police nationales se concentrent sur deux sujets : le parc immobilier et le parc de véhicules.

Dans les deux forces, le parc immobilier est conséquent et soumis à un vieillissement accéléré du fait d'investissements et de crédits pour la maintenance insuffisants. Toutefois, pour la gendarmerie nationale, j'observe qu'un plan triennal de réhabilitation et d'investissement a été lancé à compter de cette année pour un montant total de 210 millions d'euros, soit environ 70 millions d'euros par an. Il convient de souligner que c'est un effort important.

Pour le parc automobile, les deux forces sont contraintes d'acheter environ 2000 véhicules par an pour le renouveler. Or, c'est moins le montant des crédits tout juste suffisants qui pose difficulté que les mesures de régulation budgétaire : en effet, gelés très tôt dans l'année, les crédits ne sont à nouveau disponibles qu'en fin d'année, ce qui déresponsabilise les acteurs et nuit à une bonne gestion : les achats doivent être lancés en urgence, ne laissant aucune marge de manœuvre ou de négociation aux gestionnaires. Ainsi, il n'y a que quelques semaines que les appels d'offre ont pu être lancés pour l'achat de véhicules.

Face à ces contraintes sur les moyens de fonctionnement, il est nécessaire de réfléchir à d'autres sources de financement. En matière immobilière, le dispositif de l'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales qui permettait aux collectivités territoriales de passer des conventions avec l'État, en échange d'une subvention et d'une compensation des dépenses éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée pour construire des casernes de gendarmerie ou des commissariats n'est plus autorisé depuis le 31 décembre 2013. Toutefois, j'observe que ce même article a fait l'objet d'une modification à l'Assemblée nationale : l'article 59 *septies* prolonge en effet l'application de ce dispositif jusqu'en 2017, ce dont je me félicite. J'espère que cette disposition sera votée par le Sénat.

Pour les moyens de fonctionnement en général, j'observe que l'idée d'attribuer aux services une fraction du produit des avoirs criminels saisis a été évoquée par le ministre de l'intérieur, lors de son audition par la commission la semaine passée. Cela me semble être une bonne idée, qui s'inscrit dans la suite logique de la loi d'orientation de programmation pour la sécurité intérieure 2 qui avait permis aux forces de l'ordre d'utiliser les véhicules saisis.

Je souhaiterais maintenant évoquer la question des mutualisations entre les forces, plusieurs projets d'envergure ayant débuté en 2014.

En effet, ont été créés des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, dont la fonction est de mutualiser toutes les fonctions « support » de la police, de la gendarmerie, de la sécurité civile et, dans une certaine mesure, des préfectures, au niveau de la zone de défense. Il y aura donc sept secrétariats, après la création en 2016 d'un secrétariat général pour l'Île de France.

Cette structure aura aussi une fonction prospective, suggérant les domaines pouvant être mutualisés.

Dans le même ordre d'idée, un service unique en charge des achats, de l'équipement et de la logistique est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin de mutualiser les achats des trois directions générales de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la sécurité civile et de la gestion des crises. Ce service sera en lien étroit avec le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur de chaque zone.

Je souhaiterais enfin revenir plus longuement sur l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication que j'ai pu visiter dans le cadre de cet avis.

C'est un service interministériel, créé en 2000, composé de policiers et de gendarmes, placé depuis l'arrêté du 29 avril 2014 au sein de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité créée à cette occasion, dont la mission est de prendre en compte les nouvelles formes de délinquances commises sur Internet. Cette sous-direction dépend de la direction centrale de la police judiciaire.

C'est un service opérationnel qui a pour objet de lutter directement contre la cybercriminalité, mais il peut procéder à tout acte d'enquête nécessaire comme par exemple accéder à des données chiffrées ou cachées sur un support informatique saisi. Enfin, l'office est le point d'entrée unique de la France vers les structures internationales sur les questions de cybercriminalité : Europol ou Interpol, par exemple.

Parmi ses missions, l'office administre et gère la plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) que j'ai pu voir fonctionner. PHAROS a reçu près de 120 000 signalements en 2013, dont 60 % relèvent d'escroqueries, 12 % d'atteintes aux mineurs et 10 % de discriminations ou racisme.

J'ajouterai que l'office est appelé à monter en puissance : les attaques informatiques ont augmenté de près de 91 % en 2013 par rapport à 2014. Les PME sont notamment les premières cibles des pirates, car leurs systèmes de défenses sont faibles ; les PME constituent ensuite un vecteur pour pirater des sociétés plus importantes.

En dernier lieu, le rapport présente un bilan du fonctionnement des zones de sécurité prioritaires ; celui-ci est satisfaisant, je vous renvoie aux chiffres détaillés du rapport. Je souhaiterais simplement dire que le principe d'une action sur un type particulier de délinquance, une sorte d'action « coup de poing » mais dans la durée, articulée avec les dispositifs locaux de prévention de la délinquance est particulièrement efficace.

Enfin, lors de son audition, le chef du Service d'information de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisé a présenté les trois grandes tendances relatives à la délinquance organisée en France : la délinquance organisée traditionnelle, constituée de délinquants endurcis se livrant aux attaques de banques, de fourgons blindés, au trafic international de stupéfiants, à l'extorsion de fonds, opérant dans les grandes villes diminue. On observe une très forte montée en puissance de la délinquance au sein des cités sensibles structurée autour du trafic de stupéfiants, et l'implantation progressive d'organisations criminelles principalement originaires de l'Europe de l'Est, spécialisées dans la délinquance d'appropriation.

En conclusion, le budget pour la mission « Sécurité » pour 2015, stabilisé en euros courants, redonne quelques marges de manœuvre pour financer les moyens de fonctionnement des forces et pour améliorer l'état du parc immobilier des deux forces, notamment le parc immobilier de la gendarmerie, même s'il apparaît encore insuffisant pour permettre un fonctionnement optimal des forces de l'ordre. Je souhaite souligner ici que cette situation pèse sur le moral des forces.

J'ai beaucoup hésité sur l'avis à donner sur le budget de la mission « Sécurité » hors sécurité civile pour 2015. Tout en étant favorable au vote de ces crédits, je crains les mesures de gel des crédits, qui auront un effet direct sur les dépenses de fonctionnement. Ce risque m'incitait à proposer un rejet des crédits de la mission.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'aimerais connaître les effectifs de la Police et de la Gendarmerie nationales.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pour revenir sur la conclusion de notre rapporteur, je rappelle que nous avons récemment débattu de textes et que nous avons trouvé un consensus sur le fait qu'on ne peut condamner quelqu'un pour des fautes virtuelles, seulement susceptibles d'être commises. Par analogie, dès lors que le budget appelle pour le rapporteur une appréciation favorable, il ne serait pas raisonnable de ne pas le voter, au motif qu'il serait susceptible de faire ultérieurement l'objet d'une exécution perfectible ! Il nous appartiendrait alors de nous y opposer mais on ne peut pas, à ce stade, en préjuger. En revanche, nous pouvons faire peser sur le Gouvernement une pression salubre en séance.

**M. Yves Détraigne.** – Les fonctions régaliennes de l'État commencent à être affectées par les difficultés que traversent les finances publiques.

Il faut préserver un certain nombre de budgets : la sécurité, la justice. Notre commission suit la problématique des missions régaliennes de l'État et nous nous devons d'insister sur ces missions budgétaires : personne d'autre ne le fera.

**Mme Éliane Assassi.** – C'est un budget sanctuarisé, mais rien n'est acquis. Pour notre part nous nous abstenons. C'est un appel à la vigilance pour que ce budget soit également sanctuarisé dans les années à venir, car au regard de la situation financière de notre pays, il existe des craintes sur son évolution.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis.** – Pour répondre à M. Pierre-Yves Collombat, les effectifs de la Police nationale sont de 145 197 ETP, en hausse de 243 ETP en 2015, ceux de la Gendarmerie nationale de 97 215 ETP, en hausse de 162 ETP pour 2015.

Je suis globalement satisfait du budget pour l'année 2015, mais l'expérience de l'année écoulée, avec un lancement d'appel d'offre pour l'achat de véhicules pour l'année 2014 au dernier moment, et donc sans aucune marge de négociation, pose la question de la gestion des crédits.

Je suis prêt à me rallier à la sagesse positive et à voter favorablement mais en attirant l'attention du ministre sur les dangers qu'il y aurait à reproduire l'année prochaine ce scénario.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « sécurité » hors sécurité civile.*

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur -

## **Loi de finances pour 2015 – Programme « Sécurité civile » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Sécurité civile »).**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis.** – En 2013, huit sapeurs-pompiers sont morts, trois au moins, cette année, ont péri. Je voudrais saluer l'engagement des sapeurs-pompiers au service de la communauté et rendre hommage à leur courage et à leur civisme, et vous associer à cette démarche.

Le contexte budgétaire est contraint. Le présent budget s'inscrit dans le cadre tracé en 2014 et poursuit la réalisation des grands chantiers lancée par l'État.

Les moyens qui sont mis en œuvre par l'État dépassent le montant des crédits inscrits dans le programme qui ne financent que les seules actions du ministère de l'intérieur, à l'exclusion de celles des autres administrations de l'État et surtout de l'intervention des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Les dépenses supportées par les collectivités locales au titre de la sécurité civile (4,86 milliards €) représentent, je le dis chaque année, cinq fois l'effort de l'État dans ce secteur. Le budget global des SDIS – tout de même 4,86 milliards d'euros – augmente, en 2013, de 1,2 % en valeur brute, mais diminue légèrement de 0,8 % compte tenu de l'inflation.

Les dépenses de personnels constituent 80 % des dépenses de fonctionnement. Pour leur part, les dépenses d'investissement se répartissent principalement entre l'achat de matériel d'incendie (31 %), la construction de centres de secours (18 %), les autres dépenses d'équipement (32 %) et les dépenses financières (19 %). Le coût de ces dépenses s'élève à 81 euros par habitant.

Les dépenses d'investissement des SDIS chutent d'année en année : d'un montant global de 1 103 millions d'euros en 2006, elles étaient de 928 millions d'euros en 2010, 899 millions d'euros en 2011, 851 millions d'euros en 2012. Elles augmentent légèrement. Cette donnée semble participer davantage d'une stabilisation des dépenses que d'un nouveau cycle d'investissement.

S'agissant du fonds d'aide à l'investissement (FAI), l'an dernier, aucune autorisation d'engagement n'a été inscrite à ce titre pour subventionner des opérations nouvelles. L'enveloppe de 2,85 millions d'euros de crédits de paiement, inscrite en loi de finances initiale, était destinée au financement des investissements qui avaient bénéficié d'une subvention du FAI au cours des exercices précédents mais n'avaient pas encore été achevés. D'après les éléments transmis à votre rapporteur par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le montant final sera moindre compte tenu des annulations de crédits intervenues ; 2,24 millions d'euros leur avaient déjà été délégués à l'automne. Pour 2015, la dotation s'élève à 3,8 millions d'euros en crédits de paiement.



Les crédits finançant les actions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) sont inscrits au sein du programme Sécurité civile de la mission Sécurités. Elle distingue deux sortes de dépenses :

- les dépenses rigides (subvention à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, contribution aux retraites des sapeurs-pompiers professionnels et le socle de maintenance des aéronefs) ;
- les dépenses liées à l'activité opérationnelle.

Le programme est subdivisé en quatre actions : prévention et gestion de crises ; préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux (y compris la réserve nationale) ; soutien aux acteurs de la sécurité civile (aides de l'État, INTP/Antarès, participation aux pensions, prestations rattachées et indemnités aux sapeurs-pompiers volontaires) ; fonctionnement, soutien et logistique (ce sont les dépenses d'état-major afférentes au siège de la DGSCGC situé à Asnières-sur-Seine).

Les crédits correspondants s'élèvent à 401,028 millions d'euros en AE (-1,86 % par rapport à 2014 et à 439,55 millions d'euros en CP), une enveloppe en légère augmentation (+ 0,60 %). En 2014, la forte croissance des AE était destinée à provisionner le lancement du nouveau marché de maintenance des avions de la sécurité civile.

Dans le droit fil des précédents exercices, quatre axes principaux sont fixés pour 2015 :

- développement des synergies entre les moyens nationaux pour une plus grande qualité de leurs interventions ;
- développement des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale dans une logique de mutualisation et de prestations de service (médicalisation des interventions hélicoptères, aérotransport en hélicoptère ou en avion des forces de sécurité...) ;
- montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées ;
- développement de l'efficacité des moyens de soutien et de gestion par leur regroupement.

Parallèlement, la rationalisation des dépenses d'équipement passe par le rapprochement des flottes d'hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale et la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure, commun à la direction générale de la police nationale, à la direction générale de la gendarmerie nationale et à la DGSCGC.

Le cœur de métier des sapeurs-pompiers, le secours à personne, a connu, en 2013, un recul significatif : 281 900 interventions pour incendies, soit - 8 % par rapport à 2012. En revanche, le secours à victime et l'aide à personne constituent aujourd'hui près des quatre cinquièmes de leur activité en constante progression (+ 2 %).

Le nombre des interventions médicalisées par le service de santé et de secours médical des SDIS s'élève à 192 700, soit + 7 % pour l'année 2013, ce qui représente 6 % des interventions en matière de secours à personne et d'accidents de la circulation.

L'ensemble du référentiel commun SAMU/SDIS a fait l'objet d'une évaluation par les inspections générales de l'administration et des affaires sociales. Sur la base de leurs propositions, le comité de suivi et d'évaluation du référentiel commun a engagé une réflexion qui s'appuie notamment sur la clarification des missions et la coopération des acteurs, la complémentarité des moyens humains et matériels, tant terrestres que hélicoptérés. Les travaux menés entre sapeurs-pompiers et SAMU devraient déboucher au début de l'année 2015. L'usage des hélicoptères « blancs » et « rouges » relève, lui, d'un autre groupe de travail, créé entre la DGSCGC et la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soin (ministère de la santé). Lors de sa première réunion au mois de septembre dernier, le groupe a retenu plusieurs mesures dont le gel de toute nouvelle implantation sans concertation entre les deux ministères de l'intérieur et de la santé, l'établissement d'une doctrine d'emploi commune sur le secours primaire et le transport interhospitalier et la fixation d'indicateurs communs. Ce faisant, le groupe de travail a intégré les enseignements d'une expérience positive conduite dans la région Rhône-Alpes.

Parmi Les grands chantiers, je voudrais évoquer les retards apportés au calendrier de la mise en service du système d'alerte et d'information des populations (SAIP). Le budget du SAIP a été initialement estimé à 78 millions d'euros répartis entre deux volets : le déploiement, d'une part, du système (logiciel, sirènes, serveur de diffusion, assistance à maîtrise d'ouvrage) et, d'autre part, du vecteur de la téléphonie mobile, d'un montant estimatif de 32 millions d'euros. Ce chantier est, à ce jour, financé par une enveloppe de 44,7 millions d'euros en AE programmée par la loi du 17 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité, qui prévoyait l'achèvement du déploiement des sirènes de l'État fin 2015, mais on va plutôt vers 2019.

Ces crédits sont destinés à réaliser une première vague de déploiement : 2 830 sirènes des sites les plus exposés, dont 1 293 sirènes d'État à raccorder, 987 nouvelles et 550 sirènes communales. L'installation des sirènes sur les sites pilotes identifiés dans les deux départements du Rhône et des Bouches-du-Rhône a débuté en août 2013. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 243 sirènes étaient en place. Cependant, l'achèvement du projet – sur la base des crédits inscrits pour le triennat 2015-2017 – est fixé à 2019.

Je souhaite également souligner la nécessité d'optimiser le fonctionnement d'ANTARES.

À la fin de l'année 2013, les trois quarts des SDIS étaient raccordés au réseau de radiocommunications numériques ANTARES ; 84 % devraient l'être fin 2014. Le taux d'admission est estimé à 89 % pour 2015.

L'État a achevé la mise en place de l'infrastructure en 2010. Ce service est aujourd'hui disponible dans toute la métropole. 95 % du territoire national est couvert. Aucun département n'est totalement exclu de la couverture ; en revanche, dans certaines zones en raison de leurs caractéristiques géographiques, la couverture est insatisfaisante, voire inexistante : il reste des zones blanches. La DGSCGC cible son extension à 97 % du territoire par l'effet de travaux complémentaires en cours de réalisation. L'État s'attache prioritairement à achever le développement du service et à améliorer son fonctionnement à la suite d'interruptions du service constatées lors de la survenance d'incidents climatiques. À compter de 2013, une enveloppe de 24,85 millions d'euros est programmée pour effectuer des travaux d'optimisation du réseau. En 2015 et 2016, l'État prévoit des travaux d'achèvement de la couverture sur l'ensemble du territoire national pour un montant respectif de 8,43 millions d'euros et 8,81 millions d'euros.

Le coût de fonctionnement d'ANTARES est partiellement mis à la charge des SDIS à hauteur de 12 millions d'euros par an, ce qui n'est pas négligeable, au prorata, pour chacun d'entre eux, de leur population au regard de la dotation globale de fonctionnement.

Selon les estimations de la DGSCGC, l'achèvement du réseau, en 2018, devrait correspondre à un montant total de 118,85 millions d'euros, conforme aux prévisions.

La réflexion en cours sur les solutions permettant d'équiper la flotte d'aéronefs de la sécurité civile d'un système de radio compatible avec le réseau, devrait parvenir à identifier une solution d'ici l'été prochain. Des tests sont en cours pour les hélicoptères comme pour les avions de la flotte. Le règlement de cette difficulté est impératif pour permettre une pleine efficacité du réseau ANTARES –dont le déploiement a mobilisé des crédits importants-.

Terminons par une note d'optimisme à propos des résultats prometteurs de la campagne feux de forêt 2013-2014. En 2013, les incendies ont ravagé 1 920 ha dans les départements méditerranéens, dont 990 ha en été. Ces données traduisent une baisse significative de cet aléa par rapport à 2012 qui, déjà, avait enregistré un affaiblissement du nombre des feux. Ces résultats très encourageants relèvent de plusieurs facteurs qui ne sont pas tous maîtrisables. Il s'agit tout d'abord des conditions climatiques. La DGSCGC a indiqué à votre rapporteur que, outre l'absence de vents violents, les premiers mois de l'année ont été frais et pluvieux jusqu'en juin ; la végétation est restée en conséquence « *assez peu vulnérable au feu, l'assèchement des réserves en eau des sols restant d'une manière générale limité* ».

Plus généralement, la diminution régulière du nombre des incendies depuis les années 80 résulte aussi d'une démarche volontaire grâce aux mesures mises en œuvre avec les collectivités territoriales et l'Office national des forêts pour prévenir ce fléau : débroussaillage, patrouilles de surveillance des massifs forestiers, recherche de l'origine des incendies au sein de cellules pluridisciplinaires, politique du guet aérien armé qui permet de réduire les délais d'alerte et d'intervention, aménagement des massifs forestiers, maîtrise de l'occupation du sol, sensibilisation de la population.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* inscrits au projet de loi de finances pour 2015, car, bien que le budget alloué soit trop faible au regard des missions confiées, un progrès peut être constaté.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Concernant les feux de forêt, c'est une erreur de croire que le problème serait réglé ou qu'il y aurait eu une amélioration. Ce qui ne brûle pas une année brûle de toute façon les années suivantes, sauf à ce qu'il y ait un entretien qui de toute façon n'existe pas.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis.** – Cet entretien existe !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non, il n'existe pas. Concernant ANTARES, je crois qu'il subsiste des problèmes importants de communication, puisque le fait qu'il faut communiquer avec des hélicoptères n'a pas été anticipé. Enfin, il faut souligner que les 4/5<sup>ème</sup> de l'activité des pompiers concernent le secours à personne. La progression sur ce point est vraiment très lente. Il faut une meilleure répartition des hélicoptères : la santé, par exemple, en achète et les met où elle veut, sans concertation. Sur la mutualisation des moyens entre SDIS et SAMU, je ne vois aucun progrès...

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis.** – Des progrès ont été effectués, que ce soit sur la lutte contre les feux de forêt, les secours à la personne ou l'amélioration d'ANTARES, même si, Monsieur Collombat, je ne peux qu'aller dans votre sens : ces progrès ne sont pas suffisamment rapides. Le problème de l'embarquement d'ANTARES dans les hélicoptères est clairement identifié depuis des années : il y aurait eu semble-t-il une avancée récente sur la question.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2015.*

**Loi de finances pour 2015 – Programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Anziani sur le projet de loi de finances pour 2015 (programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »).**

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Je voudrais en premier lieu saluer le travail effectué les années précédentes par Mme Sophie Joissains, rapporteur pour avis sur la modernisation de l'État, désormais intégrée au programme « Coordination du travail gouvernemental ». Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » est l'un des trois programmes constituant la mission « Direction de l'action du Gouvernement », avec le programme n° 308 « Protection des droits et libertés », qui fait l'objet d'un avis par notre collègue Jean-Yves Leconte, et le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Pour ce programme « Coordination du travail gouvernemental », on constate une progression des autorisations d'engagement de 4,32 %, pour un montant de 567 millions d'euros, et des crédits de paiements de 9,22 %, pour un montant de 603 millions d'euros. L'Assemblée nationale a augmenté à la marge le montant de ce programme, notamment pour accroître les crédits destinés au pilotage interministériel des systèmes d'information de l'État, mission de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

Ce programme assez multiple comporte huit actions, dont les crédits des cabinets du Premier ministre et de deux secrétaires d'État, les crédits du secrétariat général du Gouvernement, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du secrétariat général des affaires européennes, de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, mais aussi les crédits des organismes de conseil et de prospective placés auprès du Premier ministre, les crédits de certains ordres, dont l'ordre de la Légion d'honneur, et enfin les crédits de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Je vous propose de développer cinq points particuliers.

En premier lieu, je souhaite aborder la question des cabinets ministériels. Pour la troisième année consécutive, le projet de loi de finances comporte en effet une annexe particulièrement détaillée sur les effectifs et les rémunérations des cabinets ministériels.

On remarque une diminution très significative des effectifs et de la rémunération globale des cabinets ministériels en 2014 par rapport à 2013, avec une réduction de 565 à 461 personnes. Cette baisse est liée au resserrement de la structure gouvernementale : on comptait au 1<sup>er</sup> août 2014 un nombre de 16 ministres et 15 secrétaires d'État, contre respectivement 20 ministres et 17 ministres délégués au 1<sup>er</sup> août 2013. Néanmoins, si l'enveloppe globale de rémunération et les effectifs diminuent, la rémunération moyenne augmente, notamment en raison d'un recrutement à un niveau de plus en plus important. Je souligne également l'effort particulier du cabinet du Premier ministre, qui est passé d'un effectif de 60 à 70 personnes en moyenne entre 2007 et 2013, à un effectif de 55 seulement en 2014. Il y a là un souci d'exemplarité.

En second lieu, je souhaite m'intéresser au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, créé par un décret du 30 octobre 2012, et encore méconnu. Il a pris le relais des structures en charge de la révision générale des politiques publiques, avec un objectif d'abord qualitatif et pas quantitatif. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre, ce qui est nouveau, et rattaché au secrétaire général du Gouvernement. Il est rattaché également au secrétaire d'État chargé des questions de modernisation et de simplification, M. Thierry Mandon.

Cette structure a notamment pour mission de superviser l'ensemble des systèmes d'information de l'État, sur lesquels on peut attendre des progrès. Le SGMAP a également contribué à la mise en place du « marché public simplifié », qui permet à une entreprise qui soumissionne de ne donner que son numéro SIRET, les autres informations requises étant recherchées par l'administration auprès des organismes et autres administrations qui les détiennent. Un autre projet permet de calculer le montant des prestations sociales auxquelles on peut prétendre, sur un site internet dédié, ce qui permet à chacune de connaître ses droits.

Mon troisième point sera consacré au service d'information du Gouvernement. Doit-il gérer la totalité de la communication des ministères, ce qui se heurterait aux ministères, qui souhaitent garder la gestion de leurs crédits, ou simplement la coordonner ? Il n'y a pas de centralisation des crédits, mais une mutualisation de certaines fonctions a néanmoins été engagée, notamment concernant les revues de presse, la veille des médias ou des réseaux sociaux, l'achat des espaces publicitaires ou encore les études et les sondages, notamment sous forme de marchés mutualisés.

Après une forte diminution, il n'existe aujourd'hui par exemple qu'une trentaine de marchés d'études et de sondages dans les différents ministères. À titre personnel, je trouve que l'on va d'un excès à l'autre, même si le volume total des crédits n'est pas substantiel. S'il est nécessaire de baisser les crédits, le Gouvernement doit avoir ses propres canaux d'information. Nous sommes passés de 22 millions d'euros en 2010 à 11 millions d'euros en 2014 pour les crédits du SIG. Le nombre d'emplois suit la même évolution, avec une trentaine d'emplois en moins depuis 2011. Cette réduction, notamment concernant les campagnes d'information d'intérêt général, qui sont nécessaires, n'est pas toujours vertueuse.

Mon quatrième point portera sur le secrétariat général des affaires européennes, créé en 2005. Il pour mission de coordonner les positions interministérielles pour préparer les positions de la France dans les négociations européennes, sur tous les sujets à l'exception de la politique étrangère et de la politique monétaire. Il veille aussi à l'application du droit européen, notamment par le suivi de la transposition des directives. Il faut noter une innovation en 2014 : alors que le secrétaire général des affaires européennes était jusqu'à présent conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes, depuis avril 2014, il est

le conseiller du Président de la République pour les affaires européennes. Ce rattachement au Président de la République est censé fluidifier les choses.

Depuis 2011, la France fait figure de bon élève en matière de transposition des directives européennes. En novembre 2014, nous n'avons que sept directives de retard et la France se classe au cinquième rang européen en termes de performance dans la transposition des directives.

Enfin, mon dernier point concerne les publications officielles, gérées par la direction de l'information légale et administrative. La décision a été prise de supprimer le *Journal officiel* en version papier à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, au profit d'un basculement complet vers le numérique. Les abonnés de la version papier, qui étaient de 70 000 en 2000, sont désormais 2 500 en 2014, alors que la version électronique compte actuellement 70 000 abonnés. Une solution doit être trouvée pour certaines décisions individuelles, en matière d'état civil. Cette suppression permet d'économiser un million d'euros de matières premières.

Enfin, une nouvelle forme de réponse au citoyen se développe, avec le dispositif « 39 39 », service téléphonique de renseignement administratif, qui permet de poser une question à un agent, qui peut éventuellement transférer l'appel à un deuxième référent spécialisé. Ce service est assuré par un centre d'appels de la DILA à Metz : 1,4 million d'appels ont été effectués en 2013.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

**M. Jean-Pierre Vial.** – Vous avez mentionné une amélioration quantitative pour la transposition française des directives. Néanmoins, je remarque que, sur le plan qualitatif, la France a tendance à « surtransposer », ce qui implique des rigidités sur le plan économique. Il est possible de faire des gains économiques significatifs en réduisant ces rigidités inutiles. En 2015, dans votre prochain avis budgétaire, pourriez-vous prendre en compte cet aspect qualitatif et étudier ce phénomène de « surtransposition » qui nuit à notre compétitivité par rapport aux autres entreprises européennes ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je tiens à souligner les efforts de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, pour mutualiser les marchés de conseil entre les ministères. Le Gouvernement pourrait aussi être inspiré de lire les rapports parlementaires, moins coûteux que les cabinets spécialisés. Je crois que la mutualisation est judicieuse.

En termes de simplification, je crois qu'on ne souligne pas assez l'effet d'une proposition de loi adoptée par le Sénat qui a permis la création du Conseil national d'évaluation des normes, présidé par Alain Lambert. Cette instance examine toutes les normes et fait des remarques très pertinentes. On pourrait envisager la création d'une instance qui examinerait en aval les normes applicables à l'État et éviteraient la « surtransposition »...

Concernant le SIG, je rejoins Alain Anziani : il ne faut pas basculer dans l'excès en tombant sous un certain seuil et en éliminant tous les sondages. Je rappelle qu'une proposition de loi adoptée par le Sénat sur ce sujet est en attente depuis maintenant quatre ans. Les sondages d'aujourd'hui sont mal faits et toujours régis par une loi obsolète de 1977.

Concernant la communication du Gouvernement, les ministères font leur propre communication et nous abreuvent de brochures souvent inutiles. Chacun d'entre nous reçoit chaque jour des tonnes de papier ; personne ne peut lire l'intégralité des publications du Gouvernement. J'appelle à une certaine retenue.

**M. Yves Détraigne.** – Il serait facile de compter sur un mois le pourcentage de ces publications qui vont directement à la poubelle. Les informations nous arrivent par courrier électronique puis sont doublées par papier.

**M. François Grosdidier.** – Autant il ne fallait pas dématérialiser la propagande électorale, autant il y a des gisements d'économies dans les productions papier des administrations publiques. Tous les rapports sont aujourd'hui dématérialisés. Neuf destinataires sur dix ne lisent pas les rapports papier qu'ils reçoivent. On abat ainsi des arbres pour nous envoyer des rapports portant sur le développement durable !

**M. Alain Marc.** – L'Assemblée nationale comme le Sénat produisent aussi énormément de papier. Je trouve que l'impression des amendements est une dépense inconsidérée. Nous pourrions aussi dématérialiser.

**Mme Catherine Troendlé, vice-présidente.** – Nous avons tous un crédit informatique et nous pourrions suivre l'adoption des amendements sur notre tablette.

**M. Alain Anziani.** – Pour répondre à Jean-Pierre Vial, il y a en effet un problème de « surtransposition » en France. Le SGAE en est conscient et vient d'éditer un guide des bonnes pratiques pour éviter d'ajouter de la norme à la norme.

Concernant la gabegie de papier, elle n'existe pas que dans les ministères. Je rappelle qu'« *un livre, c'est la mort d'un arbre* », comme le disait Saint-John Perse. En qualité d'ancien questeur, je rappelle qu'il existe aujourd'hui au Sénat un programme de dématérialisation. Il faudrait un nouvel aménagement de l'hémicycle. Tous nos collègues ne sont cependant pas prêts à travailler sur tablette.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Avant, on ne pouvait pas recevoir la presse quotidienne régionale le jour même. Désormais, avec notre tablette, on peut voir l'information dès le matin. Cette dématérialisation est très utile.

**Mme Catherine Troendlé, vice-présidente.** – Je mets aux voix l'avis favorable du rapporteur.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

- Présidence de Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30*

**Loi de finances pour 2015 – Mission « Justice » – Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice**

**Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons le privilège d'accueillir Mme Christiane Taubira, garde des sceaux et ministre de la justice, qui va nous présenter son budget.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – La mission « Justice » s'inscrit dans les priorités du Gouvernement. Elle est en hausse de 1,7 %, soit moins que les 2,3 % prévus, il y a quelques semaines encore. En effet, le ministère de la Justice se montre solidaire de l'effort budgétaire pour financer les dépenses des collectivités territoriales liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et le prolongement des emplois aidés. Nous contribuons à hauteur de 40 millions d'euros, ce qui réduit le budget total à 7,942 milliards d'euros. Par rapport à d'autres ministères, notre effort reste modéré. Le budget de la mission « Justice » continue d'augmenter au même rythme que l'an dernier. La priorité donnée à la création d'emplois est préservée.

Le Gouvernement a la volonté de mettre en œuvre les réformes votées par le Parlement, qu'il s'agisse de la loi du 15 août 2014 sur l'individualisation des peines et le renforcement des sanctions pénales ou de celle sur l'hospitalisation sans consentement, consolidée en septembre 2013. Un autre critère a été la réforme de la justice civile, avec la mise en œuvre de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, « J 21 ». L'accès au droit et à la justice, dont le ministère a fait sa priorité depuis deux ans et demi déjà, a également guidé la répartition des dépenses de notre mission. Enfin, un dernier critère a été la reconnaissance des compétences du personnel de justice et la modernisation des moyens de travail – notamment l'utilisation du numérique pour la communication et l'exécution des procédures.

Sur le triennal, 1 834 emplois seront créés, dont 500 en 2015 et 100 emplois de résorption de vacances. J'ai dû demander un audit à l'inspection générale des finances pour évaluer les effectifs réels de l'administration pénitentiaire. En effet, les décomptes étaient faits sur des bases différentes (35 heures, heures supplémentaires, etc.) et, surtout, durant les trois dernières années du précédent quinquennat, des créations de postes n'avaient pas été concrétisées. Par conséquent, j'ai obtenu, en milieu d'année, pour résorber ce manque d'effectifs dans l'administration pénitentiaire la création de 534 postes, qui viennent en plus des 500 postes créés chaque année. La formation de ces nouveaux personnels a commencé dès le mois de septembre pour les 200 recrutés en 2014, et nous organiserons des concours supplémentaires en 2015 et 2016.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la loi sur l'individualisation des peines et de renforcement des sanctions pénales, 1 000 emplois supplémentaires de personnels d'insertion et de probation sont créés sur trois ans (+ 25 %). Pour améliorer le fonctionnement du service,



une augmentation des moyens de 10 % a été prévue. Une quarantaine de postes de magistrats seront créés, dont 17 en 2016.

Le Conseil constitutionnel a censuré la suramende que vous aviez votée pour le financement de l'aide aux victimes. J'avais insisté, en lecture conclusive, sur les risques constitutionnels en proposant un amendement que l'Assemblée a refusé. Nous en proposerons un autre dans le collectif. Cette année, nous avons augmenté le budget de l'aide aux victimes de 22 %, à hauteur de 3 millions d'euros. Nous l'aurons ainsi porté de 10,8 millions à 16, 885 millions.

Quant à la rénovation des lieux de détention, 6 500 places ont été créées, et dans le prochain triennal, nous avons des autorisations d'engagement d'un milliard d'euros pour créer 3 200 places nettes supplémentaires. Dans ce domaine, les outre-mer sont une priorité. Enfin, le ministère de la justice participe à la politique de prise en charge de l'enfance délinquante sans négliger l'enfance en danger, en collaboration avec les conseils généraux.

La justice du XXI<sup>e</sup> siècle doit être plus proche, plus efficace et plus protectrice des citoyens. Un effort en matière d'effectifs y contribuera. Nous avons lancé des expérimentations pour un service d'accueil unique de la justice, pour la création d'équipes autour des magistrats du parquet, ainsi que pour le conseil de juridiction. Les tribunaux et les cours d'appel se portent volontiers candidats pour ces expérimentations. J'ai choisi d'accepter toutes les candidatures pour les conseils de juridiction, afin d'avoir une expérimentation en grande nature prenant en compte la variété des candidats. Nous avons également renforcé les effectifs, en créant 22 postes de greffiers en 2015, et 59 autres, en 2016, répartis dans les juridictions et dans les maisons de la justice et du droit. Nous augmentons les effectifs dans les juridictions, de telle manière qu'à partir de 2015, nous entrerons en solde positif. Jusqu'à présent, 300 postes étaient créés chaque année, sans parvenir à compenser les départs à la retraite et les vacances de poste. Nous avons progressivement rétabli l'équilibre.

Les crédits de fonctionnement, qui diminuaient chaque année dans l'ancien triennal, sont stabilisés. Une rationalisation dans la gestion des financements publics – interceptions judiciaires, médecine légale et frais d'affranchissement – les a fixés à 780 millions d'euros, dont 450 millions pour les frais de justice. Les efforts sur l'immobilier de la justice se poursuivent, avec 159 millions de crédits de paiement pour 2015.

En matière d'accès au droit et à la justice, nous avons supprimé la démodulation qui devait être mise en œuvre en janvier 2015. Nous avons augmenté de 10% le budget de l'aide juridictionnelle, qui passe de 349 à 379 millions d'euros. Nous travaillons obstinément pour réformer le système : nous mettons en place des groupes de travail, associant des représentants de l'État et des avocats, autour de quatre problématiques : les besoins des citoyens, la rétribution des avocats, les mécanismes de gestion au quotidien et la gouvernance du système.

Enfin, l'État poursuit la revalorisation du salaire du personnel de catégorie C ainsi que des agents pénitentiaires (surveillants, brigadiers et directeurs d'établissement). Nous accordons une attention particulière aux greffiers et greffiers en chef : un protocole a été signé avec les principales organisations professionnelles pour revaloriser le métier.

La modernisation du fonctionnement du ministère de la justice implique de travailler sur la plateforme nationale d'interception judiciaire (PNIJ). L'application Portalis

pour la justice civile entrera en application en 2015, Cassiopée sera renforcée pour l'activité pénale, Astrea pour le casier pénal, et Genesis pour la gestion des détenus.

L'effort de 40 millions d'économies n'a porté que sur certaines directions du ministère, afin de préserver celles qui sont prioritaires : la protection judiciaire de la jeunesse, l'accès au droit et à la justice, et l'aide aux victimes.

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai été sensible à vos explications sur les emplois de résorption de vacances. Les conclusions de l'inspection générale des finances ne pouvaient pas être récusées par votre collègue du budget. C'était habile de votre part.

Dans l'océan des difficultés budgétaires, il serait malvenu de notre part de fixer la barre trop haut. Les chiffres que vous nous avez indiqués montrent que le ministère de la justice échappe à l'austérité la plus forte. Les temps sont révolus où les ministres sauvaient leur budget sans se montrer solidaires des autres. Dans le programme « Justice judiciaire », la diminution de 2,3 % et 4,1 % des crédits accordés aux tribunaux civils et aux juridictions chargées du pénal est inquiétante, dans la situation actuelle. La Cour de cassation est mieux traitée que les juridictions subordonnées. L'aide juridictionnelle est en baisse ; l'accès au droit plus substantiellement encore : les efforts demandés aux juridictions ne sont-ils pas supérieurs à ceux que vous imposez à votre propre administration centrale ?

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Je partage les commentaires de notre président. Le budget des services judiciaires présente la particularité d'avoir un schéma d'emplois stable, alors que sa dotation budgétaire baisse de 26 millions d'euros. Cela reflète une sous-consommation récurrente ainsi que le nombre élevé de postes laissés vacants. Jusqu'à présent, ces emplois étaient partiellement convertis en emplois de vacataires, ce qui était une aide appréciable pour le fonctionnement des juridictions. Si on diminue la dotation budgétaire de 26 millions, restera-t-il une marge de manœuvre pour recourir à des vacataires, le cas échéant ?

Cassiopée est une application dédiée au pénal. Lors des auditions, on nous a indiqué que ce logiciel n'avait pas encore inclus les mesures relevant de la contrainte pénale, de sorte que les juridictions sont obligées de recourir à des formulaires papier qui devront être ressaisis, une fois que Cassiopée aura été mise à jour. Pourquoi cela n'a pas été anticipé ?

La justice du XXI<sup>e</sup> siècle se met en place de manière pragmatique, par étapes, et en privilégiant l'accès des justiciables à la justice. Neuf juridictions vont tester le guichet unique de greffe. C'est la voie qui nous avait semblé la plus pertinente, à Virginie Klès et à moi. Avez-vous des précisions à nous apporter sur le calendrier de la réforme ?

J'ai le sentiment que des tensions fortes opposent les greffiers et les magistrats. Cette coupure n'existait pas au moment des entretiens de l'Unesco. Si ces deux corps ne s'entendent pas, compte tenu du peu de moyens dont dispose la justice, cela risque de poser problème dans le fonctionnement des tribunaux. Comment envisagez-vous d'y remédier ?

Enfin, l'échéance de la création de Lyon Métropole et du découpage du département du Rhône approche. Des problèmes subsistent, notamment sur le TGI de Lyon qui sera bi-départemental. Quel avenir pour le tribunal de Villefranche-sur-Saône ? Peut-on envisager la création d'un tribunal de première instance qui se substituerait aux deux autres ?

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – En termes de carrière, les personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse trouvent les services en milieu ouvert plus attractifs que les établissements de placement. Comment faire pour éviter que les plus expérimentés d'entre eux délaissent ces établissements ?

Les crédits consacrés au financement du secteur associatif diminuent depuis plusieurs années : les mesures de prise en charge sont moins nombreuses et le nombre d'associations habilitées par la PJJ plus faible. Cette baisse est-elle vouée à durer ? Certaines associations apportent des idées innovantes à la PJJ. Comment les préserver ?

En 2012, un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires s'inquiétait de l'imprécision du statut juridique des familles d'accueil. Comment le sécuriser ? Enfin, sur la réforme du droit pénal des mineurs, avez-vous prévu de fixer un âge minimum pour la responsabilité pénale ?

Par ailleurs, vous avez annoncé une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945. Fixera-t-elle un âge minimal de responsabilité pénale ?

Le budget de la Protection judiciaire de la jeunesse n'a pas été affecté par le plan d'économies supplémentaires de 40 millions d'euros. Heureusement, car il permet tout juste de mettre en œuvre l'individualisation du suivi des jeunes. Cependant, d'autres programmes ont été affectés, ce qui aura forcément des conséquences sur l'efficacité de l'ensemble de la mission.

**M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis.** – L'encellulement individuel n'a guère été appliqué. Le moratoire prévu par la loi pénitentiaire de 2009 vient d'expirer. À l'Assemblée nationale l'amendement qui le prolongeait a été retiré, et une mission a été confiée à notre collègue député Dominique Raimbourg. Je passe sur les dernières polémiques. La contrôleure générale des lieux de privation de liberté a émis le vœu qu'il n'y ait plus de matelas au sol dans les prisons de la République. Le rapporteur pour avis du budget de l'administration pénitentiaire à l'Assemblée nationale a demandé sa démission. Il va de soi que je ne m'associe en rien à cette demande. Il y a un vrai problème avec des risques de contentieux considérables. Il convient d'agir vite. Le Sénat a sauvé le principe de l'encellulement individuel, sans se faire l'ayatollah du système car l'encellulement collectif reste tout à fait acceptable dans certaines circonstances.

Je ne reviens pas sur les débats tranchés par la loi pénitentiaire. Les 1 000 places prévues pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation prévus par Jean-Marc Ayrault seront créées dès l'an prochain. Entre 600 et 700 seront réservées aux conseillers d'insertion et de probation, alors que l'étude d'impact qui accompagnait la loi pénitentiaire en prévoyait 1 000. Cette loi est entrée en vigueur et les formations sont en cours. Les deux années à venir ne vont-elles pas être très difficiles ?

Je viens de visiter Fresnes pour la troisième ou quatrième fois. L'établissement public national de santé y accomplit un travail remarquable. Des travaux importants de confortation du bâtiment ont été réalisés. Le matériel médical y est de plus en plus adapté. Pourquoi une épée de Damoclès menace-t-elle encore la pérennité de ce site ? On ne trouve pas plus d'une ou deux personnes dans le centre socio-médico judiciaire de sûreté, car la loi n'est pas encore entrée en vigueur. Cependant, il existe une demande forte pour qu'une aile inutilisée du bâtiment soit affectée aux personnes âgées bénéficiant d'un allègement de peine

pour des raisons médicales, avant leur transfert en Ehpad. Pour ce qui est de la résorption de vacances, je dirai simplement qu'à Fresnes, il y a encore 65 emplois vacants.

Peut-on prévoir dans les règlements types d'élargir la cantine à certains produits ? Les médecins s'arrachent les cheveux pour traiter les détenus diabétiques – il n'est pas dans leur culture de boire de l'eau. Il suffirait de prévoir systématiquement une vingtaine de produits pour résoudre des problèmes élémentaires de santé publique.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue la continuité de votre action, depuis trois ans que vous occupez ces fonctions. Vous avez fait voter la loi pénale, il était important que vous en assumiez le suivi. Un engagement fort a été pris lors du vote de la loi du 15 août 2014, celui de présenter devant le Parlement un projet de loi relatif à la justice des mineurs, au premier trimestre de 2015. Nous tenons à ce que cet engagement solennel soit respecté.

La décision prise par l'Assemblée nationale sur l'encellulement individuel est bonne. À quoi servirait de proroger sans cesse jusqu'à l'échéance suivante ? Le réalisme et le courage consistent à ne pas en faire un dogme mais à le mettre en place par étapes, parallèlement à la mise en œuvre de la loi pénale. Si des alternatives à la détention sont possibles, avec le suivi approprié, il faut les mettre en œuvre dans un projet à moyen terme. Dominique Raimbourg, qui y travaille, pourra nous présenter des propositions réalistes.

Madame la ministre, pour financer l'aide juridictionnelle, on pourrait en appeler à la solidarité des cabinets d'avocats d'affaires, en les invitant à faire preuve de péréquation vis-à-vis de leurs collègues qui œuvrent auprès des populations en difficulté. J'ai bien conscience qu'une telle mesure ne passerait pas. Dans leur rapport, Sophie Joissains et Jacques Mézard proposent sinon de taxer, du moins de prélever les contrats d'assurance juridiques attachés aux cartes bancaires. J'ai deux cartes, dont le contrat d'assurance juridique ne me servira pas plus qu'à la plupart des titulaires de cartes. Une autre mesure pourrait être d'effectuer un prélèvement de solidarité sur certains actes notariés, sans pour autant stigmatiser la profession. Les quatre pistes de réflexion que vous proposez sont intéressantes. Si l'on ne trouve pas des financements alternatifs, la réflexion restera vaine.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous voyez, madame la Ministre, que nous défendons le ministère de la justice.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – J'y suis sensible.

**M. René Vandierendonck.** – La réforme territoriale est en cours d'examen. Votre ministère est concerné par la revue des missions coordonnée par Thierry Mandon. Les ateliers sur la ruralité dans les Hautes-Pyrénées se sont achevés lundi dernier : en milieu rural, l'accès au droit et à la justice a toute son importance. Une réflexion est-elle menée sur ce thème qui vous est cher ?

Lorsque M. Arthuis a déposé sa proposition de loi sur les mineurs étrangers isolés, vous aviez annoncé qu'un comité serait mis en place, et que des parlementaires y siègeraient, qu'une mission d'inspection rendrait ses conclusions... Reste un point de litige : la prise en charge par l'État de la première étape de l'orientation de ces mineurs. Où en est-on ?

**Mme Catherine Troendlé.** – Nous sommes plusieurs à avoir été alertés sur les difficultés qu’ont certains tribunaux à honorer les frais de justice. L’on range les factures dans un tiroir en attendant de pouvoir payer experts et interprètes.

**M. Alain Anziani.** – Les crédits de la justice sont stabilisés. Je m’en félicite. Aider la justice, c’est aider la cohésion sociale. Les magistrats du siège seront satisfaits de voir leur nombre augmenter. Les mesures sur les établissements pénitentiaires et sur le greffe sont bonnes également. Vos cibles sont les bonnes. L’aide juridictionnelle est une vieille affaire. On avait même envisagé, il y a une vingtaine d’années, de créer des avocats publics, des fonctionnaires, à l’américaine. La solution qui consiste à taxer les plus gros cabinets d’avocats n’est pas viable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J’en ai convenu.

**M. Alain Anziani.** – La solution réside dans une sécurité juridictionnelle, comme il y a une sécurité sociale : il faudra regarder du côté des contrats d’assurance. Pourquoi une nouvelle ligne budgétaire d’1,7 million d’euros pour l’indemnisation des avoués ?

**M. Christian Favier.** – Une circulaire nationale a contribué à mieux répartir les mineurs isolés étrangers sur le territoire, je m’en réjouis. Cependant, à l’expérience, des améliorations restent possibles. Dans mon département, nous sommes bien au-delà du chiffre fixé par la circulaire. En effet, l’aide sociale à l’enfance du département est tenue de prendre en charge les mineurs qui font appel devant le juge pour enfants, lorsque leur demande a été rejetée. Nous avons dû ajouter 7 millions d’euros à notre budget pour faire face au surcoût conséquent. Nous accueillons plus de mineurs isolés que Paris ou la Seine-Saint-Denis. Le Fonds national pour l’enfance en danger aurait dû être alimenté à hauteur de 150 millions d’euros, pour financer ces charges supplémentaires imposées aux départements. Si nous assurons bien volontiers cet accueil, nous souhaitons que la circulaire s’applique de manière juste.

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – J’ai été interpellée par les personnels des services pénitentiaires d’insertion et de probation sur le fait que, faute de financement, la convention avec l’agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) avait été dénoncée au 1<sup>er</sup> juillet dernier. Paradoxalement, certains choix budgétaires ont pour effet de fragiliser le travail des personnels de justice. Pourquoi cette convention a-t-elle été dénoncée ?

**M. Félix Desplan.** – Je veux vous dire ma satisfaction de la création de 3 200 places nettes dans les prisons durant le prochain triennal et de la priorité donnée à l’outre-mer. Vous connaissez bien la situation grâce à la mission d’information que vous avez établie. J’ai visité la prison de Baie-Mahault en 2013 et, cette année, celle de Basse-Terre, dont un ministre de la République disait il y a vingt ans qu’elle était la honte pour la République. Hélas !, la situation n’a guère changé. Deux à trois matelas ont parfois été jetés par terre. Ces mesures amélioreront la dignité des détenus.

**Mme Sophie Joissains.** – Je partage votre avis sur la démodulation. Le budget de l’aide juridictionnelle augmente de 10% Avec M. Mézard nous proposons des mesures pour le doubler. Pourquoi ne pas les avoir retenues ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** – On ne peut que se féliciter de la hausse du budget de la justice. Il est tellement faible...Les comparaisons de l’OCDE sont sans appel. Et encore, il

faudrait distinguer le judiciaire du pénitentiaire pour avoir une image fidèle de l'écart avec les autres pays.

Vous présentez des résorptions de vacances de poste comme des créations... Vous aurez seulement des résorptions en plus grand nombre.

Les interceptions judiciaires coûtent cher, à la différence des interceptions administratives qui fonctionnent très bien. Une plateforme nationale des interceptions judiciaires sera créée, mais les sociétés qui assurent les écoutes téléphoniques actuellement menacent de bloquer le système. Quand la plateforme fonctionnera-t-elle ?

Les expertises judiciaires sont de plus en plus nombreuses, ce qui augmente les frais de justice et les délais. Or les retards de paiement sont considérables, les professionnels ne sont souvent plus payés après juin. Comment améliorer la situation ?

Vous avez eu raison de rappeler que les professions réglementées relevaient de la Chancellerie. Certains veulent tellement s'en occuper. Ce n'est pas sans risque, on se souvient de la tentative d'autoriser de grands cabinets internationaux à devenir mandataires de justice. Faut-il, au nom du pouvoir d'achat, réformer ces professions qui ont déjà consenti des efforts pour se réformer ? Les juridictions commerciales ont été regroupées. Si les juges des tribunaux de commerce rendaient leur robe, ce serait une catastrophe...

**M. René Vandierendonck.** – Absolument !

**M. Jean-Jacques Hiest.** – En plus d'aucuns voudraient recourir aux ordonnances !

**M. Philippe Bas, président.** – Cela nous fâche...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Non, nous ne nous contentons pas de résorber des vacances de postes. Nous en créons, les crédits des recrutements correspondants sont prévus, la formation est au rendez-vous et il y aura affectation. La situation est inégale selon les établissements pénitentiaires : en général, le taux de couverture des effectifs varie entre 96 et 98%, mais parfois il tombe à 92%. Nous résorberons ces inégalités. Ce sera le cas pour Fresnes, monsieur Lecerf.

Les frais de justice sont stabilisés. J'ai annoncé un dégel total de 100 millions d'euros de crédits, dont 35 millions pour les frais de justice ; au budget de 455 millions, nous ajoutons 20 millions. Nous essayons de rationaliser. Certains frais échappaient à la vigilance, comme les frais de gardiennage, que nous recensons systématiquement pour éviter d'avoir à continuer à payer indéfiniment dans certains cas. Il en va de même pour les frais médicaux acquittés par les ministères de la santé et de la justice. Les interceptions judiciaires seront moins coûteuses grâce à la nouvelle plateforme. Celle-ci soulevait des questions quant à la conservation des données, la durée, les conditions de destruction, etc. J'ai saisi la Cnil qui a rendu son avis. L'opérateur n'aura pas accès aux données car celles-ci seront cryptées. Les retards tiennent à des problèmes techniques : le budget pour la sécurité de la plateforme n'avait pas été prévu ; la Cnil a mis six mois pour rendre son avis. Finalement la plateforme sera opérationnelle fin 2015.

Monsieur Détraigne, je connais votre attachement tenace aux tribunaux de première instance, ce que n'est pas le service d'accueil unique que nous expérimentons. Les débats préparatoires et les 2 000 contributions ont révélé un refus de cette rationalisation, mais

sans doute est-ce la conséquence du traumatisme provoqué par la réforme de la carte judiciaire... Cette crainte non fondée est irrationnelle : nous avons rouvert des tribunaux, mais la crispation est très vive. C'est pourquoi nous ne créerons pas le TPI mais nous rationalisons l'articulation entre les TI et les TGI, en créant des pôles au sein des TGI, en spécialisant les TI sur les contentieux de vulnérabilité.

Il y a des tensions épisodiques chez les greffiers. J'espère qu'elles disparaîtront. Je les ai perçues en août 2012 : les greffiers ont mal vécu que notre première mesure catégorielle concerne les magistrats, alors qu'il ne s'agissait que de l'application du dernier volet d'un décret plus ancien. J'ai rêvé un moment d'une répartition entre les deux cadres, mais cela n'était pas possible... Nous avons accompli des efforts pour les personnels pénitentiaires ; nous avons revalorisé la grille des catégories C. Sur les 19 millions consacrés à des mesures catégorielles, nous prévoyons 11 millions (1 million en 2014, 10 millions en 2015) pour les greffiers dans le cadre du protocole signé avec la profession. J'ai senti une autre période de tension en début d'année à la suite de décisions de présidents de cour d'appel. Mais les greffiers ont été responsables et n'ont pas cessé de travailler. Il y a eu une autre tension lorsque nous avons revalorisé les astreintes de jour des magistrats à 80 euros et de nuit à 120 euros. Cette mesure ne représentait que 500 000 euros ; de plus, le statut des greffiers prévoit des compensations pour les astreintes. Toute mesure catégorielle en faveur des magistrats crée des tensions.

La directrice de la PJJ a cherché par sa note d'orientation de septembre à encourager la diversification des parcours et à inciter les personnels à postuler dans les établissements de placement. Les crédits du secteur associatif habilité sont sauvegardés, la légère baisse n'est due qu'à l'effort important accompli dès la première année pour apurer nos créances à l'égard des associations et ramener le délai de paiement à un mois.

Madame la Rapporteuse, je vous propose une séance de travail. Il faut tenir compte de la convention internationale des droits de l'enfant et de la position de l'Unicef. La France n'a pas d'âge de responsabilité pénale. Quelles garanties en deçà ? Le risque est que les mineurs qui n'ont pas atteint l'âge de responsabilité pénale ne soient pas pris en charge par la justice. Dans les autres pays, les réponses sont exclusivement administratives. Cela supposerait de s'en remettre aux conseils généraux, dont les politiques sont très variables. Il faut que la réponse soit équivalente sur tout le territoire. Je pense que nous ne fixerons pas d'âge légal mais apporterons des garanties de manière à répondre très concrètement aux stipulations de la convention internationale des droits de l'enfant.

La convention SPIP-AFPA n'a pas été dénoncée pour des raisons budgétaires, mais en fonction de la fructueuse expérimentation menée avec les régions Aquitaine et Pays de Loire : nous avons généralisé la prise en charge de la formation professionnelle par les régions.

Mon amendement à l'Assemblée nationale ne proposait pas un moratoire sec de l'encellulement individuel. La question est celle de la dignité des conditions de détention. Dominique Raimbourg travaille en bonne intelligence avec nous. Les nouveaux programmes pénitentiaires prévoient un taux d'encellulement individuel de 90%. La mise en œuvre de la contrainte pénale limitera la surpopulation carcérale et évitera l'incarcération automatique des personnes condamnées à de courtes peines. Je me rendrai à Fresnes, monsieur Lecerf : il paraît que ces lieux pourraient avoir un usage plus intelligent.

Vous vous rappelez d'où nous venons sur les professions réglementées. Le texte préserve la notion d'acte authentique et la signification. Des avancées ont eu lieu aussi sur la liberté d'installation, même si le terme existe encore. Je n'ai pas souhaité de querelle publique avec le ministre de l'économie de l'époque, j'ai exposé publiquement les principes qui selon moi doivent prévaloir : l'accès au droit, la sécurité juridique, l'accessibilité de la justice indépendamment des ressources financières. J'ai livré au sein du gouvernement les batailles qui s'imposaient.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Dans plusieurs rapports, nous avons plaidé pour une hausse de l'aide juridictionnelle.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – En effet, il y a eu plusieurs rapports sur le sujet. Nous avons agi. L'aide juridictionnelle a augmenté de 10 % grâce à des ressources nouvelles, susceptibles de monter encore en puissance. Une politique solidaire suppose de doubler le budget. L'augmentation de 2 % de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique rapporte 25 millions d'euros. Voyez la hausse qu'il faudrait pour dégager les 300 millions nécessaires au doublement de l'aide. J'installerai les groupes de travail le 5 décembre. Ils comprendront pour la première fois des avocats. Ils rendront leurs conclusions en mars.

Le dispositif de prise en charge des mineurs étrangers isolés fonctionne. Les conseils généraux particulièrement concernés par les arrivées ont conservé à charge moins de mineurs isolés étrangers qu'il n'en était entré sur leur territoire. La prise en charge par l'État est assurée pendant les cinq jours passés à déterminer l'âge des enfants – l'analyse osseuse, certes sujette à caution, sert parfois à lever des doutes. Il nous reste 1,5 million sur la dotation. La prise en charge est financée par mon ministère, celui de l'intérieur, ceux de la santé et des affaires sociales. Je sollicite la participation des ministères des affaires étrangères, des transports, de l'éducation nationale, du logement. Nous attendons un arbitrage du Premier ministre. L'excellent rapport de la triple inspection que j'ai demandé montre les pistes pour améliorer un dispositif qui pèse sur les conseils généraux. Mais le comité de pilotage se réunit régulièrement. L'ADF y participe. Il est bon que les départements nous fassent remonter les difficultés.

**M. René Vandierendonck.** – La question viendra dans les débats.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Je vous adresserai une note précise ainsi que le rapport des inspections.

Quand leur profession a été supprimée, les avoués ont obtenu par voie de justice une indemnisation. L'État la finance grâce à un prêt auprès de la Caisse des dépôts qu'il rembourse avec les recettes tirées du timbre d'appel. Mais cette recette est insuffisante et je dois faire des acrobaties budgétaires pour trouver des financements. Nous avons renégocié avec la Caisse des dépôts et prolongé de trois ans la durée du remboursement.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Voilà l'autopsie d'une bonne réforme... Évitions de recommencer l'erreur !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Les maisons d'arrêt en outre-mer constituent une priorité. Nous avons lancé des travaux à Baie-Mahault et à Basse-Terre où les conditions de détention sont indignes. Les personnels pénitentiaires ont du mérite et les détenus ne se révoltent pas.



**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il faut aussi parler de ce qui a été fait. À Nouméa, la situation s'est considérablement améliorée.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** – En effet. Nous avons entièrement restructuré la prison.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie d'avoir pris le temps de nous éclairer. Cependant, le problème des mineurs isolés est loin d'être résolu. Les dispositifs d'urgence des conseils généraux qui ont accueilli beaucoup de mineurs étrangers sont saturés. Ils ont peu de places, car celles-ci avaient vocation à accueillir les mineurs confrontés à un risque de maltraitance. Il ne suffit pas d'augmenter les moyens. Nous restons loin de l'équilibre. Les présidents des conseils généraux ne savent pas comment assurer en même temps l'accueil des mineurs étrangers et celui des enfants maltraités, retirés à leur famille.

*La réunion est levée à 16 h 15*

- Présidence de Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 20*

## **Loi de finances pour 2015 – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis**

**Au cours d'une troisième réunion tenue dans l'après-midi, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf sur le projet de loi de finances pour 2015 (Programme « Administration pénitentiaire »).**

**M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis.** – Le programme n° 107 « Administration pénitentiaire » représente 43 % des crédits de la mission justice.

Le projet de budget pour 2015 s'établit à 3,39 milliards d'euros en crédits de paiement et 4,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Avec une croissance des crédits de paiement de 5 %, il marque une certaine progression des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte d'augmentation continue du nombre de personnes placées sous main de justice. L'augmentation significative des autorisations d'engagement s'explique principalement par la renégociation prévue pour 2015 de quatre marchés de gestion déléguée qui arrivent à échéance et par le renouvellement de marchés, notamment de restauration, dans des établissements en gestion publique.

Le plafond d'autorisation des emplois augmente de 528 ETP. Je salue l'effort consenti par le Gouvernement avec la création de 300 emplois destinés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), de 128 emplois pour l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires et de 100 emplois au titre du comblement des postes vacants de surveillants en établissement. Néanmoins, cette satisfaction est relativement mesurée. À la maison d'arrêt de Fresnes, j'ai récemment pu constater qu'il y avait encore 65 postes de surveillants vacants. Si la promesse de M. Ayrault de 1 000 postes dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation est tenue, on considère qu'il y aura effectivement entre 600 et 700 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

J'ai examiné dans mon rapport deux sujets particulièrement importants : d'une part l'encellulement individuel et d'autre part la question de l'islam radical en prison.

Concernant les indicateurs, j'avais suggéré, avec notre collègue député Sébastien Huygue, la création d'un indicateur portant sur le délai de convocation des personnes devant les SPIP. Reprenant partiellement cette proposition, un nouveau sous-indicateur permet de mesurer la part de personnes placées sous main de justice effectivement prises en charge par le SPIP dans les délais de convocation suivant leur libération.

Je signale également la disparition de deux indicateurs, à savoir le taux de formation à la prévention du suicide et le taux d'occupation des unités hospitalières. Ces derniers ne reflétaient pas véritablement une performance.

Je note néanmoins la persistance de lacunes dans l'évaluation de la performance de l'administration pénitentiaire, notamment l'absence d'indicateur sur les violences commises en détention entre les personnes détenues alors même que l'administration pénitentiaire établit un tableau de bord national du nombre d'agressions entre codétenus. Je souligne également la création d'un nouveau sous-indicateur relatif au taux d'agressions physiques et verbales contre le personnel, qui complète le sous-indicateur du taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail.

En outre, j'exprime mon inquiétude concernant le manque d'ambition des prévisions retenues pour les indicateurs. Ainsi, le pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée, qui s'établissait à 37,7 % en 2012, est prévu à 29,5 % pour 2015. Le taux d'occupation des places en maison d'arrêt, après une réalisation de 124 % en 2011, est prévu à 135 % pour 2015.

Quant à l'augmentation générale des moyens de fonctionnement de l'administration pénitentiaire, elle masque d'importantes disparités.

Je regrette ainsi la diminution des crédits de fonctionnement consacrés à la santé des personnes détenues ainsi qu'à l'école nationale d'administration pénitentiaire alors même que d'importants recrutements s'opèrent.

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement liées au travail des détenus ainsi qu'aux aménagements de peines des personnes placées sous main de justice diminuent. De même, si votre rapporteur salue la légère augmentation des dépenses de formation des nouveaux arrivants dans les SPIP, il ne peut que s'étonner de la très faible hausse des crédits destinés au placement à l'extérieur (+0,1 million d'euros) et aux subventions aux associations pour des politiques d'insertion en faveur des personnes placées sous main de justice. Au regard de ces montants, votre rapporteur s'interroge sur la réelle détermination de l'administration à mettre en œuvre sa réforme.

En investissement, la croissance des autorisations d'engagement s'explique presque exclusivement par le lancement de nouvelles opérations immobilières, principalement en outre-mer. Ainsi, seront lancées les constructions du centre pénitentiaire de Lutterbach en Alsace mais aussi le centre de semi-liberté de Martinique, d'établissement à Koné en Nouvelle-Calédonie ainsi que la rénovation de la maison d'arrêt de Basse-Terre et du centre pénitentiaire de Faa'a en Polynésie française. Cette priorité s'impose au regard de la situation très dégradée de l'immobilier pénitentiaire ultra marin.

Les crédits de paiement prévus pour les dépenses d'investissements en 2015 sont tout aussi nécessaires. 64 % d'entre elles seront consacrées aux opérations de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) qui achèvera le programme de construction « 13 200 » avec notamment la reconstruction du centre pénitentiaire de Draguignan et la construction de la maison centrale de Vendin-le-Vieil. L'agence poursuivra également le programme de construction du triennal 2013-2015, qui comprend surtout les opérations de réhabilitation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et la construction du centre pénitentiaire de Beaumettes 2, ainsi que la construction du centre pénitentiaire de Papéari en Polynésie française et l'extension du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique.

L'augmentation des crédits de personnel demeure modeste. Les 1000 postes « SPIP » sous trois ans ne concerneront pas les seuls conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Outre 650 postes de conseillers, devraient être créés 70 postes d'encadrement, 100 de personnels administratifs, 70 de psychologues et 110 d'assistants de services sociaux. Aujourd'hui, le nombre de dossiers suivis par conseiller est en moyenne de 100, avec des pointes à 150. Nous n'avons pas d'indicateur sur ce point alors que cela serait pertinent.

Nous sommes également confrontés au problème aigu de manque de logements de fonction des personnels notamment en région lyonnaise et parisienne où il est relativement fréquent que les personnels de surveillance dorment dans les véhicules.

Je note aussi une inadéquation durable entre la population carcérale et les capacités du parc immobilier. Au 1er octobre 2014, le nombre de personnes écrouées détenues est de 66 494, soit une diminution de 1,2 % par rapport au 1er octobre 2013. Au sein de cet effectif, on compte 17 090 prévenus, 2 487 femmes et 712 mineurs.

Mais cette légère diminution intervient dans un contexte d'accroissement constant de la population carcérale. La durée moyenne en détention a augmenté entre 2007 et 2013 de 33 %, alors que la durée moyenne en détention provisoire est restée stable. On constate aujourd'hui une stabilisation du nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées par les juridictions ainsi qu'un recours de plus en plus important aux aménagements de peines.

La dégradation des conditions de détention est particulièrement liée à la promiscuité née de la surpopulation carcérale. En 2013, on dénombre 4 192 agressions physiques et 15 880 agressions verbales contre le personnel, soit un niveau légèrement en baisse par rapport à l'année précédente. De même, les violences entre codétenus sont en légère baisse passant de 8 861 en 2012 à 8 560 en 2013.

Je signale une trop légère baisse des suicides (97 en 2013 contre 106 en 2012), mais aussi une baisse plus nette des actes suicidaires (en comptant les tentatives de suicide) : on dénombre 2 048 actes suicidaires en 2011, 1 777 en 2012 et 1 488 en 2013.

On note des taux élevés d'occupation des établissements pénitentiaires mais qui recouvrent de fortes disparités. Au 1er octobre 2014, les établissements disposaient de 58 054 places opérationnelles. Le taux d'occupation s'élevait à 114,5 personnes détenues pour 100 places. À titre de comparaison, il s'élevait à 118,2 au 1er août 2013.

Ce phénomène n'existe que dans les maisons d'arrêt puisque les établissements pour peine sont soumis à une règle non écrite *numerus clausus*. Au 1<sup>er</sup> octobre 2014, le taux d'occupation moyen dans les maisons d'arrêt était de 131,5 personnes pour 100 places. Je cite Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation des libertés : « *Les maisons*

*d'arrêt, à la différence des établissements pour peine, mais aussi des maisons de retraite ou des hôpitaux, soient les seuls lieux où il y a encore de la place même quand il n'y en a plus. »* Aussi, dans ce contexte, a-t-elle proposé l'interdiction immédiate des matelas au sol par voie réglementaire ou législative.

Je note que la surpopulation dans les maisons d'arrêt s'aggrave par le maintien de personnes condamnées au-delà du délai maximal de deux ans. Au 1er juillet 2014, environ 22 % des 29 279 personnes condamnées détenues en maison d'arrêt (soit 6 335 personnes) purgeaient une peine supérieure à 2 ans d'emprisonnement.

Les taux d'occupation marquent d'importantes disparités géographiques. Ainsi, le centre de détention de Lannemezan a un taux d'occupation de 40 %, celui de Béziers 100 %. De même, le quartier maison centrale d'Alençon-Condé-sur-Sarthe a un taux de 41,7 % alors que celle d'Ensisheim atteint 96,5 %. On relève de tels écarts entre les maisons d'arrêts d'Aurillac (54,2 %), et celle de la Roche-sur-Yon (230,8 %).

La surpopulation carcérale touche particulièrement l'Outre-mer avec une sur occupation parfois proche de 300 % dans certains établissements.

Au-delà de l'indicateur du taux d'occupation qui présente de nombreuses limites, M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, mesure le nombre de « détenus en surnombre » : selon ses calculs, ils étaient 12 164 au 1er octobre 2014. Il tient compte dans ses calculs des places non occupées dans les établissements pour peine.

Selon l'administration pénitentiaire, au 28 octobre 2014, 26 341 détenus sur 67 806 étaient seuls en cellule, soit 38,85 % de la population carcérale. Ainsi, plus de 40 000 détenus sont en mesure aujourd'hui de demander à bénéficier de l'encellulement individuel auquel ils ont droit depuis la fin du moratoire, voici quelques jours. Le syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP) faisait observer que « la moitié des problèmes dans les maisons d'arrêts sont dus à l'encellulement collectif ».

Je ne suis pas pour autant favorable au numerus clausus. J'estime qu'il porte atteinte au principe d'égalité et au principe d'individualisation de la peine. La réflexion sur l'encellulement individuel s'insère dans une réflexion globale sur l'organisation de la détention.

Je signale un développement très irrégulier des aménagements de peine avec une sous-utilisation considérable des quartiers de semi-liberté, une stagnation des placements à l'extérieur et une augmentation assez vertigineuse du placement sous surveillance électronique fixe.

Concernant l'étude de l'islam radical, je souhaite souligner plusieurs éléments. M. Moulay el Hassan el Alaoui Talibi, aumônier national musulman des prisons, me faisait observer que le problème du radicalisme était lié à l'ignorance. Plus il y aura d'enseignements sur la pratique religieuse, plus on pourra lutter valablement contre ce phénomène. Il observait aussi qu'il y avait peu d'aumôniers musulmans : ils sont aujourd'hui 169 pour 673 aumôniers catholiques, 326 aumôniers protestants, 70 aumôniers israélites. Ce faible nombre s'explique aussi par le faible niveau des aides financières. À la différence des aumôniers militaires ou des établissements hospitaliers, les aumôniers de prison ne sont pas des agents publics. Il constatait néanmoins une baisse des tensions religieuses dans les établissements lorsqu'un

aumônier compétent, désigné par l'aumônier national après accord du directeur interrégional des services pénitentiaires, venait remplacer un imam autoproclamé.

Dans la mesure où il y a une augmentation du budget et que les promesses sur les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont tenues, j'émet un avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « administration pénitentiaire ».*

## **Loi de finances pour 2015 – Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » – Examen du rapport pour avis**

**La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de M. Yves Détraigne sur le projet de loi de finances pour 2015 (Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice »).**

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Je voudrais tout d'abord saluer le travail accompli par notre précédent rapporteur pour avis, Catherine Tasca.

Dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, on pourrait croire que le budget de la justice est relativement préservé, puisqu'il progresse de 1,7 %. Toutefois, cette croissance profite exclusivement aux crédits dédiés à l'administration pénitentiaire.

Ceux dévolus aux juridictions régressent de 1 %, pour la première fois depuis les années 2000. Il en va de même pour les crédits relatifs à l'accès au droit.

Cette baisse est d'autant plus inquiétante que la programmation triennale prévoit une contraction du budget de 0,36 %. C'est la fin de l'état de grâce dont a profité, jusqu'à présent, la justice judiciaire. Celle-ci est soumise, comme les autres programmes, à la rigueur budgétaire. L'effet s'en fera inévitablement sentir sur le fonctionnement des juridictions.

C'est le premier point que je voudrais signaler : des auditions que j'ai conduites comme du déplacement que j'ai effectué à la cour d'appel de Lyon, je retiens le constat d'une tension dans les juridictions.

Cette tension est avant une tension sur les effectifs.

Le présent projet de budget est construit sur un paradoxe : le schéma d'emploi augmente d'un emploi, mais la dotation budgétaire diminue de 26 millions d'euros. L'explication ne peut en être trouvée dans une modification de la structure des emplois, puisque, au contraire, des emplois de catégorie C, moins rémunérés, sont remplacés par des emplois de catégorie A ou B.

En fait, le ministère de la justice entend mettre un terme au surdimensionnement du schéma d'emploi par rapport aux emplois réellement pourvus. En cinq ans, nous sommes passés d'une consommation du plafond d'emploi de 100 % à une consommation de 97,5 %.

Ceci a amené ces dernières années le ministère de la justice à transformer les ETPT non pourvus en emplois de vacataires ou de contractuels. Ainsi en 2012, 244 des 562 ETPT non consommés ont été utilisés à cette fin, ce qui représente plus de 10 millions d'euros.

Finalement, en diminuant la dotation budgétaire de 26 millions d'euros, le Gouvernement se privera de la possibilité de recourir aux vacataires. Or, les juridictions en ont réellement besoin.

En effet, elles connaissent un très important taux de vacances : en moyenne 5 % des postes de magistrats ne sont pas pourvus, et 7,6 % pour des postes de fonctionnaires.

Certes, le Gouvernement a fait d'importants efforts de recrutement. Mais ceux-ci ne seront pas à la hauteur des besoins : outre que tous les postes ouverts au concours n'ont pas été pourvus, nous arriverons, en 2015, 2016, 2017 et 2018 au plus haut niveau des départs à la retraite. Ainsi, plus de 300 magistrats partiront à la retraite en 2017 et 700 fonctionnaires, ce qui absorbera la totalité des sorties d'écoles.

Cette tension, perceptible dans les effectifs, l'est aussi entre eux. J'ai pu constater, lorsque j'ai travaillé avec Nicole Borvo-Cohen Seat sur la réforme de la carte judiciaire, combien la solidarité traditionnelle qui unit les magistrats et les greffiers avait compté pour garantir le bon fonctionnement des juridictions. Or, cette année, pour la première fois, j'ai observé de grandes tensions entre les greffiers et les magistrats. Pourtant, et c'est là un point positif, la garde des sceaux a tenu l'engagement qu'elle avait pris d'une revalorisation statutaire des personnels de greffe. Mais ceci n'a pas suffi : les discussions qui ont eu lieu à l'occasion de la réflexion sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle ont laissé des traces. Les greffiers ont parfois mal ressenti les propos tenus par certains magistrats qui leur ont contesté la compétence suffisante pour les remplacer dans certaines tâches. La ministre de la justice devra apaiser ce conflit, car il est délétère pour le bon fonctionnement des juridictions.

Enfin, dernier point de tension dans les juridictions : les frais de justice. Il y a eu de notables progrès les deux années passées. Mais la situation risque à nouveau de se dégrader et les magistrats que j'ai interrogés m'ont confirmé qu'ils étaient obligés de différer à partir de juillet le paiement de nombreuses factures. J'ai le sentiment sur cette question d'un retour en arrière comme aux premières heures de la LOLF.

Au 31 juillet de cette année, la dotation « frais de justice » était consommé aux trois quarts, ce qui représente un rythme de consommation supérieur de 5 % à ce qu'il était l'année dernière. Les besoins réels, selon les services de la chancellerie seraient de 570 millions d'euros : le budget pour 2014 n'en a prévu que 455 millions, et l'enveloppe devrait être encore réduite l'an prochain : la sous-dotation potentielle est de 110 millions d'euros !

Le Gouvernement espère de substantielles économies grâce à une maîtrise des frais de justice. Il compte notamment économiser 30 millions grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires. Cette somme correspond aux frais de location du matériel d'interception : l'État se fournit aujourd'hui auprès d'opérateurs particuliers. Demain, les juridictions feront appel à la plateforme nationale. Toutefois, j'observe que le déploiement de cette plateforme a pris du retard.

D'une manière générale, l'expérience enseigne que la dépense des frais de justice est dynamique et que les économies sont toujours inférieures à ce qu'on en attend. L'enveloppe des frais de justice devra donc faire l'objet d'une attention vigilante l'an prochain.

La principale nouveauté en ce qui concerne le programme relatif à l'accès au droit est la mise en œuvre de nouveaux financements de l'aide juridictionnelle, pour un rendement de 43 millions d'euros. Afin de respecter la consigne de ne pas créer de taxe nouvelle, le ministère de la justice propose d'augmenter trois taxes déjà existantes :

- celle sur les actes d'huissiers ;
- celle relative au droit fixe de procédure pénale, payée par les condamnés à un procès pénal ;
- celle sur les contrats de protection juridique.

L'essentiel de la ressource proviendrait de cette dernière taxe, puisque son rendement serait de 25 millions d'euros. La fédération française des sociétés d'assurances, comme le groupement des entreprises mutualistes, y sont farouchement opposées.

Pour une part, ces nouveaux financements compenseront les nouvelles dépenses créées par des lois récentes : assistance de l'avocat lors de l'audience libre ou lors des déferrements devant le parquet.

Le rapporteur général de la commission des finances a proposé de les supprimer et de rétablir la contribution pour l'aide juridique. Mais le Sénat ne l'a pas suivi.

Enfin, avant de conclure, je voudrais formuler trois observations.

La première a trait à la réforme de la justice engagée par la garde des sceaux, et désignée sous l'appellation « Justice du 21<sup>e</sup> siècle ». Les premières concrétisations de cette réforme devraient advenir en 2015, avec le dépôt d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire, la mise en place d'une première version d'un portail du justiciable et l'expérimentation de services universels d'accueil de greffe. Le Gouvernement a visiblement renoncé à l'idée d'un bouleversement immédiat de l'organisation judiciaire et s'est rangé à l'analyse que nous avons développée avec Virginie Klès d'une réforme pragmatique, étape par étape, qui privilégie le guichet universel de greffe et qui garantisse immédiatement un meilleur accès à la justice. Il y a tout lieu de s'en féliciter.

Ma deuxième observation concerne la façon dont les réformes sont conçues. J'ai été réservé sur la réforme relative à la contrainte pénale, parce que je craignais que les moyens ne suivent pas ou qu'ils soient retirés à d'autres secteurs pour combler les nouveaux besoins créés. Le présent budget en est une bonne illustration : l'administration pénitentiaire absorbe les marges de manœuvres disponibles, au détriment du budget des services judiciaires. À privilégier certains maillons de la chaîne pénale par rapport à d'autres on court le risque d'en fragiliser l'ensemble. L'idéal serait de cesser de faire des réformes sans moyen. Mais, une fois votées, il incombe au Gouvernement de mobiliser les moyens nécessaires ou de les adapter : est-il raisonnable, comme le propose le présent texte, de reporter une nouvelle fois la collégialité de l'instruction et la suppression des juridictions de proximité ?

Enfin, ma dernière observation porte sur le lien entre la réforme territoriale et la réforme judiciaire. La loi MAPAM nous en fournit un exemple avec la création de la métropole de Lyon. Actuellement, le département du Rhône est divisé en deux ressorts judiciaires : le nord dépend du TGI de Villefranche-sur-Saône, le sud du TGI de Lyon. La création de la métropole, le 1er janvier prochain, va bouleverser la donne, puisqu'elle se substituera au département et aux communes sur l'ensemble de son territoire. Les juridictions

s'interrogent sur les évolutions possibles, mais la Chancellerie ne semble pas avoir encore tranché.

En conclusion, vous l'aurez compris, dans un contexte budgétaire très difficile, les crédits dévolus aux juridictions restent relativement préservés. Toutefois certains suscitent de légitimes inquiétudes, dont la ministre me semble consciente. Je vous propose de donner un avis favorable, mais vigilant, à l'adoption des crédits de ce budget.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit au sein de la mission « justice ».*

### **Loi de finances pour 2015 – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis**

**La commission a enfin examiné le rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman sur le projet de loi de finances pour 2015 (Programme « Protection judiciaire de la jeunesse »).**

**Mme Cécile Cukierman, rapporteur pour avis.** – Il me revient, pour la première fois, de vous présenter l'avis budgétaire sur les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », succédant ainsi à notre collègue Nicolas Alfonsi qui a mené cet exercice pendant une décennie au nom de notre commission. C'est donc pour nous l'occasion de rendre hommage à cette constance et à la qualité de son engagement dans ce domaine.

Les crédits de la Protection judiciaire de la jeunesse ont connu au cours des dernières années des évolutions contrastées.

Ils ont en effet connu une forte diminution entre 2008 et 2011, de près de 6 %, passant de 804,4 millions d'euros à 757,6 millions d'euros en crédits de paiement. Cette diminution des crédits s'est accompagnée d'une diminution des effectifs de - 632 ETPT sur la période 2008-2012, dans un contexte de réforme et de réorganisation territoriale d'ampleur de cette administration.

En revanche, les années 2012 et 2013 avaient vu augmenter les crédits de la PJJ, essentiellement au bénéfice des solutions de placement à destination des auteurs de faits les plus graves, en particulier des centres éducatifs fermés. Cette tendance avait d'ailleurs fait l'objet de prises de position de notre commission, soulignant la nécessité de ne pas sacrifier la diversité des prises en charge des mineurs délinquants à la mise en place de ces centres éducatifs fermés, certainement utiles dans la panoplie dont dispose la PJJ mais aussi très coûteux et dont l'efficacité à long terme reste à évaluer.

Après cette augmentation des crédits en 2012-2013, la PJJ n'avait pu se soustraire à la rigueur budgétaire commune en 2014, avec une diminution de 0,6 % des crédits de paiement par rapport à la LFI 2013.

Le projet de budget du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2015 se caractérise pour sa part par la stabilité même si on note une légère dégradation. Les crédits de paiement s'élèvent à 778 millions d'euros environ (-0,7 %), résultant de la hausse des dépenses de personnel et d'une baisse des autres dépenses (fonctionnement,



investissement et interventions) de plus de 3,2 %. Les autorisations d'engagements connaissent quant à elles une légère augmentation.

En revanche, il convient de saluer la création d'une soixantaine d'ETPT en 2015. Lorsque nous l'avons entendue, la directrice de la PJJ nous a fait part de sa satisfaction à cet égard mais n'a pas fait mystère de sa conviction qu'après la baisse des années 2008-2012, cette hausse n'offrait pas pour autant un quelconque confort de fonctionnement à la PJJ, qui aurait selon elle juste – tout juste – les moyens d'assurer ses missions. Cette administration fonctionne à flux tendus. En outre, les syndicats ont souligné que les créations d'emplois annoncés dans la loi de finances initiale étaient souvent assez longues à se traduire concrètement, comme la directrice de la PJJ l'a reconnu elle-même à propos des créations des deux années précédentes.

Par ailleurs, il existe un jeu de vases communicants entre les moyens du secteur publics de la PJJ et ceux du secteur associatif habilité, dont il faut rappeler qu'il met en œuvre, à travers les prestations de ses établissements et de ses services, une partie non négligeable des mesures décidées à l'encontre des mineurs par les juges des enfants, les juges d'instruction et les magistrats du parquet. Or, entre 2008 et 2014, les crédits du secteur associatif habilité ont diminué d'environ 80 million d'euros, soit plus de 25 %. En outre, le nombre d'associations habilitées est lui-même en forte baisse.

Or, les créations de postes dans le secteur public de la PJJ prévues pour 2015 vont nécessairement aller de pair avec une mobilisation accrue de crédits de fonctionnement du titre III, dont le volume n'augmente pas. Or, le titre III comprend l'ensemble des crédits du secteur associatif habilité, y compris les dépenses de personnel. Ainsi, mécaniquement, les crédits du SAH vont encore diminuer en 2015, passant de 232 à 225 millions d'euros.

Certes, le secteur associatif habilité n'a pas de droit acquis au maintien de son activité. Néanmoins, il faut reconnaître que cette diminution constante suscite une inquiétude compréhensible chez les associations. Certaines d'entre elles, en effet, sont de petites structures, par exemple celles qui mettent en œuvre les mesures de réparation pénale, mesures dont l'utilité est unanimement reconnue. La diminution des budgets conduit rapidement à la nécessité, pour ces petites associations spécialisées, de diminuer leurs effectifs.

En effet, la PJJ ne peut se passer des associations, qui sont souvent les premières à mettre en place les solutions innovantes que le secteur public reprend ensuite à son compte : ainsi le secteur associatif a-t-il été le premier à mettre en œuvre des mesures de réparation pénale dans les années 90 ; il a également été le plus investi dans le dispositif des centres éducatifs fermés.

Il semble donc nécessaire de refonder les relations entre la PJJ et le secteur associatif de manière à ce que les associations aient davantage de visibilité à moyen terme sur les intentions du ministère de la justice à leur égard. D'un point de vue financier, l'extension du système de la dotation globale de financement, qui n'est mis en œuvre actuellement que pour les centres éducatifs fermés associatifs, est sans doute souhaitable.

Par ailleurs, la garde des sceaux a annoncé une prochaine réforme de la justice pénale des mineurs.

En effet, s'il ne semble pas choquant qu'un texte aussi important que l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante soit modifiée de temps à

autres pour tenir compte des évolutions du droit pénal général , de nos engagements internationaux ou encore des évolutions de notre société, toutefois, en 10 ans plus d'un dizaine de lois sont venues modifier, de manière souvent importante, ce texte fondateur. Pas toujours cohérentes entre elles, ces modifications stratifiées ont rendu l'ordonnance du 2 février 1945 difficilement lisible pour les juges eux-mêmes.

Cette complexité a un risque : celui que les juges ne prononcent que quelques mesures qu'ils connaissent bien, parfois davantage en fonction des disponibilités des services du secteur public de la PJJ ou du secteur habilité que des besoins réels de chaque mineur.

Dès lors, une réforme d'ensemble s'impose. Cette réforme devra d'abord respecter les principes dégagés par le Conseil constitutionnel en la matière, c'est-à-dire « *l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* » (Décision sur la loi Perben I du 9 septembre 2002).

Cette réforme devra aussi respecter les engagements internationaux de la France en matière de droits des enfants. En effet, les règles minimales des Nations-Unies, la convention internationale des droits de l'enfant et la convention européenne des droits de l'homme imposent toutes une forme de spécificité de la justice des mineurs par rapport à celle des majeurs.

Sur le fond, il me semble d'abord que cette spécificité plaide fortement pour la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, que notre commission avait déjà souhaité abroger lors de l'examen du projet de loi sur la récidive en juillet dernier. A cette occasion, la garde des sceaux nous avait demandé d'attendre la future réforme de l'ordonnance du 2 février 1945.

Par ailleurs, le fait d'instaurer la césure du procès au centre de la procédure ordinaire de jugement des mineurs permettrait de sortir du débat sur les mesures de comparution rapide sans instruction qui ont été insérées progressivement au sein de l'ordonnance du 2 février 1945. En effet, les faits commis par les mineurs sont rarement des faits d'une grande complexité nécessitant une longue instruction. Il semble donc possible, le plus souvent, de statuer rapidement sur la culpabilité. En revanche, il est raisonnable de prévoir un temps plus long pour mieux connaître la personnalité et la situation précises des mineurs afin de prononcer, dans un second temps, la sanction la plus adaptée.

Enfin, une simplification de l'organisation des mesures et sanctions éducatives et des mesures de suivi éducatif en milieu ouvert serait souhaitable afin de redonner de la lisibilité au bénéfice du juge comme des citoyens.

Je souhaiterais enfin évoquer le placement de mineurs délinquants dans des familles d'accueil.

En 2013, 762 jeunes ont été confiés à des familles d'accueil relevant du secteur public et des associations.

Le rôle de ces familles dans la prise en charge des mineurs délinquants est généralement salué, tant il offre un cadre propice à leur progression.

Les familles d'accueil elles-mêmes sont, en général, satisfaites de leur suivi par la PJJ. En effet, le placement familial est en réalité une mesure où la responsabilité de l'évolution du mineur est assumée à la fois par la famille et par les éducateurs de la PJJ, ceux-ci assurant un suivi très intense en étant notamment joignables 24 heures sur 24 en cas de besoin. Les éducateurs participent ainsi à toutes les décisions relatives à ce que le mineur peut ou ne peut pas faire, de sorte qu'ils assument une part prépondérante de la dimension éducative du placement.

En 2012, un rapport de l'inspection générale des services judiciaires a fait le point sur cette mesure.

Ce rapport constate le bon fonctionnement général du dispositif mais relève un flou juridique concernant le statut des familles. Celles-ci sont en effet considérées par la PJJ comme des bénévoles indemnisés mais il n'est fait mention de leur existence dans aucun texte législatif, seul un décret faisant référence à leur existence, sans autre précision. Or, il existe à contrario un statut des familles de placement dans le secteur de l'enfance en danger, compétence des conseils généraux, ces familles étant salariées et non pas indemnisées, et bénéficiant des avantages sociaux liés à ce statut contrairement aux familles d'accueil des mineurs délinquants. Dès lors, l'IGSJ estime qu'il existe un certain risque juridique de requalification de la mission des familles d'accueil de la PJJ en contrat de travail.

Or, toute évolution en la matière serait assez coûteuse pour la PJJ, qu'il s'agisse d'une professionnalisation de ces familles d'accueil sur le modèle des mineurs en danger ou d'une délégation au secteur associatif habilité. En outre, il faut reconnaître que le placement en famille d'accueil tel qu'il existe actuellement permet une certaine souplesse, qui risquerait d'être perdue en cas de changement de statut. Dès lors, il semble que la PJJ ait décidé de ne pas trancher. Encore faudrait-il améliorer la reconnaissance de ces familles dont les deux tiers estiment que leur indemnisation est insatisfaisante au regard des frais engendrés par l'hébergement d'adolescents, bien que cette indemnisation ait été revalorisée en 2013.

Voici, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance. Pour ma part, les crédits prévus pour 2015 me paraissent quelque peu insuffisants pour assurer au quotidien l'individualisation et la continuité du parcours des jeunes.

Sous réserve de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable, mais vigilant, aux crédits de la PJJ pour 2015.

*Votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse » du projet de loi de finances pour 2015.*

*La réunion est levée à 17 h 05*

**Jeudi 27 novembre 2014**

- Présidence de Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

**Nouvelle organisation territoriale de la République – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

**Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures*

**Nouvelle organisation territoriale de la République – Auditions, sous forme de table ronde d'universitaires spécialisés dans l'approche comparative des organisations territoriales au sein de l'Union européenne (sera publié ultérieurement)**

**Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition, sous forme de table ronde, d'universitaires spécialisés dans l'approche comparative des organisations territoriales au sein de l'Union européenne.**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Jeudi 27 novembre 2014****- Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président -***La réunion est ouverte à 13 h 35***Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 27 novembre 2014.*

*Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Jacques Urvoas, député, président, M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, vice-président, M. Carlos Da Silva, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur pour le Sénat.** – L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, a modifié de façon substantielle le texte voté par le Sénat. Elle a ainsi supprimé l'article 1<sup>er</sup> A qui, même s'il n'avait pas de caractère normatif, visait à fixer un certain nombre de principes. S'agissant de la délimitation des régions prévue à l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat était revenu, en deuxième lecture, sur les choix faits par l'Assemblée nationale en première lecture concernant les regroupements des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, d'une part, et Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, d'autre part. Les différences entre les cartes régionales adoptées en deuxième lecture par chaque assemblée sont réelles.

Le Sénat a également fait évoluer le texte sur les conditions d'exercice du droit d'option des départements : les modifications apportées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture ont consacré un point de divergence important entre les deux assemblées. La question de la représentation minimale des départements au sein des conseils régionaux constitue une autre difficulté importante, qui pourrait sans doute être surmontée dans d'autres circonstances.

Sur d'autres sujets, tels que la durée du mandat des conseillers départementaux élus en mars 2015 ou le calendrier électoral, des accords ont pu être trouvés entre les deux assemblées, ce dont je me félicite.

Cependant, pour les points les plus sensibles tels que l'article 1<sup>er</sup> A, le découpage des régions et les conditions d'exercice du droit d'option, un accord ne semble pas en mesure d'être trouvé entre les deux assemblées.

**M. Carlos Da Silva, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'Assemblée nationale a pris acte du fait que le Sénat a adopté une carte régionale en deuxième lecture, mais elle a également constaté que cette carte était différente de celle que l'Assemblée avait adoptée en première lecture et rétablie en deuxième lecture : j'estime qu'il s'agit d'une divergence trop importante pour qu'un rapprochement soit possible entre les deux assemblées.

Concernant l'article 1<sup>er</sup> A, le rapporteur pour le Sénat a lui-même reconnu les difficultés qu'il présentait.

L'Assemblée nationale a cependant retenu plusieurs modifications adoptées par le Sénat en deuxième lecture, notamment sur le rétablissement d'une procédure de fusion volontaire des départements ou sur le changement de la dénomination de la région Centre.

Je constate que les divergences sont trop importantes pour que la commission mixte paritaire puisse parvenir à un accord, mais que les députés seront néanmoins attentifs aux modifications qui pourront être adoptées par le Sénat jusqu'à la fin de la navette parlementaire.

*La commission mixte paritaire a ensuite constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

*La séance est levée à 13 h 40*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 2 décembre 2014**

*à 14 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), dans le cadre de l'examen du 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.

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

*à 9 h 30 :*

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), dans le cadre de l'examen du 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.

- Désignation des membres du groupe de travail sur les normes en matière agricole.

- Désignation des membres de la commission appelés à siéger au sein des groupes de suivi, communs avec la commission des affaires européennes, sur les négociations en cours sur le traité transatlantique de libre-échange et sur la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune.

*à 11 heures :*

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Jean Gaubert, médiateur national de l'énergie, dans le cadre de l'examen du 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 affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 14 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte à tous les sénateurs et à la presse – Captation vidéo

*à 14 heures :*

- Audition de M. Hael Al Fahoum, ambassadeur, chef de la mission de Palestine en France.

*à 15 heures :*

- Audition de M. Yossi Gal, ambassadeur d'Israël en France.

*à 16 heures :*

- Expression des auteurs des propositions de résolution, présentées en application de l'article 34-1 de la Constitution :

. n° 49 (2014-2015) sur la reconnaissance de l'Etat palestinien ;

. n° 54 (2014-2015) sur la reconnaissance par la France d'un Etat palestinien ;

. n° 105 (2014-2015) sur la reconnaissance de l'Etat de Palestine.

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 2 décembre 2014**

*à 15 h 30*

Salle Clemenceau

- Audition, ouverte au public et à la presse, de M. Jean-Claude Ameisen, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) (en application de l'article 13 de la Constitution) (captation vidéo).

- Vote sur cette proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Audition de M. Lionel Collet, candidat pressenti à la présidence du conseil d'administration de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) et à la présidence du conseil d'administration de l'Institut national de veille sanitaire (Inves) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).



- Proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant
- . examen du rapport de Mme Michelle Meunier, rapporteure ;
- . examen des amendements ;
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 1er décembre, à 12 heures

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 16 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Morin-Desailly sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

### **Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire**

**Mardi 2 décembre 2014**

*à 15 heures*

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République (M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 80 (2014-2015) présentée par MM. Michel Delebarre et Claude Kern, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de directive Paquet « déchets » (COM (2014) 397) (Mme Annick Billon, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission (Ameli commission) : Lundi 1er décembre 2014, à 12 heures.

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

Ouvertes au public et à la presse

*à 9 h 30 :*

- Audition de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET).

*à 11 heures :*

- Audition de MM. François-Roger Cazala, Arnold Migus, Paul-Henri Ravier et André Le Mer, conseillers maîtres à la Cour des comptes, sur le rapport public thématique relatif à la grande vitesse ferroviaire.

### **Commission des finances**

**Mardi 2 décembre 2014**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2026 (AN - XIVE législature) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

- Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 non rattachés aux crédits des missions (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

**Samedi 6 décembre 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Examen des amendements sur les articles de la seconde partie non rattachés aux crédits (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

### **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 2 décembre 2014**

*à 14 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 799 (2013-2014) relative à la protection de l'enfant.

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Vial et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 586 (2013-2014) visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Mardi 2 décembre 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Michel Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 77 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Mardi 2 décembre 2014, à 12 heures

**Jeudi 4 décembre 2014**

*à 9 h 45*

Salle Médicis

Ouverte à tous les sénateurs, au public et à la presse

- Audition sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République :

. Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique,

. M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale,

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 3 décembre 2014**

*à 17 heures*

Salle A 120

- Rapport d'information de M. André Gattolin sur son déplacement au Groenland.

- Procédure européenne d'examen des budgets nationaux : communication de Mme Fabienne Keller et de M. François Marc.

- 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 2 décembre 2014**

*à 15 h 30*

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

Auditions à huis clos

*à 15 h 30 :*

- Audition de M. Loïc Garnier, chef de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

*à 16 h 45 :*

- Audition de M. Serge Guillen, ancien sous-directeur de l'information générale (SDIG) au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur.

**Jeudi 4 décembre 2014**

*à 16 h 15*

Salle 46 E – 46 rue de Vaugirard

Auditions à huis clos

*à 16 h 15 :*

- Audition de M. Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire au sein de l'Etat-major des armées.

*à 17 heures :*

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.

**Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**Jeudi 4 décembre 2014**

*à 9 heures*

Petite salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

Audition « stéréotypes masculins et féminins dans les jeux et les jouets »

- Audition de M. Jean Kimpe, délégué général de la Fédération des commerçants spécialistes des jouets et produits de l'enfant (FCJPE) et M. Franck Mathais, porte-parole.

**Délégation aux entreprises**

**Jeudi 4 décembre 2014**

*à 9 heures*

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Election du Président.

- Désignation des vice-présidents et des secrétaires.